



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 4296

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.105.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

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

orzekam

nieważność § 4 ust. 3 zdanie drugie oraz § 7 ust. 6 uchwały nr XV.93.2025 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Koźmin Wielkopolski lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu do tego uprawnionego, a także pkt V i VI załącznika nr 2 do ww. uchwały- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2025 r. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła uchwałę nr XV.93.2025 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Koźmin Wielkopolski lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu do tego uprawnionego, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym(Dz. U. z 2024 r. poz. 1459 ze zm.) oraz art. 59 ust. 1 – ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz.1530 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 kwietnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, 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. Stosownie do zapisów art. 59 ust. 2 u.f.p.: „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 stanowi będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg”. Ponadto, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 59 ust. 3 u.f.p.: „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”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 4 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim postanowiła: „Jeżeli umorzenie dotyczy części należności cywilnoprawnych, w jednostronnym oświadczeniu woli oznacza się termin zapłaty pozostałej części należności cywilnoprawnych oraz odsetek należnych, naliczonych od dnia pierwotnego terminu zapłaty do dnia zapłaty w stosunku do pozostałej części należności. W razie niedotrzymania tego terminu przez dłużnika oświadczenie traci swą ważność”. Z kolei w myśl § 7 ust. 6 uchwały: „Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości należności, której termin płatności odroczonego albo nie spłaci w pełnej wysokości ustalonych rat, należność pozostała do zapłaty staje się wymagalna natychmiast wraz z odsetkami”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje zawarte w § 4 ust. 3 zdanie drugie oraz § 7 ust. 6 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy. Odnoszą się one do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci umorzenia części należności (§ 4 ust. 3 zdanie drugie), odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności (§ 7 ust. 6), a zatem dotyczą sytuacji już po udzieleniu ulgi i tym samym nie mieszczą się w pojęciu zasad udzielania ulg, o których mowa w przepisie upoważniającym.

Na niezgodność z prawem przedmiotowych postanowień w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 59 ust. 2 u.f.p. zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 24 września 2021 r. I GSK 235/21: „Zgodnie z regulacją zawartą w § [...] : «Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości ustalonych rat, pozostała do spłaty należność staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi odsetkami od pierwotnego terminu wymagalności». Regulacja ta nie mieści się w pojęciu zasad udzielania ulgi. Przepis art. 59 ust. 2 u.f.p. nie zawiera delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie określonych rat. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w akcie udzielenia ulgi. Innymi słowy unormowania § [...] uchwały odnoszą się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności. W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 u.f.p. taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym między dłużnikiem a wierzycielem”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisów § 4 ust. 3 zdanie drugie oraz § 7 ust. 6 uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p.

W § 7 ust. 1 i 2 uchwały ustalono, że „Wniosek o umorzenie, odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenia na raty należności cywilnoprawnych, wg wzoru stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, dłużnik składa do uprawnionego organu wraz z dokumentami potwierdzającymi okoliczności faktyczne wskazane we wniosku” (ust. 1), „Do wniosku dłużnik zobowiązany jest załączyć oświadczenie o sytuacji majątkowej, wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały” (ust. 2).

We wzorze oświadczenia o stanie majątkowych (załącznik nr 2 do uchwały) zawarto pkt V o następującej treści: „Złożony wniosek dotyczy ulgi w zakresie (proszę właściwe podkreślić): - odroczenia terminu płatności/ zaległości podatkowej*, - rozłożenia na raty zapłaty podatkowej/ zaległości podatkowej wraz z odsetkami*, - umorzenia zaległości wraz z odsetkami, - umorzenia odsetek”.

Wskazane powyżej formy udzielenia ulgi nie odnoszą do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, o których mowa w art. 59 u.f.p., lecz do ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, których udzielanie należy do kompetencji organu podatkowego i odbywa się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.). Tym samym nie mogą stanowić unormowań uchwały podejmowanej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p., gdyż wykraczają poza zakres omawianej normy kompetencyjnej, naruszając prawo w stopniu istotnym. Ponadto przewidziane w pkt V omawianego wzoru oświadczenia formy ulg nie są spójne z regulacjami uchwały przewidującymi ulgi w postaci umorzenia w całości lub części, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu spłaty należności mających charakter cywilnoprawny, wprowadzając wewnętrzną sprzeczność i tym samym godząc w konstytucyjną zasadę określoności przepisów prawa.

Badana uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94). Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto treść pkt VI zawartego w omawianym wzorze oświadczenia o stanie majątkowym, tj.: „Oświadczenie powyższe składam pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, za co, zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego grozi kara pozbawienia wolności do lat 3”. Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja została podjęta bez podstawy prawnej.

Odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań przewidziana została w art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), zwanej dalej „Kodeksem karnym”. Podkreślić należy, że przestępstwa fałszywych zeznań można dopuścić się w postępowaniu sądowym albo też w innym postępowaniu, przy czym ustawodawca wymaga, by było to postępowanie prowadzone na podstawie ustawy. Tymczasem postępowanie o udzielenie ulgi w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Koźmin Wielkopolski lub jej jednostkom organizacyjnym toczy się w oparciu o przepisy przedmiotowej uchwały.

Ustawodawca w art. 233 § 6 Kodeksu karnego rozciąga odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań również na składanie fałszywych oświadczeń przyjmując, że: „Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej”. W uzasadnieniu wyroku WSA w Kielcach z 25 października 2012 r. I SA/Ke 506/12 stwierdzono: „Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań)”. Takiego upoważnienia nie może kreować akt rangi podustawowej (por. wyrok NSA z 11 lipca 2017 r., II FSK 1219/17). Przepisy art. 59 u.f.p. nie przewidują w toku postępowania o udzielenie ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających gminie lub jej jednostkom organizacyjnym odbierania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej.

W świetle powyższego uznać należy, że Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim nie była upoważniona do zamieszczenia w badanej uchwale klauzuli o odpowiedzialności karnej o treści wskazanej w pkt VI załącznika nr 2 do uchwały. Taka regulacja wykracza poza zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p., jak również nie ma uzasadnienia w treści art. 233 § 1 i 6 Kodeksu karnego, pozostając z tymi przepisami w istotnej sprzeczności, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim

Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski