



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 lipca 2025 r.

Poz. 5613

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.140.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

orzekam

nieważność uchwały nr XIV/102/25 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Gostyńskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2025 r. Rada Powiatu Gostyńskiego podjęła uchwałę nr XIV/102/25 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Gostyńskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, 1907), art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 czerwca 2025 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Gostyńskiego ustanowiła szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym.

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: „ustawa”, „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”.

Jak stanowi art. 59 ust. 2 ustawy „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”. Jednocześnie zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy „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”.

W § 8 ust. 1 uchwały Rada Powiatu Gostyńskiego postanowiła, że: „Na wniosek dłużnika, w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, terminy spłaty całości albo części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty”.

W ocenie organ nadzoru przyjęte przez Radę Powiatu Gostyńskiego w § 8 ust. 1 uchwały przesłanki udzielania na wniosek ulg w spłacie należności cywilnoprawnych zostały ustalone z modyfikacją upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 1 ustawy. Należy wskazać, iż Rada Powiatu Gostyńskiego określiła, że terminy spłaty w całości lub w części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności mogą zostać rozłożone na raty „w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi”.

Tymczasem zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy tylko w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty. Podkreślenia wymaga, iż pojęcia „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 ustawy) są terminami nieostrymi, które mają charakter klauzul generalnych. Oznacza to, że ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie takich przesłanek zostało więc pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Zatem rada nie może w żaden sposób określać i modyfikować przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, CBOSA, wskazał, że: „[...] wyłącznie w art. 59 ust. 1 u.f.p. wymienione są przypadki, w których można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odraczaniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych i treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg (zob. wyroki WSA w Gliwicach z: 10 października 2012 r., sygn. akt I SA/Gl 924/12; 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 18/14). Stosownie do art. 59 ust. 1 u.f.p. tymi przesłankami są «ważny interes dłużnika» lub «interes publiczny». Doprecyzowanie w uchwale przesłanek będących klauzulami generalnymi (ważnego interesu dłużnika oraz interesu publicznego) w praktyce nastąpi bowiem najczęściej poprzez sformułowanie kolejnych przesłanek, również niemających precyzyjnego charakteru (będzie to z reguły wskazanie na sytuację majątkową, stan finansów, nadzwyczajne zdarzenie skutkujące utratą dochodu i.t.p.). Tym samym zawężona zostanie możliwość zastosowania ulg przez podmiot ich udzielający (zob. Zbigniew Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz do art. 59, wyd. II, opubl. WKP 2020)”.

W ocenie organu nadzoru wskazanie w § 8 ust. 1 przedmiotowej uchwały niezgodnych z art. 59 ust. 1 ustawy przesłanek do zastosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, tj. wskazanie względów społecznych lub gospodarczych zamiast ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto mocą § 8 ust. 3 i ust. 4 uchwały Rada Powiatu Gostyńskiego postanowiła: „Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości należności pieniężnych, których termin płatności odroczone, albo nie spłaci w pełnej wysokości ustalonych rat, należność pieniężna pozostała do zapłaty staje się wymagalna natychmiast wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od pierwotnej daty wymagalności należności pieniężnej. Za zachowanie terminu zapłaty uważa się datę faktycznego wpływu należności pieniężnej na rachunek bankowy Powiatu Gostyńskiego lub jednostki organizacyjnej” (ust. 3), „Należność staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty, w przypadku ustalenia, że dowody na podstawie, których udzielono ulgi okazały się fałszywe lub dłużnik wprowadził wierzyciela w błąd, co do okoliczności uzasadniających udzielenie ulgi” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, wskazane regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy, 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 (odpowiednio także organu powiatu) w zakresie umarzania należności o charakterze cywilnoprawnym zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia 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 consensu, 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 osnowy 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 ukształtowanie w drodze uchwały rady powiatu, 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 powiatu. Podobne stanowisko wyrażono również w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 listopada 2024 r., III SA/Po 378/24 (CBOSA), odnoszące się także do rady powiatu, 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 ust. 3 i ust. 4 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 ust. 3 i ust. 4 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

ustawy. Tym samym regulacje te wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Gostyńskiego

Zarząd Powiatu Gostyńskiego