



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 471

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.282.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

orzekam

nieważność § 2 pkt 7 oraz § 6 ust. 4 uchwały nr XX/144/2025 Rady Powiatu Średzkiego z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Średzkiemu lub jego jednostkom organizacyjnym – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 listopada 2025 r. Rady Powiatu Średzkiego podjęła uchwałę nr XX/144/2025 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Średzkiemu lub jego jednostkom organizacyjnym (zwaną dalej „uchwałą”).

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 i 1907) oraz art. 59 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 55 oraz art. 56 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 grudnia 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 2025 r. poz. 1483, zwanej dalej „ustawą”), stanowi, 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”. Ponadto, zgodnie z upoważnieniem zawartym w 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”.

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., dalej „Konstytucja RP”) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego

na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP 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). 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 § 2 pkt 7 uchwały zdefiniowano ustawowe pojęcie „ważnego interesu dłużnika”. Zgodnie z powołaną regulacją, ilekroć w uchwale jest mowa o ważnym interesie dłużnika – rozumie się przez to: „względny społeczny lub sytuację majątkową i finansową dłużnika, przy których zapłata należności pieniężnych, bądź ich części mogłaby zagrozić egzystencji dłużnika lub osób będących na jego utrzymaniu lub dalszemu funkcjonowaniu dłużnika jako osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej”.

Zdaniem organu nadzoru, cytowana powyżej regulacja § 2 pkt 7 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 2 ustawy. W szczególności nie mieści się ona w pojęciu zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Ponadto należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie ustawy posługuje się określeniem „ważny interes dłużnika” (por. art. 57 pkt 1, art. 59 ust. 1), przy czym go 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 ustawy, 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 pojęcie „ważnego interesu dłużnika” (przesłanka wymieniona w art. 59 ust. 1 ustawy) z woli samego ustawodawcy jest terminem nieostrym, który ma charakter klauzuli generalnej. Jej treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie tej przesłanki zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może w żaden sposób określać i uściślać ustawowych przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 ustawy, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w 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 odrzucaniu 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[...]”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 pkt 7 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy.

Zgodnie § 6 ust. 4 uchwały: „Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości należności pieniężnych, której 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 Średzkiego lub jednostki organizacyjnej”.

Na umowny charakter realizacji kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego 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 wnioski. (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. 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 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 organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego 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 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (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 § 6 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, ze zm.), i z tego względu konieczne jest wyeliminowanie tego przepisu z obrotu prawnego. Należy przy tym zwrócić uwagę na wtórną, następczą funkcję kwestionowanego przepisu w stosunku do zawartego porozumienia czy też ugody wierzyciela i dłużnika. Odnosi się on bowiem do konsekwencji okoliczności mających nastąpić (lub których ujawnienie ma 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 wykracza on poza delegację wynikającą z art. 59 ust. 2 ustawy. Wskazane naruszenie prawa ma charakter istotny i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 6 ust. 4 uchwały.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. 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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Średzkiego

Zarząd Powiatu Średzkiego