



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 czerwca 2025 r.

Poz. 4961

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.133.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 czerwca 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 § 8 uchwały nr XII/77/2025 Rady Miejskiej w Mikstacie z dnia 9 maja 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu i Gminie Mikstat lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 9 maja 2025 r. Rada Miejska w Mikstacie podjęła uchwałę nr XII/77/2025 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu i Gminie Mikstat lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art.18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2024 poz. 1465 z późn.zm.) oraz art. 59 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2024 poz. 1530)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 15 maja 2025 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Mikstacie ustanowiła szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazała podmioty uprawnione do udzielania tych ulg.

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.), dalej jako: "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 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 stanowić będzie pomoc publiczną, oraz

wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg". Z brzmienia art. 59 ust. 3 u.f.p. wynika, 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 u.f.p.

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.), dalej jako: "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP 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, 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.

Mocą § 8 uchwały Rada Miejska w Mikstacie postanowiła: "Należność pieniężna staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty, w przypadku gdy zostanie ustalone, że: 1) dowody, na podstawie których organ lub osoba uprawniona udzieliła ulgi, okazały się fałszywe; 2) dłużnik wprowadził organ lub osobę uprawnioną w błąd co do okoliczności uzasadniających udzielenie ulgi; 3) dłużnik nie spłacił należności pieniężnej w odroczonym terminie" (ust. 1), "W przypadku gdy dłużnik nie spłaci którejkolwiek z rat, niespłacona należność pieniężna staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty" (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, wskazane regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p., ingerując jednocześnie w materię stosunków cywilnoprawnych, która została uregulowana w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), dalej jako: "k.c."

Na cywilnoprawny, a zarazem umowny charakter realizacji kompetencji organu gminy w zakresie umarzania należności o charakterze cywilnoprawnym zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia z z 8 października 2019 r., I GSK 1738/19 (CBOSA), w którym orzekł iż: "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 także na wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r., I SA/GI 484/18 (CBOSA). W uzasadnieniu tego orzeczenia, odnoszącym się do oceny postanowień uchwały regulujących konsekwencje niedochowania warunków udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności lub rozłożenia należności na raty, 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. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby kwestie, które zawarte zostały w § (...) uchwały znalazły potencjalnie swój wyraz we wspomnianym porozumieniu".

Na szczególne uwzględnienie w kontekście badanej uchwały zasługuje również uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 września 2021 r., I GSK 235/21 (CBOSA), w którym wskazano: "Zasadny jest zarzut wymieniony w pkt 6 osnovy skargi kasacyjnej. 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".

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż niedopuszczalne jest, aby strony przyszłej umowy (porozumienia, ugody) były pozbawione wpływu na treść wzajemnych zobowiązań z uwagi na uprzednie, jednostronne ich kształtowanie w drodze uchwały rady gminy, która narzuca postanowienia umowne obu stronom. Umowa stanowi bowiem dwustronną czynność prawną zawieraną pomiędzy równorzędnymi podmiotami prawa cywilnego, a jej treść powinna być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron. W braku odmiennego, jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości unormowania ustawowego, kształtowanie treści umowy – w szczególności w zakresie praw i obowiązków stron – winno następować w toku zawierania umowy, poprzez wzajemne składanie stosownych oświadczeń woli, a nie w drodze jednostronnego aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy. Podobne stanowisko wyrażono również w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 listopada 2024 r., III SA/Po 378/24 (CBOSA), w którym dodatkowo podkreślono brak kompetencji rady gminy do normowania w uchwale przesłanek odstąpienia od porozumienia dotyczącego udzielenia ulgi. Tym samym, za niedopuszczalną uznano próbę modyfikacji przepisów art. 82–88 k.c., odnoszących się do uchylania się od skutków prawnych oświadczeń woli złożonych pod wpływem wad.

W konsekwencji, należy stwierdzić, iż postanowienia § 8 uchwały ingerują w sposób nieuprawniony w materię stosunków cywilnoprawnych, naruszając w istotnym stopniu zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ k.c. Regulacje te pozostają również w sprzeczności z przepisami k.c. dotyczącymi uchylania się od skutków prawnych oświadczeń woli złożonych pod wpływem wad, w szczególności błędu (art. 84 i art. 88 k.c.), w tym także w kontekście zawierania ugody, o której mowa w art. 918 k.c. Zwrócić należy również uwagę na wtórny, następczy charakter regulacji zawartych w § 8 uchwały względem zawartego porozumienia (ugody) pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem. Postanowienia te odnoszą się bowiem do skutków zaistnienia określonych okoliczności już po zawarciu porozumienia (ugody), a nie do zasad, trybu ani sposobu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 u.f.p. Tym samym regulacje te wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p., co stanowi istotne naruszenie prawa.

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 Mikstacie

Burmistrz Miasta i Gminy Mikstat