



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 8 października 2025 r.

Poz. 7012

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.197.2025.4**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 1 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

### **orzekam**

nieważność § 3 ust. 1 w części obejmującej: zwrot „w przypadku gdy” zawarty we wprowadzeniu do wyliczenia, pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 i wyraz „innych” w pkt 5, a także § 8 ust. 1 i 2 oraz § 10 ust. 1 w zakresie zwrotu „pkt 1, 2, 3 (w odniesieniu do zakończonego postępowania upadłościowego, 4 i)” uchwały nr XIII/82/2025 Rady Gminy Krzykosy z dnia 2 września 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Krzykosy lub jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną i wskazania organu do tego uprawnionego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 2 września 2025 r. Rada Gminy Krzykosy podjęła uchwałę nr XIII/82/2025 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Krzykosy lub jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną i wskazania organu do tego uprawnionego, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), art. 59 ust. 1-3, art. 59a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.), art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 września 2025 r.

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

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1180), zwanej dalej „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 zapisów 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”. Ponadto, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 59 ust. 3 u.f.p.: „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”.

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.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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.

W myśl § 3 ust. 1 uchwały: „Ulg w spłacie należności pieniężnych można udzielać na wniosek dłużnika, w przypadku gdy: 1) dłużnik – osoba fizyczna znajduje się w trudnej sytuacji finansowej i materialnej wywołanej zdarzeniem losowym, 2) dłużnik – osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej wywołanej zdarzeniem losowym, 3) należność pieniężna nie została zaspokojona w toku zakończonego postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego, lub sąd odrzucił wniosek o ogłoszeniu upadłości w związku z brakiem wystarczających środków na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, 4) w wyniku czynności egzekucyjnych, dłużnik – osoba fizyczna lub osoby pozostające na jego utrzymaniu byliby pozbawieni niezbędnych środków utrzymania, 5) w innych przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym”.

Zdaniem organu nadzoru, przytoczony przepis uchwały, w zakresie, w jakim dookreśla ustawowe przesłanki stosowania ulg, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 u.f.p., naruszając te przepisy w stopniu istotnym. Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.f.p., omawiane ulgi mogą być stosowane „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym”.

Należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie u.f.p. posługuje się określeniami: „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny” (por. art. 56 ust. 1 pkt 5, art. 57 pkt 1, art. 59 ust. 1), przy czym ich nie definiuje. W świetle § 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), prawodawca miejscowy w opisanej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia takim pojęciom bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p. takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r. I SA/Gl 484/18). Przyjąć zatem należy, że pojęcia „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 u.f.p.) z woli samego ustawodawcy są terminami nieostrymi, które mają charakter klauzul generalnych. Ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez uprawniony do tego organ, w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie tych przesłanek zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Rada nie może w żaden sposób określać i uściślać ustawowych przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 u.f.p., co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 24 września 2021 r. I GSK 235/21: „[...] 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. 1 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg [...]”.

Powyższe ustalenia pozwalają uznać, że przepis § 3 ust. 1 uchwały w zakresie zwrotu „, w przypadku gdy” zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia, a także w zakresie punktów 1, 2, 3 i 4 oraz wyrazu „innych” w pkt 5, został podjęty z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 u.f.p., skutkującym nieważnością wadliwej regulacji. W konsekwencji –

dla zachowania wewnętrznej spójności i jasności przepisów - rygiem nieważności organ nadzoru objął także przepis § 10 ust. 1 uchwały w zakresie, w jakim odsyła się w jego treści do unieważnionych jednostek redakcyjnych w § 3 ust. 1 uchwały, tj. w zakresie zwrotu „pkt 1, 2, 3 (w odniesieniu do zakończonego postępowania upadłościowego, 4 i”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą ponadto przepisy § 8 uchwały, w których Rada Gminy Krzykosy postanowiła: „Należność pieniężna staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty, w przypadku gdy: 1) dowody, na podstawie których udzielono ulgi, okazały się fałszywe, 2) zostanie ustalone, że dłużnik wprowadził organ wymieniony w § 9 uchwały w błąd, co do okoliczności uzasadniających udzielenie ulgi, 3) dłużnik nie spłacił należności pieniężnej w odroczonym terminie” (ust. 1), „W przypadku, gdy dłużnik nie spłacił którejkolwiek z rat - niespłacona należność pieniężna staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty” (ust. 2). Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje również nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p., wkraczając jednocześnie w sferę stosunków cywilnoprawnych normowaną ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 i 1172), zwaną dalej „Kodeksem cywilnym”.

Na umowny charakter realizacji kompetencji organu gminy w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych zwrócono uwagę w uzasadnieniu postanowienia NSA z 8 października 2019 r. I GSK 1738/19, gdzie stwierdzono: „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 załatwiający 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 też na wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r. I SA/Gl 484/18. W uzasadnieniu tego orzeczenia, oceniając uregulowania uchwały odnoszące się do niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności, 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”.

W kontekście ocenianej uchwały na szczególną uwagę zasługuje także uzasadnienie wyroku NSA z 24 września 2021 r. I GSK 235/21, w którym stwierdzono: „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”.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, zdaniem organu nadzoru niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy (porozumienia – por. § 3 ust. 2 uchwały) nie miały wpływu na treść wzajemnych zobowiązań z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje uchwała rady gminy narzucająca jednostronnie prawa i obowiązki dla obu stron umowy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy. Kształtowanie postanowień umowy, w tym praw i obowiązków jej stron, w razie braku przeciwnego,

wyraźnego i nie budzącego wątpliwości unormowania ustawowego, powinno mieć miejsce przy zawieraniu szeroko pojmowanej umowy (w ramach wzajemnego składania przez dane podmioty stosownych oświadczeń woli), a nie w uchwale podejmowanej przez radę gminy. Podobne stanowisko zaprezentowano w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 13 listopada 2024 r. III SA/Po 378/24, gdzie zwrócono także uwagę na kwestię braku kompetencji rady gminy do normowania w przedmiotowej uchwale przesłanek odstąpienia od porozumienia w sprawie udzielenia ulgi i tym samym modyfikacji wiążących regulacji art. 82-88 Kodeksu cywilnego dotyczących uchylania się od skutków prawnych zawartego porozumienia w przypadku wad oświadczenia woli.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że regulacje § 8 uchwały wkraczają w sposób nieuprawniony w sferę stosunków cywilnoprawnych, naruszając w sposób istotny regułę swobody umów wynikającą z art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, jak również unormowania Kodeksu cywilnego dotyczące uchylania się od skutków prawnych wad oświadczeń woli, w szczególności składanych pod wpływem błędu (art. 88, art. 84).

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że regulacje § 8 uchwały odnoszą się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi, a zatem dotyczą sytuacji już po udzieleniu ulgi i tym samym nie mieszczą się w pojęciu zasad udzielania ulg, o których mowa w przepisie upoważniającym. W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 u.f.p. taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową (por. wyrok NSA z 24 września 2021 r. I GSK 235/21). Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 8 ust. 1 i 2 uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p.

Mając na względzie powyższe, 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 Gminy Krzykosy

Wójt Gminy Krzykosy