



Poznań, 26 kwietnia 202426 kwietnia 2024

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.136.2024.4

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### orzekam

nieważność § 2 pkt 5 i 6 oraz § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu: „, zgodnie z załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały” uchwały nr LXXVI/790/2024 Rady Miejskiej Koła z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Miejskiej Koło lub jej jednostkom podległym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także nieważność załącznika nr 1 do tejże uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr LXXVI/790/2024 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Miejskiej Koło lub jej jednostkom podległym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688) oraz art. 59 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 kwietnia 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

Przepis art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, stanowi, że: „W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, mogą być umarzone, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4”. W myśl art. 59 ust. 2 ustawy: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg”. Ponadto, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 59 ust. 3 ustawy: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 2 pkt 5 i 6 uchwały Rada Miejska Koła zdefiniowała ustawowe pojęcia: „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego”. Zgodnie z powołanymi regulacjami, ilekroć w uchwale jest mowa o „ważnym interesie dłużnika – rozumie się przez to względy społeczne lub sytuację majątkową i finansową dłużnika, przy których zapłata długu bądź jego części mogłaby zagrozić egzystencji dłużnika oraz osób będących na jego utrzymaniu, bądź dalszemu funkcjonowaniu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, bądź zaistniała sytuacja jest wynikiem zdarzeń losowych lub innych nadzwyczajnych, których dłużnik nie mógł przewidzieć albo którym nie mógł zapobiec” (pkt 5), „interesie publicznym - rozumie się przez to dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

wspólnych dla ogółu mieszkańców miasta lub całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy” (pkt 6).

Zdaniem organu nadzoru, cytowane powyżej regulacje § 2 pkt 5 i 6 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 2 ustawy. W szczególności nie mieszczą się one w pojęciu zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Ponadto należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie ustawy posługuje się określeniami „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” (por. art. 56 ust. 1 pkt 5, art. 57 pkt 1, art. 59 ust. 1,), przy czym ich nie definiuje. W świetle § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), prawodawca miejscowy w opisanej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia takim pojęciom bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r., I SA/GI 484/18; CBOSA). Przyjąć zatem należy, że pojęcia „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 ustawy) z woli samego ustawodawcy są terminami nieostryimi, które mają charakter klauzul generalnych. Ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie tych przesłanek zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Rada gminy nie może w żaden sposób określać i uściślać ustawowych przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 ustawy, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2021 r. (I GSK 235/21; CBOSA): „[...] wyłącznie w art. 59 ust. 1 u.f.p. wymienione są przypadki, w których można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odraczaniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych i treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg [...]”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisów § 2 pkt 5 i 6 uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 3 ust. 2 uchwały, w myśl którego: „Do odraczania terminu płatności należności oraz rozkładania ich na raty uprawnieni są: Kierownik jednostki organizacyjnej podległej Gminie Miejskiej Koło oraz Zarządca działający w imieniu Gminy Miejskiej Koło, pod warunkiem, że osoba ta uzyska uprzednio od Burmistrza Miasta Koła upoważnienie do udzielenia ulgi, zgodnie z załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały”. W załączniku nr 1 do uchwały określono wzór dokumentu: „Upoważnienie nr ... Burmistrza Miasta Koła z dnia ...”.

Zdaniem organu nadzoru, norma kompetencyjna wynikająca z art. 59 ust. 2 ustawy nie obejmuje kompetencji do określania w akcie prawa miejscowego przez organ stanowiący

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

gminy wiążącego wzoru wydawanego przez burmistrza upoważnienia do udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy. Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że w uchwalonym przez Radę Miejską Koła wzorze zawarto zapis: „Upoważnienie niniejsze nie upoważnia do udzielania dalszych upoważnień”, przy czym w odnośniku do tego zdania zastrzeżono: „nie dotyczy Zastępcy Burmistrza oraz Dyrektorów/Kierowników gminnych jednostek organizacyjnych”. Tak zredagowana regulacja pozwala zatem na uznaniowe (dowolne) udzielanie dalszych upoważnień przez Zastępcę Burmistrza oraz Dyrektorów/Kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (*notabene* podmiotów nie wskazanych w § 3 ust. 2 uchwały), co nie znajduje uzasadnienia w treści normy kompetencyjnej wynikającej z art. 59 ust. 2 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności. Na kwestię tę zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z 14 lipca 2011 r. (III SA/Wr 230/11; CBOSA): „[...] z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wskazuje w uchwale organ lub osobę uprawnione do udzielania ulg. Przepis ten nie przewiduje natomiast [...] możliwości dalszego przekazania otrzymanej przez dany organ (osobę) kompetencji. W konsekwencji zatem zaskarżony § [...] uchwały, który daje Burmistrzowi Miasta kompetencję do tego, by upoważnić kierowników jednostek podległych miastu do umarzania wierzytelności, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności wierzytelności pobieranych przez te jednostki [...], uznać należało za naruszający w sposób istotny art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 uchwały w zakresie zwrotu: „, zgodnie z załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały” oraz załącznika nr 1 do uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
-/ Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

Otrzymują:  
Rada Miejska Koła  
Burmistrz Miasta Koła

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117