



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2025 r.

Poz. 4822

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.497.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/103/2025 Rady Gminy Godów z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Godów i jej jednostkom podległym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, w części określonej w:

1) § 2 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi” wraz z poprzedzającym go przecinkiem, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), zwanej dalej: *ustawą*;

2) § 3 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania: „w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika”, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy;

3) § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy w zw. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

4) § 3 ust. 5 i 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

5) § 4 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 59a ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2025 r. Rada Gminy Godów przyjęła uchwałę Nr XIV/103/2025 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Godów i jej jednostkom podległym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 4 lipca 2025 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada powołała m.in. art. 59 ust. 2 i art. 59a ust. 1 ustawy.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta w części z istotnymi naruszeniami prawa.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy, 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 (...). Natomiast, jak wynika z ust. 2 ww. przepisu, 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 uprawnioną do udzielania tych ulg. 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.

Należy podkreślić, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 ustawy, upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Oznacza to, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy, zawartą w upoważnieniu ustawowym, obowiązany jest działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały, wskazać należy, że część jej postanowień została podjęta z naruszeniem prawa.

Przepisem § 2 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że: *Należności cywilnoprawne mogą być umarzane na wniosek dłużnika w całości lub w części po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi.*

Z kolei, § 3 ust. 1 uchwały stanowi, iż:

Na wniosek dłużnika terminy spłaty całości albo części należności cywilnoprawnych mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności cywilnoprawnych może zostać rozłożona na raty w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika.

W ocenie organ nadzoru, przyjęte przez Radę w wyżej wskazanych przepisach uchwały przesłanki uzasadniające zastosowanie ulg zostały ustalone z modyfikacją upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 1 ustawy. Należy wskazać, iż Rada uzależniła możliwość przyznania wskazanych ulg w spłacie należności od *względów społecznych lub gospodarczych, w szczególności możliwości płatniczych dłużnika.*

Tymczasem zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy tylko w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty. Podkreślenia wymaga, iż pojęcia „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 ustawy) są terminami nieostryimi, które mają charakter klauzul generalnych. Oznacza to, że ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie takich przesłanek zostało więc pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Zatem rada nie może w żaden sposób określać i modyfikować przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2021 r., I GSK 235/21 (publikacja Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), wskazał, że: „[...] 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. 2 u.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/Gl 924/12; 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 18/14). Stosownie do art. 59 ust. 1 u.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)”.

W ocenie organu nadzoru, wskazanie w § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały niezgodnych z art. 59 ust. 1 ustawy przesłanek do zastosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, tj. względów społecznych lub gospodarczych, w szczególności możliwości płatniczych dłużnika – zamiast ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego, stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 59 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

Dalej, w § 3 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że:

Ustala się następujące zasady rozkładania na raty i odraczania terminu spłaty należności cywilnoprawnych:

- 1) okres odroczenia terminu spłaty należności nie może być dłuższy niż 12 miesięcy,*
- 2) okres spłaty należności rozłożonej na raty nie może być dłuższy niż 24 miesiące,*
- 3) w szczególnie uzasadnionych przypadkach okres, o którym mowa w pkt 1 i 2 może być dłuższy.*

W ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 59 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Posłużenie się przez Radę pojęciem „szczególnie uzasadnionych przypadków” jest nieprecyzyjne i nie daje możliwości ustalenia jakie warunki należy spełnić, aby ubiegać się o możliwość rozłożenia na raty lub odroczenia terminu spłaty należności cywilnoprawnych na okres dłuższy niż 12 lub 24 miesiące (określone w §3 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały). Z uwagi na to, że uchwała ta stanowi akt wykonawczy do ustawy, doprecyzowane w niej powinny zostać wszelkie wymagane kwestie. Niniejsza uchwała nie spełnia natomiast takiego wymogu.

Delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych upoważnia organ uchwałodawczy do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. Realizując kompetencję, organ uchwałodawczy musi uwzględniać treść normy upoważniającej, aby w sposób wyczerpujący została ona wykonana. Tymczasem Rada przyjmując generalną klauzulę, jaką stanowi sformułowanie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, nie precyzując dokładnie, o jakie przypadki chodzi, w istocie przekazuje tę kwestię do dowolnego uznania w tym zakresie, organowi wykonującemu uchwałę. Takie natomiast działanie Rady Gminy, w ocenie organu nadzoru, należy uznać za niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji organu stanowiącego na podmiot wykonawczy. Jednocześnie należy podkreślić, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić ww. zasad rozkładania na raty i odraczania terminu spłaty należności cywilnoprawnych.

Dalej, przepisem § 3 ust. 5 i 6 uchwały Rada postanowiła, że: *5. Jeżeli dłużnik nie spłacił należności w odroczonym terminie, należności stają się natychmiast wymagalne wraz z odsetkami za zwłokę liczonymi od pierwotnych terminów płatności.*

6. Jeżeli dłużnik nie dotrzymał terminu płatności którejkolwiek z rat albo dokonał wpłaty w kwocie niższej niż określona przez podmiot udzielający ulgi należność staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami liczonymi od pierwotnych terminów płatności.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie mieści się w pojęciu zasad udzielania ulgi. Przepis art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania skutków niezapłacenia w terminie odroczonej należności lub określonych rat. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w dokumencie udzielenia ulgi.

Innymi słowy unormowanie § 3 ust. 5 i 6 uchwały odnosi 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 ustawy taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w dokumencie zawartym między dłużnikiem, a wierzycielem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, publikacja Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, zgodnie z delegacją zawartą w art. 59a ust. 1 ustawy: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia.*

Tymczasem, Rada Gminy Godów w § 4 uchwały postanowiła:

1. Upoważnia się Wójta Gminy i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł., a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia.

2. Niedochodzenie należności następuje po uprzednim wezwaniu dłużnika do zapłaty, w terminie 3 miesięcy od terminu wyznaczonego w wezwaniu do zapłaty.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 4 ust. 2 uchwały wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 59a ust. 1 ustawy. Na mocy przepisu art. 59a ust. 1 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym wymienionych w tym przepisie, nie posiada jednakże kompetencji do wprowadzania określonych zasad, ustalania określonych przesłanek, wytycznych dla innych podmiotów (tu: wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych) jak ma to miejsce w §4 ust.2 uchwały. Wobec powyższego, regulację przedmiotowej uchwały wskazującą iż: *niedochodzenie należności następuje po uprzednim wezwaniu dłużnika do zapłaty, w terminie 3 miesięcy od terminu wyznaczonego w wezwaniu do zapłaty*, jako wykraczającą poza delegację ustawową, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 59a ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Konkludując, wyżej wskazanymi przepisami uchwały, Rada Gminy Godów istotnie naruszyła prawo.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/103/2025 Rady Gminy Godów z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Godów i jej jednostkom podległym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy