



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 listopada 2025 r.

Poz. 8590

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.240.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 listopada 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 § 7 ust. 4 uchwały nr XVI/134/2025 Rady Miejskiej w Poniecu z dnia 29 października 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz w sprawie niedochodzenia tych należności - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2025 r. Rada Miejska w Poniecu podjęła uchwałę nr XVI/134/2025 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz w sprawie niedochodzenia tych należności, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2025 poz. 1153), art. 59 ust. 2 i 3 i art. 59a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)”.

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

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

Zgodnie z § 7 ust. 4 uchwały: „Jeżeli w ustalonych terminach dłużnik nie dokonał zapłaty odroczonej należności pieniężnej lub jednej z rat należności pieniężnej, cała pozostała do zapłaty należność staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi od pierwotnego terminu.”.

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, CBOSA, 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 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 też na wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r., I SA/GI 484/18, CBOSA. W uzasadnieniu tego orzeczenia zgodzono się ze stanowiskiem, że naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 11 maja 2011 r., III SA/Wr 111/11, CBOSA). W przytoczonym wyroku sąd wskazał również, że powtórzony zapis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, CBOSA). W powyższym wyroku, 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.

Zdaniem organu nadzoru, w kontekście ocenianej uchwały, na szczególną uwagę zasługuje uzasadnienie wyroku NSA z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, CBOSA, w którym stwierdzono: „Zasadny jest zarzut wymieniony w pkt 6 osnowy skargi kasacyjnej. Zgodnie z regulacją zawartą w z § 11 ust. 2: «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 § 11 ust. 2 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 czy też ugody 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, CBOSA).

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, przepis § 7 ust. 4 uchwały narusza w sposób istotny regułę swobody umów, wynikającą z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071) i z tego względu konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego powyższej regulacji.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje 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 danym 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.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. 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.

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 Poniecu

Burmistrz Ponieca