



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 marca 2021 r.

Poz. 1974

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.229.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 marca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/374/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Racibórz oraz gminnym: jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i instytucjom kultury, a także wskazania organów do tego upoważnionych, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 708 ze zm.) w zw. z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 stycznia 2021 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr XXVIII/374/2021 w sprawie szczegółowych zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Racibórz oraz gminnym jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i instytucjom kultury, a także wskazania organów do tego upoważnionych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 68 ustawy o finansach publicznych, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019., poz. 1461). Wskazano również, że uchwała została podjęta *po przeprowadzeniu konsultacji społecznych zgodnie z Uchwałą Nr XXII/300/2016 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2016 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Raciborską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 8 listopada 2016 r., poz. 5641) oraz po zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 708).*

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru, po uprzednim doręczeniu jej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w dniu 18 lutego 2021 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a nie przywołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepis art. 68 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 68 ustawy o finansach publicznych reguluje kwestie kontroli zarządczej, a tymczasem uchwała Rady Miasta Racibórz podjęta została w przedmiocie ustalenia szczegółowych zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Racibórz.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 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 umarzane, 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. Natomiast, jak wynika z ust. 2 i ust. 3 ww. przepisu 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 uprawnioną do udzielania tych ulg. 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.

Jednocześnie zgodnie z przepisem art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.” Zgodnie zaś z przepisem art. 7 ust. 3a cytowanej ustawy: „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy”.

Jak wynika z treści uchwały została ona podjęta po zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodnie z art. 7 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Uchwała jednak nie zawierała żadnych informacji w przedmiocie zgłoszenia jej projektu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Wobec powyższego organ nadzoru pismem z dnia 16 marca 2021 r. wystąpił do Prezydenta Miasta Racibórz o udzielenie informacji, czy organ gminy stosownie do art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgłosił projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. W odpowiedzi Zastępca Prezydenta Miasta pismem Nr BRM.0711.1.2021 z dnia 16 marca 2021 r. poinformował, że „tekst programu pomocowego” został wysłany do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 16 marca 2021 roku (a więc już po podjęciu właściwej uchwały) i, że w razie wniesienia uwag zostaną one uwzględnione w uchwale na najbliższej sesji Rady Miasta Racibórz.

Z uwagi na fakt, iż przedmiot unormowań zawartych w kwestionowanej uchwale dotyczy również działań organów uprawnionych do udzielania ulg, w tym ulg stanowiących pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, zachodzi konieczność uprzedniego przesłania jej projektu do ministra właściwego do spraw rolnictwa. Zaniechanie ustawowego obowiązku zgłoszenia projektu uchwały właściwemu ministrowi do spraw rolnictwa powoduje wadliwość proceduralną podjętego aktu skutkującą koniecznością stwierdzenia jego nieważności w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Należy podkreślić, że zwrócenie się o zaopiniowanie projektu uchwały do właściwych organów jest obligatoryjnym elementem procedury podjęcia uchwały. Przy czym należy podkreślić, że zaopiniowaniu podlega projekt programu pomocowego, a nie jego właściwy uchwalony tekst. Konkludując, stwierdzić należy, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom, co w rozpatrywanej sprawie nie miało miejsca.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje również potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 472/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) w którym stwierdzono, że *Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. (...).* Takim naruszeniem przepisów proceduralnych jest, w tym przypadku, niezwrócenie się o opinię do projektu programu do właściwego ministra.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na uchybienia w treści uchwały.

Uchwała podjęta na podstawie powyższego art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). Z konstytucyjnej zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Biorąc pod uwagę zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych należy stwierdzić, że ustawodawca do kompetencji rady gminy pozostawił wyłącznie stanowienie w zakresie: szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg, jak również stanowienie o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1.

Wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2012/12, 7 kwietnia 2010 roku, sygn. akt: II OSK 170/10 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 748/13, z dnia 3 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 507/13, Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 roku, sygn. akt: II SA/Sz 238/13, Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 roku, sygn. akt: II SA/Gl 465/14, Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 roku, sygn. akt II SA/Bd 1299/10, Łodzi z dnia 7 maja 2010 roku, sygn. akt: II SA/Łd 239/10 (wszystkie orzeczenia są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl). Warto w tym miejscu przywołać wyrok z dnia 9 września 2014 roku, sygn. akt: II OSK 654/14, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina nie może wykroczać poza swoje kompetencje nawet, jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (publ. Gazeta Prawna 2014/175/7).

Skoro zatem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przepisy § 8 i § 10 uchwały nie mieszczą się w upoważnieniu ustawowym. Stosownie do treści § 8 uchwały: *Przygotowanie projektu porozumienia wraz z przeprowadzeniem postępowania, o którym mowa w § 3 ust. 6 w sprawie ulg w spłacaniu wierzytelności należy do kompetencji poszczególnych wydziałów merytorycznych oraz kierowników jednostek organizacyjnych Miasta Racibórz.* Przepisem § 10 uchwały Rada przewidziała z kolei, że: *Kierownicy jednostek organizacyjnych Miasta Racibórz są zobowiązani do przedkładania Prezydentowi Miasta Racibórz sprawozdań finansowych dotyczących szczegółowego zakresu dokonanych umorzeń, rozłożeń na raty i odroczeń terminów płatności wierzytelności, o których mowa w § 4 w okresach rocznych według stanu na dzień 31 grudnia, w terminie do 28 lutego następnego roku, według wzoru stanowiącego załącznik do uchwały.* Z treści cytowanej powyżej delegacji

ustawowej nie można wywieść uprawnienia do tego typu regulacji prawnych. Rozstrzyganie o organizacji pracy wydziałów merytorycznych Urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych Miasta Racibórz nie tylko nie znajduje uzasadnienia w delegacji ustawowej, ale stanowi również niedopuszczalne wkroczenie w wyłączne kompetencje organu wykonawczego, który na mocy art. 30 ust. 1 i 2 oraz art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Dokonuje tego natomiast przy pomocy urzędu gminy, o organizacji i zasadach funkcjonowania którego decyduje samodzielnie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/374/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Racibórz oraz gminnym: jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i instytucjom kultury, a także wskazania organów do tego upoważnionych - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz