



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 grudnia 2025 r.

Poz. 9086

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.252.2025.2

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 grudnia 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 § 2 pkt 7 i 8, § 5 pkt 1 lit b) w zakresie wyrazów "w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika", § 5 pkt 6 oraz § 10 uchwały nr XIX/144/2025 Rady Gminy Słupca z dnia 30 października 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Słupca oraz w sprawie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu i osób uprawnionych do udzielania tych ulg - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 października 2025 r. Rada Gminy Słupca uchwałą nr XIX/144/2025 określiła szczegółowe zasady, sposoby i tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Słupca oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazała organ i osoby uprawnionych do udzielania tych ulg.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w zw. z art. 59 ust. 1-3 oraz art. 59a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 listopada 2025 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1180) - zwanej dalej „u.o.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 u.o.f.p., mogą być umarzone, 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 art. 59 ust. 4 u.o.f.p. Szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ww. ulg, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazanie organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 59 ust. 2 u.o.f.p.). Ponadto, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 59 ust. 3 u.o.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ww. ulg w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 u.o.f.p.

Informacyjnie należy wskazać, iż przesłanki umorzenia w części, odroczenia terminów płatności i rozłożenia na raty należności przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wówczas, gdy należności te powstały w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami są inne, niż w przypadku, gdy należności te nie powstały w ten sposób. Do należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami stosuje się bowiem przepisy art. 55-58 u.o.f.p., z tym że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (art. 59 ust. 4 u.o.f.p.).

Niewątpliwie uchwała podejmowana w oparciu o normę art. 59 ust. 1 - 3 u.o.f.p. stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 kwietnia 2024 r., III SA/GI 1078/23, CBOSA). Zaliczenie aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu uzupełnienie przepisów ustawy, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. W myśl powszechnie przyjętej zasady do wydania aktu prawa miejscowego musi więc istnieć wyraźne ustawowe upoważnienie. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) to na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada gminy stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

Jak już wskazano art. 59 ust. 1 u.o.f.p. przyznaje organowi stanowiącemu gminy prawo określenia zasad umarzania, odraczania terminów płatności i rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego. Ww. norma dotyczy ulg (umorzenie, odroczenie terminu spłaty, rozłożenie należności na raty), które udzielane mogą być w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. Przesłanki udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 u.o.f.p. zostały więc już określone przez ustawodawcę. Należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie u.o.f.p. posługuje się określeniem „ważny interes dłużnika” czy też „interes publiczny” (por. art. 57 pkt 1, art. 59 ust. 1 u.o.f.p.), przy czym go nie definiuje. Przyjmując zatem należy, że pojęcia „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny” (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 u.o.f.p.) z woli samego ustawodawcy są terminami nieostrym i mają charakter klauzul generalnych. Ich treść powinna być zatem oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie tych przesłanek zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Rada Gminy Słupca nie może zatem w żaden sposób określać i uściślać ustawowych przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 u.o.f.p., jak to ma miejsce w § 2 pkt 7 i 8 czy § 5 pkt 1 lit b) przedmiotowej uchwały. W wyroku z 24 września 2021 r. (I GSK 235/21, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż "ustawowe uregulowanie przesłanek stosowania ulg powoduje, iż organ uchwałodawczy nie ma możliwości w uchwale ich zmiany, pominięcia lub dodania nowych. Pogląd ten uzasadniony jest tym, że wyłącznie w art. 59 ust. 1 u.o.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.o.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/GI 924/12; 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/GI 18/14). Stosownie do art. 59 ust. 1 u.o.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)".

Ustanowienie przez Radę Gminy Słupca w § 2 pkt 7 i 8 oraz w § 5 pkt 1 lit b) przedmiotowej uchwały dodatkowych przesłanek w postaci m.in. względów społecznych lub gospodarczych, czy też trudnej sytuacji materialnej dłużnika, sprawiedliwości lub bezpieczeństwa jest zatem przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 1 u.o.f.p. i niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa. Jak już wskazywano, to wyłącznie norma art. 59 ust. 1 u.o.f.p. określa przypadki, w których można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odraczaniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych, zaś treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 i 3 u.p.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ww. ulg.

Zgodnie z regulacją § 5 pkt 6 przedmiotowej uchwały "Jeżeli dłużnik nie dokona spłaty należności w odroczonej terminie ustalonym przez organ uprawniony albo nie dokona spłaty w terminie lub w pełnej wysokości którejkolwiek z rat ustalonych przez organ uprawniony, należność pozostała do zapłaty staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od pierwotnego terminu zapłaty za cały okres opóźnienia". Zdaniem organu nadzoru regulacja powyższa nie mieści się w pojęciu zasad udzielania ulgi. Przepis art. 59 ust. 2 u.o.f.p. nie zawiera bowiem delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie określonych należności lub 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 § 5 pkt 6 ww. uchwały odnoszą się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności. Kwestie te mogą znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym między dłużnikiem a wierzycielem (por. wyrok NSA z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, CBOSA).

W § 10 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Słupca określiła warunki dopuszczalności cofnięcia, uchylenia się od skutków oświadczenia woli oraz odstąpienia od ugody "w przedmiocie umorzenia, odroczenia spłaty lub rozłożenia na raty należności pieniężnych". Stosownie do art. 58 ust. 2 u.o.f.p. umorzenie należności oraz odroczenie terminu spłaty całości lub części należności albo rozłożenie płatności całości lub części należności na raty następuje, w formie pisemnej, na podstawie przepisów prawa cywilnego. W konsekwencji uznać należy, że skoro w art. 59 ust. 1-3 u.o.f.p. mowa jest o należnościach cywilnoprawnych, to w zakresie nieuregulowanym w u.o.f.p. oraz nieprzekazanym do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego, w odniesieniu do składanych przez organ wykonawczy oświadczeń woli stosuje się wyłącznie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071) dotyczące wad oświadczeń woli (por. wyrok WSA w Poznaniu z 13 listopada 2024 r. III SA/Po 378/24, CBOSA). Nadto zasadą jest, że to, co zostało uregulowane przepisami ustawowymi nie powinno być przejmowane do aktu prawa miejscowego ani tym bardziej modyfikowane przez wprowadzanie innych regulacji (por. wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2013 r., I SA/Gl 294/13, CBOSA).

Należy mieć na uwadze, że prawo miejscowe może jedynie uzupełniać regulacje ustawowe i to wyłącznie w kwestiach wyraźnie wskazanych w upoważnieniu, zaś przekroczenie granic zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego zawsze stanowić będzie istotne naruszenie prawa. Organ jednostki samorządu terytorialnego stanowiąc akt prawa miejscowego musi działać na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Przy ich podejmowaniu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie kierować się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec 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 Słupca

Wójt Gminy Słupca