



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2024 r.

Poz. 7077

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.817.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/19/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Porąbka lub jej jednostkom organizacyjnym, a także wskazanie organów do tego uprawnionych, w części określonej w § 2 pkt 1-4, § 3 ust. 2, § 4 ust. 1, § 5 ust. 3 w zakresie sformułowania „chyba że przy udzieleniu ulgi postanowiono inaczej” wraz z poprzedzającym je przecinkiem oraz § 5 ust. 10 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 18 czerwca 2024 r. Rada Gminy Porąbka, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr IV/19/2024 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Porąbka lub jej jednostkom organizacyjnym, a także wskazanie organów do tego uprawnionych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 2 października 2024 r.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa, wymagającymi częściowego stwierdzenia jej nieważności.

W § 2 uchwały Rada postanowiła o zdefiniowaniu pojęć używanych w uchwale. W ramach wspomnianego słownika zamieszczone zostały, m.in. definicje: należności, dłużnika, ulgi, przedsiębiorcy i przeciętnego wynagrodzenia.

W tym miejscu wskazać należy, że bez wyraźnej delegacji ustawowej, ustalanie w ramach aktów prawa miejscowego znaczenia pojęć wynikającym z ustaw jest niedopuszczalne. W odniesieniu do tej problematyki przychylić się należy do poglądu wyrażonego przez WSA w Gliwicach w wyroku z 3 lipca 2018 r. (sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. CBOSA), wedle którego, choć zasadniczo nie można wykluczyć możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 – dalej jako „z.t.p.”), którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie z.t.p. to jednak należy 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). Jak wyjaśnił Sąd *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 z.t.p.) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych.*

Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprowadzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 z.t.p., 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.

[...] należy stwierdzić, że ustawa o finansach publicznych, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia kontrolowanej uchwały, posługuje się pojęciami: należności (np. art. 36 ust. 1 pkt 1 u.f.p.), dłużnika (np. art. 56 ust. 2 u.f.p.) oraz ważnego interesu dłużnika (np. art. 57 pkt 1 u.f.p.), przy czym ich nie definiuje. W kontekście § 149 z.t.p. organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia takim pojęciom bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i ust. 3 u.f.p. takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego uznać trzeba, że zdefiniowanie przez Radę w uchwale pojęć takich jak „należność”, „dłużnik”, „ulga” i „przedsiębiorca” było niedopuszczalne i musi w tym zakresie zostać objęte rozstrzygnięciem nadzorczym.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także § 3 ust. 2 uchwały stanowiący, że Wójt Gminy Porąbka może udzielić uprawnienia do udzielania ulg w spłacie należności kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy Porąbka, jeżeli kwota należności nie przekracza 15.000,00 zł, a ulga dotyczy rozłożenia na raty lub odroczenia terminu spłaty należności. W odniesieniu do tej kwestii zauważyć należy, że ustawodawca w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych posłużył się stwierdzeniem, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określając szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg wskaże organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg. Ze stanowczego brzmienia przywołanej regulacji wywieść należy, że w uchwale tej Rada winna samodzielnie i wprost wskazać organ lub podmiot, który będzie uprawniony do stosowania ww. ulg. Wobec powyższego, przenoszenie przez Radę kompetencji do stanowienia o powyższym na rzecz Wójta stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych *in fine* i musi zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się do treści § 4 ust. 1 uchwały, w którym Rada postanowiła, że *Należność może zostać umorzona z urzędu w całości, w przypadkach określonych w art. 56 ust. 1 pkt 1-5 ustawy.* Zdaniem organu nadzoru Rada podejmując próbę skorzystania z możliwości określonej w art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w rzeczywistości nie wypełniła należycie wynikającej z ww. przepisy delegacji, dopuszczając się tym samym istotnego naruszenia prawa.

W art. 59 ust. 3 ustawodawca stwierdza, że *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.* Biorąc pod uwagę brzmienie zacytowanego przepisu przyjąć należy, że daje on Radzie prawo do zadecydowania, czy w danej gminie, w przypadkach wynikających z ww. przepisu, należności cywilnoprawne będą umarzane w całości z urzędu, tj. bez konieczności podejmowania w tym przedmiocie inicjatywy przez dłużnika. Z tego względu, w razie woli stosowania w danej gminie takiej instytucji, Rada winna jednoznacznie i stanowczo dać temu wyraz w uchwale. To z uchwały wynikać bowiem powinno, czy w razie spełnienia warunków z art. 56 ust. 1 ustawy należności zostaną w całości umorzone z urzędu. Jasne określenie powyższej kwestii wiąże się także z zasadą pewności prawa.

Tymczasem Rada posługując się w uchwale wyrażeniem „może”, wbrew brzmieniu delegacji ustawowej, nie rozstrzygnęła jednoznacznie powyższej kwestii, ale scedowała prawo do decydowania o stosowaniu tej ulgi określonym w uchwale podmiotom uprawnionym. Wobec powyższego, przy takiej konstrukcji ww. postanowienia, nie jest pewnym, czy mimo wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy należności te zostaną umorzone w całości, czy też jednak podmiot uprawniony zadecyduje inaczej. Nie ulega wątpliwości, że regulacja ta stoi w wyraźnej sprzeczności z brzmieniem art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a zatem wymaganym staje się stwierdzenie jej nieważności.

Poza powyższym, z nieuprawnionym scedowaniem kompetencji do rozstrzygnięcia o zasadach rozkładania należności na raty albo odraczania terminu spłaty na podmioty uprawnione do stosowania ulg mamy do czynienia w § 5 ust. 3 uchwały, którego treść stanowi, że *Od należności, których termin spłaty odroczono lub których spłatę rozłożono na raty nie pobiera się odsetek ustawowych, odsetek ustawowych za opóźnienia lub odsetek ustawowych za opóźnienie transakcjach handlowych za okres od dnia złożenia kompletnego wniosku o udzielenie ulgi do upływu terminu zapłaty, chyba że przy udzieleniu ulgi postanowiono inaczej.*

Rada posługując się zastrzeżeniem „*chyba że przy udzielaniu ulgi postanowiono inaczej*”, pomimo braku takiej kompetencji, przekazała podmiotom uprawnionym do stosowania ulg prawo decydowania o dochodzeniu albo odstąpieniu od dochodzenia odsetek od należności pieniężnych nie określając przy tym żadnych przesłanek, przesądzających o możliwości podjęcia przez te podmioty stosownej decyzji.

Końcowo analizie poddać wypada § 5 ust. 10 uchwały, wedle którego *W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek dłużnika, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, Wójt Gminy Porąbka może wyrazić zgodę na zawarcie porozumienia (ugody) przed upływem 6 (sześciu) miesięcy licząc od miesiąca, w którym dłużnik nie wpłacił kwoty ustalonej w porozumieniu (ugodzie) wynikającej z uprzednio złożonego wniosku.*

W tym miejscu wskazać należy, że wyrażenie, którym Rada posłużyła się w zacytowanej powyżej regulacji, tj. *w szczególnie uzasadnionych przypadkach*, jest nieprecyzyjne i nie daje możliwości ustalenia tego, jakie okoliczności będą przemawiały za możliwością wyrażenia przez Wójta Gminy Porąbka zgody na zawarcie porozumienia (ugody) przed upływem 6 (sześciu) miesięcy licząc od miesiąca, w którym dłużnik nie wpłacił kwoty ustalonej w porozumieniu (ugodzie) wynikającej z uprzednio złożonego wniosku.

W odniesieniu do powyższej problematyki podkreślenia wymaga również to, że niniejsza uchwała stanowi akt wykonawczy do ustawy.

Jak podkreśla się w doktrynie *Przepisy aktu podustawowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z regulacji tej wynikają trzy cechy, jakimi powinien charakteryzować się przepis prawny. Po pierwsze – adekwatność, która jest pierwszoplanową cechą całego tekstu prawnego i poszczególnych jego przepisów, a więc tą, z której twórcy ustawy (aktu podustawowego) nie wolno zrezygnować. Po drugie – precyzyjność przepisu – z jego treści powinna wynikać wyraźnie wola prawodawcy. Po trzecie – komunikatywność, czyli zrozumiałość tekstu dla wszystkich osób nim zainteresowanych, która jest cechą doniosłą społecznie (M. Kaczocha, 1.4.3. Nakaz formułowania przepisów w sposób adekwatny, precyzyjny i komunikatywny (w:) Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne, Warszawa 2020).*

Ponadto, wartym przytoczenia jest także stanowisko NSA, zgodnie z którym *Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (wyrok NSA z 5 września 2017 r., publ. CBOSA, por. także wyrok NSA z 8 października 2020 r., II OSK 1469/20, publ. CBOSA).*

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 5 ust. 10 uchwały nie spełnia omówionych wyżej wymogów. Posłużenie się przez Radę stwierdzeniem *w szczególnie uzasadnionych przypadkach* nie daje bowiem możliwości jednoznacznego ustalenia, z jakiego rodzaju sytuacjami wiązać należy możliwość wynikającą z ww. regulacji. Postanowienie to jest nieprecyzyjne, a co za tym idzie, winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Dostrzeżone w przedmiotowej uchwale uchybienia 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu

prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/19/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Porąbka lub jej jednostkom organizacyjnym, a także wskazanie organów do tego uprawnionych – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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