



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2025 r.

Poz. 1961

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.188.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 marca 2025 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/74/2025 Rady Gminy Bojszowy z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających gminie Bojszowy lub jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg, w części określonej w:

1) § 5 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania „W szczególnie uzasadnionych przypadkach można wyrazić zgodę na spłatę wierzytelności rozłożonej na raty na okres nie dłuższy niż 36 miesięcy.”, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”;

2) § 5 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania „chyba że przy udzieleniu ulgi postanowiono inaczej” wraz z poprzedzającym je przecinkiem, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;

3) § 8 uchwały, jako sprzecznej z § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej „Zasadami techniki prawodawczej” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”

4) załącznikach nr 1 i nr 2 do uchwały w części obejmującej oświadczenie w brzmieniu „Oświadczam, że powyższe dane są zgodne z prawdą oraz, że zostałam/em uprzedzona/y o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17) – za złożenie zeznań niezgodnych z prawdą oraz zatajenie prawdy. Zgodnie z art. 233 § 1, kto składa zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech, jako sprzecznej z art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem karnym” w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 27 stycznia 2025 r. Rada Gminy Bojszowy, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr X/74/2-25 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających gminie Bojszowy lub jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy

publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 17 lutego 2025 r. wskutek przekazania wedle właściwości od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Jako podstawę prawną uchwały Rada powołała m.in. art. 59 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

W § 5 ust. 1 zd. 2 uchwały Rada postanowiła, że *W szczególnie uzasadnionych przypadkach można wyrazić zgodę na spłatę wierzytelności rozłożonej na raty na okres nie dłuższy niż 36 miesięcy.*

Posłużenie się przez Radę pojęciem „szczególnie uzasadnionych przypadków” jest nieprecyzyjne i nie daje możliwości ustalenia jakie warunki należy spełnić, aby ubiegać się o możliwość odroczenia terminu płatności lub rozłożenia płatności na raty na okres nie dłuższy niż 36 miesięcy. Z uwagi na to, że uchwała ta stanowi akt wykonawczy do ustawy, doprecyzowane w niej powinny zostać wszelkie wymagane kwestie. Niniejsza uchwała nie spełnia natomiast takiego wymogu.

Delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych upoważnia organ uchwałodawczy do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. Realizując kompetencję, organ uchwałodawczy musi uwzględniać treść normy upoważniającej, aby w sposób wyczerpujący została ona wykonana. Tymczasem Rada przyjmując generalną klauzulę, jaką stanowi sformułowanie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, nie precyzując dokładnie, o jakie przypadki chodzi, w istocie przekazuje tę kwestię do dowolnego uznania w tym zakresie, organowi wykonującemu uchwałę. Takie natomiast działanie Rady Gminy, w ocenie organu należy uznać za niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji organu stanowiącego na podmiot wykonawczy.

Poza powyższym, z niedopuszczalnym przekazaniem kompetencji przysługującej Radzie mamy do czynienia w § 5 ust. 2 uchwały. W przepisie tym Rada wskazała, że *Od należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, której termin płatności odroczone lub rozłożono spłatę na raty nie pobiera się odsetek ustawowych, lub odsetek ustawowych za opóźnienie, lub odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych za okres od dnia złożenia wniosku o udzielenie ulgi do upływu terminu zapłaty, chyba że przy udzieleniu ulgi postanowiono inaczej.*

Rada zawierając w zacytowanym przepisie stwierdzenie „chyba, że przy udzieleniu ulgi postanowiono inaczej”, w rzeczywistości dopuściła możliwość decydowania o zasadach odraczania i rozkładania na raty spłaty należności cywilnoprawnych przez podmioty wymienione w § 11 uchwały.

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę konstrukcja jest niedopuszczalna.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności organy władzy publicznej, a w tym Rada, mogą działać wyłącznie wtedy i w takim zakresie, na jaki pozwala im ściśle określony przepis prawa.

W art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ustawodawca wprost zastrzegł, że organem właściwym do określenia szczegółowych zasady, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 jest organ stanowiący gminy. Aby rada gminy mogła przekazać przydaną jej kompetencję na rzecz podmiotu trzeciego, musiałby istnieć norma, posiadająca przynajmniej rangę ustawową, upoważniająca ją do takiego działania. Nie ulega wątpliwości, że w obecnie obowiązującym porządku prawnym brak jednak takowej podstawy.

Z uwagi na powyższe, § 5 ust. 2 uchwały, w części, w jakiej Rada przewiduje możliwość subdelegacji swojej kompetencji musi zostać oceniony jako istotnie naruszający prawo.

Poza powyższym, wątpliwości organu nadzoru budzi także § 8 uchwały, w którym Rada stwierdziła, że *Przedsiębiorstwem jest każda jednostka, czy to osoba fizyczna czy osoba prawna, wykonująca działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania.*

Analiza zacytowanej regulacji prowadzi do wniosku, iż w przepisie tym Rada podjęła próbę samodzielnego zdefiniowania pojęcia „przedsiębiorstwa”. Zdaniem organu nadzoru działanie to było pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że choć ustanawianie definicji legalnych w aktach prawa miejscowego stanowi jeden z dopuszczalnych środków techniki prawodawczej, to jednak możliwość taka obwarowana jest pewnymi szczególnymi wymogami.

Pierwszą grupę wspomnianych warunków wywieść można z treści § 146 Zasad techniki prawodawczej. W myśl przywołanego przepisu: *W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:*

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;*
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;*
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;*
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.*

Poza powyższym, zastanawiając się nad możliwością skorzystania z ww. środka lokalny prawodawca winien rozważyć konsekwencje wynikające z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W tym miejscu wyjaśnić należy, że akty prawa miejscowego stanowią podstawowe akty wykonawcze, co implikuje zakaz powtarzania w ich treści, a tym bardziej modyfikowania, pojęć używanych i definiowanych przez ustawodawcę.

Za niedopuszczalne trzeba uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprowadzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 Zasad techniki prawodawczej, 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.*

W kontekście § 149 Zasad techniki prawodawczej, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „przedsiębiorstwa” 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 WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Końcowo organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na treść załączników nr 1 i 2 do uchwały, zawierających wzór oświadczenia o sytuacji majątkowej odpowiednio osoby fizycznej i osoby prawnej/jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. W dokumentach tych Rada postanowiła zawrzeć pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań i nadać mu następujące brzmienie:

Oświadczam, że powyższe dane są zgodne z prawdą oraz, że zostałam/em uprzedzona/y o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17) – za złożenie zeznań niezgodnych z prawdą oraz zatajenie prawdy. Zgodnie z art. 233 § 1, kto składa zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech.

Niewątpliwie odpowiedzialność za składanie fałszywych oświadczeń wynika wprost z przepisów Kodeksu karnego. Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego, *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 od 6 miesięcy do lat 8.*

Natomiast w myśl art. 233 § 6 Kodeksu karnego *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.*

Z powyższego unormowania wynika zatem, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 317/17, publ. CBOSA).

Jak podkreślił WSA w Kielcach w jednym ze swych orzeczeń *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 deklaracji, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań)* (wyrok WSA w Kielcach z 25.10.2012 r., I SA/Ke 506/12, publ. CBOSA).

W konsekwencji zawarcie wymogu składania oświadczenia woli w przedmiocie świadomości o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń woli w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – bez stosownego upoważnienia ustawowego – należy uznać za istotne naruszenie prawa.

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 X/74/2025 Rady Gminy Bojszowy z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających gminie Bojszowy lub jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg – 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