Wrocław, 25 września 2019 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.44.2.2019.RJ1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/59/2019 Rady Gminy Jordanów Śląski z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/174/2010 Rady Gminy Jordanów Śląski z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminów płatności, rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Jordanów Śląski i jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jordanów Śląski, powołując się na art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 29 sierpnia 2019 r. uchwałę Nr IX/59/2019 *w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/174/2010 Rady Gminy Jordanów Śląski z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminów płatności, rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Jordanów Śląski i jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg.*

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Jordanów Śląski z dnia 29 sierpnia 2019 r. znak: OR.0002.21.2019 i wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 4 września 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego.

W **§ 1** przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła zmienić dotychczasową treść § 3 uchwały Nr XXXIV/174/2010 Rady Gminy Jordanów Śląski z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminów płatności, rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Jordanów Śląski i jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2010 r. Nr 60, poz. 933) poprzez dodanie ust. 7. W wyniku tej zmiany § 3 ust. 7 uchwały Nr XXXIV/174/2010 otrzymał następujące brzmienie: „*7. W celu umożliwienia dłużnikom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej, posiadającym:*

– *zaległości z tytułu należności czynszowych, odsetek za lokale mieszkalne lub lokale użytkowe wchodzące w skład zasobu Gminy Jordanów Śląski,*

– *zaległości z tytułu opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków,*

wyraża się zgodę na odpracowanie tego zadłużenia na zasadach i w trybie określonym zarządzeniem Wójta Gminy".

W myśl powołanego w podstawie prawnej uchwały art. 59 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 (ust. 1). 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 (ust. 2). 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 (ust. 3).

Zdaniem organu nadzoru przyjęta przez Radę Gminy regulacja, która jako formę pomocy przewiduje odpracowanie należności, wykracza poza granice upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie tego upoważnienia Rada jest władna określić szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1 art. 59 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dopuszczalne formy ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, obejmują wyłącznie ich umarzanie, bądź odraczanie lub rozkładanie na raty ich spłaty. Co także istotne, delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych uprawnia nie do określania form, jakie przybrać mogą ulgi, ale do określenia zasad na jakich ulgi te mogą być stosowane (tak w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Go 92/14).

Odpracowanie zaległości nie stanowi żadnej z ustawowych form ulg, bowiem nie jest ani umarzaniem należności (w całości, w części), ani odroczeniem jej spłaty, ani rozłożeniem jej na raty, lecz stanowi o możliwości zmiany rodzaju spełnienia świadczenia z pieniężnego na świadczenie innego rodzaju. Tym samym rozpatrywany zapis uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 2 ustawy. Stanowi bowiem w istocie o „zmianie" stosunku zobowiązaniowego, który może być przedmiotem wyłącznie umowy cywilnoprawnej, bowiem na wniosek dłużnika – w drodze umowy z wierzycielem – może dojść do zmiany spełnienia świadczenia z należności pieniężnej na świadczenie innego rodzaju niż płatności pieniężne. Zmiana świadczenia z pieniężnego na świadczenie określonych prac nie jest formą umorzenia należności, bowiem dłużnik nie zostaje zwolniony w całości lub w części ze świadczenia należności, lecz to świadczenie ma zostać spełnione w innej formie. Wygaśnięcie zobowiązania następuje na skutek spełnienia innego świadczenia.

W § 3 ust. 7 uchwały Rada Gminy wskazała, że jedną z form pomocy stanowi możliwość odpracowania zadłużenia za zaległości z tytułu należności czynszowych, odsetek za lokale mieszkalne lub lokale użytkowe wchodzące w skład zasobu Gminy Jordanów Śląski, jak też zaległości z tytułu opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Analiza tego przepisu uchwały prowadzi do wniosku, że dopiero konsekwencją odpracowania miałoby być umorzenie należnych zaległości. Stąd też faktyczną formą zastosowanej pomocy, jak wskazano powyżej i jak to wynika z brzmienia kwestionowanej regulacji, jest zamiana zaległości w formie pieniężnej na świadczenie innego rodzaju (np. umorzenie odsetek, pomimo iż mogłoby zostać uznane za dopuszczalną formę ulgi stanowi jedynie konsekwencję odpracowania zaległości).

Tym bardziej zmiana rodzaju spełnienia świadczenia nie jest równoznaczna z zastosowaniem ulgi w formie odroczenia jego spłaty, czy rozłożenia go na raty.

Należy przy tym zauważyć, że instytucje świadczenia w miejsce wykonania, a także zmiany stosunku zobowiązaniowego zostały uregulowane przez przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145) – por. art. 453 i art. 506 § 1 tej ustawy. Przepisy te nie stanowią jednakże podstawy do wprowadzenia kwestionowanej regulacji w uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (niedopuszczalna jest bowiem praktyka zamieszczania regulacji cywilno-prawnych w akcie prawa miejscowego).

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Ponadto należy wskazać, że na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, to wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia szczegółowych

zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. Ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania ulg, natomiast nie przewidział upoważnienia dla Rady Gminy polegającego na subdelegowaniu części swoich uprawnień w zakresie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg na rzecz ww. podmiotów. Tymczasem zapis § 3 ust. 7 uchwały przewiduje, że to Wójt Gminy Jordanów Śląski określi w zarządzeniu zasady i tryb w zakresie odpracowania zadłużenia. Należy stwierdzić, że Rada Gminy nie jest władna do przenoszenia na inne podmioty kompetencji do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. Zamieszczenie zakwestionowanego przepisu w niniejszej uchwale uznać należy za przekroczenie przez organ stanowiący kompetencji określonej w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Ustanowienie w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych regulacji, która może być wyłącznie postanowieniem umowy cywilnoprawnej między wierzycielem a dłużnikiem, stanowi przekroczenie kompetencji wynikających z tego przepisu prawa i stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady działania w granicach i na podstawie prawa.

Ze względu na fakt, że § 1 uchwały jest jedynym przepisem merytorycznym tego aktu, zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności rozpatrywanej uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak