



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 września 2025 r.

Poz. 6693

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NP-III.4131.1.182.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność § 7 ust. 7 uchwały nr XVI/117/2025 Rady Gminy Kotlin z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Kotlin lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu do tego uprawnionego, a także załącznika nr 2 do ww. uchwały w zakresie zwrotu: „Oświadczenie powyższe składam świadoma odpowiedzialności za fałszywe składanie zeznań, za co zgodnie z przepisem art. 233 Kodeksu karnego, grozi kara pozbawienia wolności do lat 3*.* Art. 233. § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U.2025 poz. 383 z dnia 26 marca 2025r.) «Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.»” - ze względu na istotne naruszenie prawa”.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Kotlin podjęła uchwałę nr XVI/117/2025 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Kotlin 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 2025 r. poz. 1153) oraz art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 sierpnia 2025 r.

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

Zgodnie z § 7 ust. 7 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.”.

Na umowny charakter realizacji kompetencji organu gminy w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych zwrócono uwagę w uzasadnieniu postanowienia NSA z 8 października 2019 r., I GSK 1738/19, CBOSA, gdzie stwierdzono: „Realizacja kompetencji organu gminy, o jakich stanowi art. 58 i 59 u.f.p. następuje na podstawie przepisów prawa cywilnego, co oznacza, że przybiera postać oświadczenia woli i takie umorzenie należności cywilnoprawnej odpowiada w terminologii prawa cywilnego zwolnieniu dłużnika z długu. Zgodnie z art. 508 Kodeksu cywilnego zwolnienie dłużnika z długu przez wierzyciela odnosi skutek w postaci wygaśnięcia zobowiązania tylko wtedy, gdy dłużnik zwolnienie przyjmuje. Zatem

zwolnienie z długu ma charakter umowny, ale w przypadku wniosku o umorzenie należności następuje na wniosek dłużnika i skutkuje także wygaśnięciem zobowiązania, bo obejmuje oświadczenie woli obu stron. Dłużnik wyraża wolę we wniosku, a organ w oświadczeniu załatwiającym pozytywnie wniosek. (por. komentarz do ustawy o finansach publicznych pod red. W. Misiąga Wyd. C.H. Beck W-wa 2015 r. str. 236-243)”.

Organ nadzoru wskazuje też na wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r., I SA/Gl 484/18, CBOSA. W uzasadnieniu tego orzeczenia zgodzono się ze stanowiskiem, że naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 11 maja 2011 r., III SA/Wr 111/11, CBOSA). W przytoczonym wyroku sąd wskazał również, że powtórzony zapis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, CBOSA). W powyższym wyroku, oceniając uregulowania uchwały odnoszące się do niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności stwierdzono: „(...) w myśl uchwały (...) udzielenie ulgi, w formie rozłożenia na raty oraz odroczenia terminu płatności następuje w formie pisemnej przez zawarcie porozumienia między dłużnikiem, a wierzycielem”. Podstawą zastosowania wymienionych ulg jest więc akt będący wyrazem pewnego consensusu, a więc zgodnego stanowiska wierzyciela i dłużnika.

Zdaniem organu nadzoru, w kontekście ocenianej uchwały, na szczególną uwagę zasługuje uzasadnienie wyroku NSA z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, CBOSA, w którym stwierdzono: „Zasadny jest zarzut wymieniony w pkt 6 osnowy skargi kasacyjnej. Zgodnie z regulacją zawartą w § 11 ust. 2: «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 udzielania ulgi. Innymi słowy unormowania § 11 ust. 2 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”.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, zdaniem organu nadzoru niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy czy też ugody nie miały wpływu na treść wzajemnych zobowiązań z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje uchwała rady gminy narzucająca jednostronnie prawa i obowiązki dla obu stron umowy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy. Kształtowanie postanowień umowy, w tym praw i obowiązków jej stron, w razie braku przeciwnego, wyraźnego i nie budzącego wątpliwości unormowania ustawowego, powinno mieć miejsce przy zawieraniu szeroko pojmowanej umowy (w ramach wzajemnego składania przez dane podmioty stosownych oświadczeń woli), a nie w uchwale podejmowanej przez radę gminy (podobne stanowisko zaprezentowano w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 13 listopada 2024 r., III SA/Po 378/24, CBOSA).

Tym samym w ocenie organu nadzoru przepis § 7 ust. 7 uchwały narusza w sposób istotny regułę swobody umów, wynikającą z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071) i z tego względu konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego powyższej regulacji.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), zwanej dalej „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, z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje 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 danym 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, CBOSA). 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.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto treść załącznika nr 2 do uchwały w zakresie zwrotu: „Oświadczenie powyższe składam świadoma odpowiedzialności za fałszywe składanie zeznań, za co zgodnie z przepisem art. 233 Kodeksu karnego, grozi kara pozbawienia wolności do lat 3*.* Art. 233. § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U.2025 poz. 383 z dnia 26 marca 2025r.) «Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze 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 Kotlin 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 Gminy Kotlin nie była upoważniona do zamieszczenia w badanej uchwale klauzuli o odpowiedzialności karnej o treści wskazanej w załączniku 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 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 Gminy Kotlin

Wójt Gminy Kotlin