



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.749.2019

Katowice, dnia 15 listopada 2019 r.

Rada Miasta Ruda Śląska

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr PR.0007.155.2019 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 19 września 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacaniu należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Ruda Śląska oraz jego jednostkom organizacyjnym, a także warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów właściwych do ich udzielania, dalej jako „uchwała” – w części określonej w § 2 pkt 3, pkt 6, § 11 ust. 10, § 12 ust. 1 i ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2019 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.155.2019 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacaniu należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Ruda Śląska oraz jego jednostkom organizacyjnym, a także warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów właściwych do ich udzielania. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 41 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 października 2019 r. (uchwała została przekazana do organu nadzoru przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach pismem z dnia 16 października 2019 r., znak: WA-410/XXV/6_1/19).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy 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. 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.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) 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 Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. 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.*

W ocenie organu nadzoru, § 2 pkt 3 i pkt 6 uchwały są sprzeczne z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. § 2 pkt 3 i pkt 6 uchwały wskazano, iż: *Ilekcroć w uchwale jest mowa o: 3) należności – rozumie się przez to cywilnoprawną należność pieniężną (należność główną) wraz z odsetkami (ustawowymi lub umownymi) za zwłokę i kosztami dochodzenia należności (należności uboczne, w tym koszty rekompensaty dochodzenia należności, postępowania sądowego, wraz z kosztami zastępstwa procesowego i postępowania egzekucyjnego) według stanu na dzień złożenia wniosku o zastosowanie ulgi, z zastrzeżeniem § 4 ust. 2, bądź sumę należności ubocznych w przypadku, gdy należność główna została zapłacona oraz 6) dłużniku – rozumie się przez to osobę fizyczną, osobę prawną, w szczególności spółkę handlową określoną w kodeksie spółek handlowych i jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej zobowiązaną do zapłaty należności, w tym także wszystkich dłużników solidarnych lub jednego z dłużników solidarnych.* Zdaniem organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęć. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem należności (np. art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy) oraz dłużnika (np. art. 56 ust. 2 ustawy), przy czym ich nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciom: „należności” oraz „dłużnika”, bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru również wskazuje, iż § 12 ust. 1 i ust. 2 uchwały jest sprzeczny z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści § 12 ust. 1 i ust. 2 uchwały Rada wskazała, że: *1. Zarządca mieszkaniowego zasobu Gminy jest zobowiązany do przedstawiania Prezydentowi Miasta sprawozdania z wykonywania działań będących przedmiotem niniejszej uchwały raz na 6 miesięcy. 2. Zarządca mieszkaniowego zasobu Gminy zobowiązany jest do przygotowania i przedkładania rocznych sprawozdań oraz informacji o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w zakresie określonym niniejszą uchwałą i w tym zakresie podda się kontroli właściwych organów Miasta.* Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały obowiązków sprawozdawczych Zarządcy mieszkaniowego zasobu Gminy. Treści powyżej wskazanego § 12 ust. 1 i ust. 2 uchwały, nie sposób zaliczyć do szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz do regulacji o stosowaniu z urzędu ulg, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 111/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r., sygn. akt I SA/Gl 298/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej, organ nadzoru wskazuje, że § 11 ust. 10 uchwały jest sprzeczny z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. § 11 ust. 2 uchwały wskazano – *Szczegółowy tryb umarzania odsetek od zaległych należności pieniężnych za lokale mieszkalne Prezydent Miasta określi w drodze zarządzenia*. Zdaniem organu nadzoru, organ uchwałodawczy w sposób nieuprawniony, dokonał subdelegacji uprawnień w wyżej wskazanym zakresie na Prezydenta Miasta Ruda Śląska. Rada Miasta była zobowiązana określić szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazać organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg. Z treści przepisu art. 59 ust. 2 ustawy nie sposób wywieść kompetencji organu stanowiącego gminy do sędowania na organ wykonawczy gminy uprawnień w zakresie określenia trybu umarzania odsetek od zaległych należności pieniężnych za lokale mieszkalne. To ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wskazania ww. trybu, natomiast nie przewidział upoważnienia dla Rady Miasta polegającego prawie do subdelegowania części swoich uprawnień w zakresie trybu udzielania przedmiotowych ulg. Uprawnionym organem do ustalenia ww. trybu umarzania odsetek jest wyłącznie Rada Miasta Ruda Śląska. Organ nadzoru podkreśla, że 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 stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Natomiast normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 230/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 14 listopada 2019 r., znak sprawy: FK.007.1.2019, Pani Prezydent Miasta Ruda Śląska złożyła wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego, podnosząc m.in. (...), że *celem tych zapisów nie było zdefiniowanie pojęć. Kwestionowane przepisy miały stanowić doprecyzowanie określeń stosowanych w uchwale, gdyż nie zostały one zdefiniowane w akcie prawnym powołanym w podstawie prawnej uchwały - tj. ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. - Dz. U. z 2019 r., poz. 869). Uściślenie w uchwale regulacji ustawowych, miało spowodować, że akt prawa miejscowego będzie czytelny i zrozumiały*. Jak już wyżej wskazano, organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do definiowania czy doprecyzowania pojęć ustawowych w przypadku, gdy ustawodawca nie objaśnił (nie zdefiniował) danego pojęcia, ale posługuje się nimi w ustawie.

W piśmie również podniesiono, iż celem zapisu § 11 ust. 10 uchwały - *nie było przeniesienie wynikających z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych uprawnień organu stanowiącego jednostki do ustalenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg na rzecz Prezydenta Miasta Ruda Śląska, a jedynie wskazanie, że szczegółowe zasady postępowania dłużników zainteresowanych otrzymaniem ulg w trybie określonym w § 11, zostaną określone odrębnie. W szczególności wskazane w tym przepisie zarządzanie ma określić: - miejsce złożenia wniosków*

o umorzenie (konkretny adres); wzór formularza wniosku o umorzenie odsetek; wzór porozumienia o umorzenie odsetek; sposób sporządzenia oraz zasady przekazywania informacji zarządcy mieszkaniowego zasobu Gminy, o której mowa w § 11 pkt 7 uchwały. W ocenie organu nadzoru, kompetencje dotyczące określenia ww. trybu zostały zastrzeżone wyłącznie dla organu stanowiącego gminy. Również wymaga zaznaczenia, iż wskazane w ww. piśmie kwestie, które mają być szczegółowo uregulowane w zarządzeniu Prezydenta Miasta Ruda Śląska nie wynikają z treści uchwały. Z regulacji § 11 ust. 10 uchwały wprost wynika, że: *Szczegółowy tryb umarzania odsetek od zaległych należności pieniężnych za lokale mieszkalne Prezydent Miasta określi w drodze zarządzenia.* Powyższe oznacza, że tryb umarzania ww. odsetek kompleksowo ma zostać uregulowany w drodze zarządzenia organu wykonawczego Miasta Ruda Śląska.

W przedmiotowym piśmie także wskazano, że: *Sprawozdania przekazywane Prezydentowi Miasta stanowią narzędzia kontroli prawidłowości wykonania uchwały w zakresie powierzonym zarządcy.* Organ nadzoru ponownie wskazuje, że Rada Miasta nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały obowiązków sprawozdawczych Zarządcy mieszkaniowego zasobu Gminy. Wskazanej kompetencji Rady nie można wywieść z treści przepisu art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

W oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia Prezydenta Miasta Ruda Śląska nie mogły zostać uwzględnione.

Reasumując, Rada Miasta Ruda Śląska, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr PR.0007.155.2019 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 19 września 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacaniu należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Ruda Śląska oraz jego jednostkom organizacyjnym, a także warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów właściwych do ich udzielania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego