



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 lutego 2025 r.

Poz. 1767

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.25.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 lutego 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 § 3 ust. 4 i 5 oraz § 8 uchwały nr IX/63/2025 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 16 stycznia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Sieraków lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu uprawnionego – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Sierakowie podjęła uchwałę nr IX/63/2025 w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Sieraków lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu uprawnionego, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530; zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 i poz. 1717)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 20 stycznia 2025 r.

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

Przepis art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., zwanej dalej: „ustawą”), przewiduje, że: „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”. W myśl 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”. Z kolei w oparciu o przepis 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”.

Zgodnie § 3 ust. 1 uchwały: „W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, spłata należności pieniężnej na pisemny wniosek dłużnika może być odroczone lub rozłożona na raty”. Stosownie do § 3 ust. 4 uchwały: „Jeżeli dłużnik nie spłaci którejkolwiek z rat w terminie albo

w pełnej wysokości, pozostała do zapłaty należność staje się natychmiast wymagalna łącznie z odsetkami”. W § 3 ust. 5 uchwały zapisano: „Jeżeli dłużnik nie spłaci zadłużenia w odroczonym terminie, należność staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od dnia wymagalności do dnia zapłaty”. Stosownie do § 8 uchwały: „W przypadku ustalenia, że dowody na podstawie których umorzono, odroczone lub rozłożono należność pieniężną na raty okazały się fałszywe lub dłużnik wprowadził organ w błąd co do okoliczności, które stanowiły podstawę do złożenia przez organ oświadczenia woli określonej treści, należność pieniężna będąca przedmiotem umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami”.

Zdaniem organu nadzoru regulacje zawarte w § 3 ust. 4 i 5 oraz w § 8 uchwały wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 59 ust. 2 ustawy. Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 58 ust. 2 ustawy wprost wskazuje, że 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. Należy przez to rozumieć, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie oraz nieprzekazanym do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego, stosuje się wyłącznie przepisy prawa cywilnego.

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 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/Gl 484/18. 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). 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). 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. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby kwestie, które zawarte zostały w § 4 ust. 13 i ust. 14 uchwały znalazły potencjalnie swój wyraz we wspomnianym porozumieniu”.

Zdaniem organu nadzoru, w kontekście ocenianej uchwały, na szczególną uwagę zasługuje 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 § 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).

Tym samym w ocenie organu nadzoru przepisy § 3 ust. 4 i 5 oraz § 8 uchwały naruszają w sposób istotny regułę swobody umów, wynikającą z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), i z tego względu konieczne jest ich wyeliminowanie z obrotu prawnego. Należy przy tym zwrócić uwagę na ich wtórną, następczą funkcję w stosunku do zawartego porozumienia czy też ugody wierzyciela i dłużnika. Odnoszą się one bowiem do konsekwencji okoliczności mających nastąpić już po zawarciu takiego porozumienia, a nie do zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy. Powyższe oznacza z kolei równocześnie, że wykraczają one poza delegację wynikającą z art. 59 ust. 2 ustawy.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy 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. Z kolei 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 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). 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 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 Sierakowie

Burmistrz Gminy Sieraków