



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.821.2024

Katowice, dnia 25 października 2024 r.

Rada Gminy Jasienica

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 III/35/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Jasienica lub jej jednostkom organizacyjnym, a także określenie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg, w części określonej w:

- 1) § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 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”;
- 2) § 5 ust. 5 uchwały w zakresie sformułowania „chyba że przy zastosowaniu ulgi postanowiono inaczej” wraz z poprzedzającym je przecinkiem i § 9 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania „w tym szczególności” wraz z poprzedzającym je przecinkiem, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”;
- 3) § 13 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Jasienica, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr III/35/24 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Jasienica lub jej jednostkom organizacyjnym, a także określenie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg, zwaną dalej „uchwałą”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 września 2024 r. za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności uwagę zwrócić należy na treść § 4 uchwały, zgodnie z którym *Należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzane z urzędu, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach*

publicznych. Zdaniem organu nadzoru Rada podejmując próbę skorzystania z możliwości określonej w art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych nie wypełniła należycie wynikającej z ww. przepisu 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 na organ uprawniony, tj. Wójta Gminy Jasienica. 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 organ 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 rozstrzygania o zasadach rozkładania należności na raty albo odraczania terminu spłaty na organ uprawniony do stosowania ulg mamy do czynienia w § 5 ust. 5 uchwały, w którym Rada postanowiła, 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 opóźnienia lub odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych za okres od dnia złożenia wniosku do upływu terminu zapłaty, chyba że przy zastosowaniu ulgi postanowiono inaczej.**

*Rada posługując się zastrzeżeniem *chyba że przy zastosowaniu ulgi postanowiono inaczej*, pomimo braku takiej kompetencji, przekazała Wójtowi Gminy Jasienica prawo do 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.*

*Poza powyższym, zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 9 ust. 2 zd. 1 uchwały, wedle którego *Udzielenie ulgi na wniosek dłużnika następuje w formie pisemnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, w tym w szczególności w drodze ugody lub porozumienia.**

*Po pierwsze wskazać należy, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem jako akt wykonawczy do ustawy, winna całościowo i wyczerpująco regulować wszelkie kwestie wynikające z delegacji ustawowej. Z tego względu, uchwała między innymi nie powinna zawierać pojęć niedookreślonych uniemożliwiających jednoznaczne ustalenie wymaganego sposobu zachowania jej adresata w określonej w niej sytuacji. W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że posłużenie się przez Radę wyrażeniem „w szczególności” świadczy o braku precyzyjności i zupełności powyższej regulacji, a zatem także o naruszeniu zasady należytej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02) podniósł, że *Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych nie budzących 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 pozwalająca na wyegzekwowanie (K. 24/00). Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Należyta**

poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne.

Należy podkreślić, że skoro kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, zrozumiałej dla jednostki (por. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Niniejsza uchwała zawierając w swej treści wyrażenie „w szczególności” nie spełnia takowych wymogów, a zatem uzasadnionym staje się stwierdzenie jej nieważności w tej części.

Końcowo, analizie poddać wypada § 13, w którym Rada postanowiła, że *Traci moc uchwała Nr XXX/417/21 Rady Gminy Jasienica z dnia 23.06.2021 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Jasienica lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg.*

W tym miejscu wskazać należy, że uchwała, o której Rada stanowi w zacytowanej regulacji, zwana dalej „uchwałą uchylaną”, została zmieniona uchwałą Nr LXV/811/23 z dnia 28 grudnia 2023r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXX/417/21 Rady Gminy Jasienica z dnia 23 czerwca 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Jasienica lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg, zwaną dalej „uchwałą zmieniającą”. Na mocy § 1 uchwały zmieniającej Rada przyjęła, że uchwała uchylana obowiązywać będzie do 30 czerwca 2024 r. W tym stanie rzeczy na dzień podejmowania niniejszej uchwały uchwała uchylana już nie obowiązywała, a zatem Rada nie miała możliwości ponownego stanowienia o utracie jej mocy obowiązującej.

Organ nadzoru raz jeszcze podkreśla, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia uchwał. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r. Nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru Rada uchylając uchwałę, która na dzień przyjęcia przepisu uchylającego już nie funkcjonowała w obrocie prawnym, postąpiła wbrew art. 2 Konstytucji RP, a zatem dopuściła się istotnego naruszenia prawa.

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 III/35/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Jasienica lub jej jednostkom organizacyjnym, a także określenie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego