



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2024 r.

Poz. 4122

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.43.1.2024.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

§ 4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „ważny”, § 4 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za umorzeniem przemawiają szczególne względy gospodarcze lub społeczne albo”, § 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 9 ust. 3 zdanie pierwsze we fragmencie „§ 4 ust. 1 pkt 7” oraz § 9 ust. 3 zdanie drugie we fragmencie „i 6” uchwały nr IV/18/2024 Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Jeżów Sudecki lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu lub osoby do tego uprawnionej.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Jeżów Sudecki, powołując się na art. 59 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 8 lipca 2024 r. uchwałę nr IV/18/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Jeżów Sudecki lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu lub osoby do tego uprawnionej, zwaną dalej także „uchwałą”.

Uchwała została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego platformą ePuap w dniu 15 lipca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „ważny” uchwały z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na modyfikacji i zawężeniu upoważnienia ustawowego jedynie do ważnego interesu publicznego;
- 2) § 4 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za umorzeniem przemawiają szczególne względy gospodarcze lub społeczne albo”, § 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez wskazanie nieprzewidzianych ustawą przesłanek umorzenia należności cywilnoprawnych przypadających Gminie Jeżów Sudecki lub jej jednostkom organizacyjnym;
- 3) § 9 ust. 3 zdanie pierwsze we fragmencie „§ 4 ust. 1 pkt 7” oraz § 9 ust. 3 zdanie drugie we fragmencie „i 6” z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 6 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20

**czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej: „rozporządzeniem”, polegającym na umieszczeniu w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji.**

Uchwałą IV/18/2024 Rada Gminy Jeżów Sudecki określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Jeżów Sudecki lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu lub osoby do tego uprawnionej, realizując upoważnienie ustawowe z art. 59 ust. 1, ust. 1 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: „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. 2. 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 stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg. 3. 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.”.

## I

Na podstawie wyżej cytowanego art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych rada gminy może postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, (umarzenie, odroczenie płatności, rozłożenie płatności na raty), lecz jedynie w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a więc m.in. w przypadku gdy zachodzi interes publiczny (art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy finansach publicznych).

Rada Gminy Jeżów Sudecki w § 4 ust. 1 uchwały określiła przypadki, w których może nastąpić umorzenie należności z urzędu, wskazując: „Należność może zostać umorzona z urzędu w całości lub w części jeżeli ustalone w toku postępowania wyjaśniającego okoliczności wykażą, że: 1) dłużnik - osoba fizyczna – zmarł, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawił majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6.000 zł, 2) dłużnik – osoba prawna – został wykreślony z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie, 3) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne, 4) jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji, 5) zachodzi ważny interes publiczny.”.

Należy jednakże zauważyć, że zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, określającym dopuszczalne przypadki zastosowania umorzenia należności z urzędu, umorzenie jest możliwe gdy zachodzi interes publiczny. Rada Gminy Jeżów Sudecki zmodyfikowała więc dopuszczalną okoliczność zastosowania umorzenia należności cywilnoprawnych z urzędu z art. 56 ust. 3, zawężając ją jedynie do ważnego interesu publicznego, podczas gdy ustawodawca wskazuje na interes publiczny.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 października 2017 r., III SA/Po 720/17: „Przepis art. 56 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.) wprost odnosi się do należności tzw. państwowych, natomiast do należności jednostek samorządu terytorialnego przepis ten stosuje się jako odesłanie zawarte w art. 59 ust. 3 ustawy, uprawniającym radę gminy do postanowienia o możliwości umarzania należności cywilnoprawnych z urzędu w okolicznościach określonych w art. 56 ust. 1 ustawy. Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na to, że umorzenie należności przypadających jednostce samorządu terytorialnego może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w art. 56 ust. 1 ustawy.”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, a każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Równocześnie na podstawie art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że rada gminy nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może

prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/WR\_2761/95, nie opubl.).

## II

Poza powyższą modyfikacją Rada Gminy Jeżów Sudecki przekroczyła także zakres upoważnienia ustawowego określając w § 4 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za umorzeniem przemawiają szczególne względy gospodarcze lub społeczne albo”, pkt 2 i pkt 3 uchwały, pozostałe przypadki, w których należność może być umorzona w całości lub w części na wniosek dłużnika.

Rada powołała się bowiem na okoliczności nieprzewidziane w upoważnieniu ustawowym z art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gdzie wskazano, jako podstawy zastosowania umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, przypadki uzasadnione ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym.

Wskazać należy, że wszystkie inne okoliczności nie mieszczą się w upoważnieniu ustawowym. Poza zakresem upoważnienia są więc okoliczności wskazane w § 4 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za umorzeniem przemawiają szczególne względy gospodarcze lub społeczne albo” uchwały, a także w § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały oraz w § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, jedynie bowiem ważny interes dłużnika lub interes publiczny może być podstawą zastosowania umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym.

Ponadto należy wskazać, że na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, to wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. Ustawodawca określił w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych katalog przesłanek warunkujących umorzenie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny. Sytuacje wskazane w tym przepisie są już unormowane i nie mogą być regulowane ponownie przez prawodawcę lokalnego.

Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Wskazać należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak i regulowanie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2023 r., III SA/Gd 67/23).

Zgodnie z orzecznictwem sądowym: „Treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w drodze aktu prawa miejscowego wprowadził dodatkowe kryteria warunkujące możliwość skorzystania z ulgi. 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. Normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, bez możliwości dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Rada gminy może zatem w granicach przyznanych jej kompetencji uregulować takie zagadnienia jak, np. ilość rat, na które należności mogą być rozkładane, długość terminów odraczania należności, reguły formalnoprawne udzielania ulg w spalcie należności cywilnoprawnych, przy ich dostosowaniu do uwarunkowań organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., I GSK 235/21).

### III

Rada Gminy Jeżów Sudecki w § 9 ust. 3 wskazała kiedy wystąpi lub nie wystąpi pomoc de minimis: „W przypadkach określonych w § 4 ust. 1 pkt 7 oraz § 5 ust. 1 przyznana ulga stanowi pomoc de minimis. Natomiast w przypadkach, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 6 pomoc de minimis nie wystąpi.”.

Jednakże zawarte w tym przepisie odniesienia do zapisów uchwały odsyłają do nieistniejących w uchwale regulacji, gdyż w uchwale nie ma § 4 ust. 1 pkt 6, ani też § 4 ust. 1 pkt 7.

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że tekst uchwały jest wewnętrznym sprzeczny.

Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (np.: wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05). Wskazywał on ponadto, jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. [...] Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane fragmenty uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego.

Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. (...) tekst normatywny powinien być sformułowany nie tylko zwięźle ale przede wszystkim precyzyjnie, tak aby nie pozwalał na dowolność interpretacji lecz by był możliwy do zastosowania w konkretnej sprawie.

Tym samym regulacje § 9 ust. 3 uchwały, w podkreślonych fragmentach: „W przypadkach określonych w § 4 ust. 1 pkt 7 oraz § 5 ust. 1 przyznana ulga stanowi pomoc de minimis. Natomiast w przypadkach, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 6 pomoc de minimis nie wystąpi.”, stanowią istotne naruszenie prawa i wymagają stwierdzenia nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Maciej Awizeń**