



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 września 2023 r.

WNP-O.4131.37.2023

Rada Miasta Ciechanów
Plac Jana Pawła II 6
06-400 Ciechanów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463); dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr 701/LXX/2023 Rady Miasta Ciechanów z dnia 24 sierpnia 2023 r. *w sprawie przyjęcia Programu oddłużeniowego dla osób korzystających z lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Ciechanów w części*, tj. w zakresie § 3 i § 5 ust. 3.

Uzasadnienie

W dniu 24 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Ciechanów podjęła uchwałę Nr 701/LXX/2023 *w sprawie przyjęcia Programu oddłużeniowego dla osób korzystających z lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Ciechanów*; dalej *Program oddłużeniowy*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 28 sierpnia 2023 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 poz. 40 ze zm.) oraz art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

Pismem z dnia 13 września 2023 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miasta Ciechanów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 701/LXX/2023. W ocenie organu nadzoru ww. uchwała jest sprzeczna z prawem z uwagi na określenie w uchwale pozaustawowych przesłanek skorzystania z *Programu oddłużeniowego*, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego i istotne naruszenie prawa, to jest art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.).

W § 3 ww. uchwały Rada Miasta Ciechanów postanowiła:

„1. Z możliwości uczestnictwa w programie oddłużeniowym wyłącza się dłużników, którzy:

- 1) dokonali sami lub wspólnie z innymi osobami samowolnego zajęcia nieruchomości;
- 2) dopuszczają się dewastacji nieruchomości;
- 3) używają w nieruchomości instalacji zagrażających bezpieczeństwu nieruchomości, osób z nich korzystających lub osób zajmujących inne nieruchomości;
- 4) oddają nieruchomość w dowolną formę posiadania innym osobom, bez uzyskania zgody wierzyciela”.

Z kolei w § 5 ust. 3 uchwały wskazano:

„Dłużnik powinien spełniać następujące warunki:

- 1) średni miesięczny dochód z okresu 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku, na jednego członka gospodarstwa domowego powinien uprawniać do otrzymania lokalu z najmem socjalnym. Powyższy warunek nie dotyczy dłużników, o których mowa w § 7 ust. 1;
- 2) nie posiada majątku pozwalającego na spłatę zadłużenia;
- 3) złoży wniosek o umorzenie”.

W wyżej zacytowanych przepisach Rada Miasta określiła warunki, jakie musi spełnić osoba chcąca skorzystać z *Programu oddłużeniowego* oraz wskazała okoliczności, jakie dyskwalifikują ją z możliwości uczestnictwa w nim.

Artykuł 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* stanowi: *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.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 lipca 2018 r.: *jedynym kryterium udzielenia ulg jest zaistnienie przypadków uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. Ponadto przepis art. 59 ust. 2 u.f.p. nie pozwala na przyjmowanie przez radę rozwiązań prawnych tworzących nową regulację w zakresie przesłanek udzielania ulg (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r. sygn. akt I SA/Gl 294/13, Lex nr 1342502; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2012 r. sygn. akt I SA/Gl 132/12, Lex nr 1265886). Zatem treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w drodze aktu prawa miejscowego wprowadził dodatkowe kryteria warunkujące możliwość skorzystania z ulgi. Wskazana delegacja upoważnia organ uchwalodawczy do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. De facto więc ustawodawca pozostawił w sferze kompetencji organu uchwalodawczego uregulowanie takich zagadnień jak, np. ilość rat, na które należności mogą być rozkładane; długość terminów odraczania należności; reguły formalnoprawne udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, przy ich dostosowaniu do uwarunkowań organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego (sygn. akt I SA/Gl 484/18).*

Z uwagi na powyższe należy uznać, że § 3 i § 5 ust. 3 nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej wynikającej z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z orzecnictwem sądownoadministracyjnym: *ustawowe uregulowanie przesłanek stosowania ulg powoduje, iż organ uchwalodawczy nie ma możliwości w uchwale ich zmiany, pominięcia lub dodania nowych. Pogląd ten uzasadniony jest tym, że 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 (zob. wyrok NSA z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21; źródło: źródło: Legalis nr 2629111).*

W doktrynie wskazuje się, że przesłanki „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” są pojęciami nieostrymi i ich wystąpienie powinno być oceniane w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy. Przesłanki te mają bowiem charakter klauzul generalnych.

O ich zastosowaniu w każdym konkretnym przypadku powinien decydować organ udzielający ulg, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. *Doprecyzowanie w uchwale przesłanek będących klauzulami generalnymi (ważnego interesu dłużnika oraz interesu publicznego) w praktyce nastąpi bowiem najczęściej poprzez sformułowanie kolejnych przesłanek, również niemających precyzyjnego charakteru (będzie to z reguły wskazanie na sytuację majątkową, stan finansów, nadzwyczajne zdarzenie skutkujące utratą dochodu itp.). Tym samym zawężona zostanie możliwość zastosowania ulg przez podmiot ich udzielający.* (zob. Zbigniew Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz do art. 59, wyd. II, opubl. WKP 2020).

Artykuł 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi: *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 (miasta), musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach. Zgodnie z art. 94 *Konstytucji RP, akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.*

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądownoadministracyjnego uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała rady gminy (miasta) może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do uregulowania w przepisie upoważniającym. *Organ stanowiący, podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, 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. Zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych przez wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. (...) Jeżeli więc organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi*

skutkować stwierdzeniem nieważności aktu. (zob. cyt. wyżej wyrok NSA z dnia 24 września 2021 r. sygn. akt I GSK 235/21, źródło: Legalis nr 2629111).

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* stwierdza: *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.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta Ciechanów Nr 701/LXX/2023, rażąco narusza obowiązujący porządek prawny, tj. art. 59 ust. 1 i 2 ustawy *o finansach publicznych*, co czyni koniecznym wyeliminowanie jej we wskazanym zakresie z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/