



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 sierpnia 2025 r.

Poz. 4928

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.527.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 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 XVI.119.2025 Rady Miasta Wojkowice z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych Gminy Wojkowice i jej jednostek podległych, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organu uprawnionego do stosowania tych ulg, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530), dalej jako: „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2025 r. Rada Miasta Wojkowice przyjęła uchwałę nr XVI.119.2025 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych Gminy Wojkowice i jej jednostek podległych, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organu uprawnionego do stosowania tych ulg.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 59 ust. 2 i 3 w związku z art. 56 oraz art. 59a ustawy o finansach publicznych, art. 2 pkt 7, art. 3, art. 5, art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468).

Organ nadzoru pismem z dnia 29 lipca 2025 r. zwrócił się do Burmistrza Miasta Wojkowice o udzielenie informacji, czy organ gminy, stosownie do art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgłosił projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

W odpowiedzi doręczonej organowi nadzoru w dniu 31 lipca 2025 r. (pismo o znaku WF.0006.3.2025.4), Burmistrz Miasta oświadczył: *W odpowiedzi na Państwa pismo z dnia 29 lipca 2025 r., znak: NPII.4130.22.32.2025 w sprawie jw. Informuję, że pismem z dnia 30 maja 2025 r., znak: WF.0006.3.2025.1, zgłosiłem Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projekt uchwały Rady Miasta Wojkowice w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych Gminy Wojkowice i jej jednostek podległych, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organu uprawnionego do stosowania tych ulg. Pismem z dnia 10 czerwca 2025 r., znak: DMP-2.113.2025.WW, Prezes UOKiK wniósł zastrzeżenia do ww. projektu uchwały, które zostały w całości uwzględnione. Uchwała nie była zgłaszana ministrowi ds. rolnictwa.*

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 18 lipca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

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, z zastrzeżeniem ust. 4. Natomiast, jak wynika z ust. 2 i ust. 3 ww. przepisu 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 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.

Jednocześnie zgodnie z przepisem art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.” Zgodnie zaś z przepisem art. 7 ust. 3a cytowanej ustawy: „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy”.

Jak wynika z treści pisma projekt uchwały nie został zgłoszony do zaopiniowania właściwemu ministrowi do spraw rolnictwa. Tymczasem uchwała dotyczy udzielania pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Należy bowiem zauważyć, że przepisem § 12 ust. 3 uchwały Rada Miasta postanowiła, że:

3. Wartość udzielonej pomocy de minimis podlega kumulacji z inną pomocą de minimis oraz z pomocą de minimis w rolnictwie i rybołówstwie uzyskaną w różnych formach i z różnych źródeł w okresie trzech lat oraz z każdą pomocą inną niż de minimis, otrzymaną w odniesieniu do tych samych kosztów, na zasadach określonych w art. 5 rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2031.

Powyższa regulacja prawna wskazuje, że kwestionowana uchwała swym zakresem obejmuje również kwestię udzielania pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie. W konsekwencji powyższego w ocenie organu nadzoru koniecznym etapem procedowania nad uchwałą było wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W świetle tego przepisu warunkiem ważnie podjętej uchwały, której przedmiotem będzie udzielanie pomocy publicznej de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jest zgłoszenie jej projektu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Niedopełnienie tego obowiązku narusza w sposób istotny powołany wyżej przepis ustawy i w konsekwencji czyni tę uchwałę nieważną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Go 1291/10, opubl. CBOSA).

Należy stwierdzić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom, co w rozpatrywanej sprawie prawdopodobnie nie miało miejsca.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje również potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 472/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) w którym stwierdzono, że *„Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. (...)”*

Mając na uwadze należy stwierdzić, że wobec treści § 12 ust. 3 uchwały – zaniechanie wystąpienia o opinię do właściwego organu administracji publicznej na etapie projektu, w sytuacji gdy przepis tego wymaga, jest naruszeniem procedury uchwałodawczej i stanowi o istotnym naruszeniu prawa, skutkującym stwierdzeniem nieważności w całości tak podjętego aktu.

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem należy uznać także inne przepisy uchwały.

W ocenie organu nadzoru, § 2 lit. c-h uchwały jest sprzeczny z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, co następuje:

§ 2. Użyte w niniejszej uchwale pojęcia oznaczają:

(...)

c) Jednostka podległa Gminy Wojkowice – jednostka organizacyjna Gminy działająca w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego;

d) Należność – należność pieniężną o charakterze cywilnoprawnym, do której nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r., poz. 111 z późniejszymi zmianami), obejmującą należność główną wraz z należnymi odsetkami i kosztami dochodzenia należności głównej (należności uboczne);

e) Ulga – umorzenie należności w całości lub w części, rozłożenie należności na raty w całości lub części albo odroczenie terminu zapłaty należności w całości lub części przyznawana na wniosek dłużnika;

f) Dłużnik – osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, zobowiązana do zapłaty należności na rzecz Gminy lub jednostki podległej Gminie;

g) Pomoc publiczna – indywidualna pomoc de minimis, o której mowa w 3 rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 2023/2831 z dnia 15 grudnia 2023 r.) oraz o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) 2023/2832 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorcom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L 2023/2832 z dnia 15 grudnia 2023 r.), udzielana przez Gminę lub jednostki podległe Gminie;

h) Kierownik jednostki – kierownik lub dyrektor jednostki podległej Gminie albo osoba pełniąca obowiązki kierownika lub dyrektora jednostki podległej Gminie.

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęć. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprowadził nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem należności (np. art. 34 ust. 1 pkt 8, art. 59 ust. 1 ustawy), dłużnika (np. art. 59 ust. 1 ustawy), przy czym ich nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu: „należność”, „dłużnik” bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego.

Podobnie należy stwierdzić w przypadku próby zdefiniowania pojęcia „ulga”. Właściwe znaczenie pojęcia „ulga” nadaje art. 59 ust. 2 ustawy, stosownie do którego: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, (...).* Z ustępu 1 natomiast wynika, 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. Ponowne definiowanie tego pojęcia w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne.

Odnosnie do pojęcia „jednostek organizacyjnych” wskazać należy, iż z art. 59 ust. 1 ustawy wynika, że znajduje on zastosowanie do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, które przypadają jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, pkt 4 i pkt 13 ustawy. Przyjąć zatem należy, że przez jednostki organizacyjne należy rozumieć: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury. Skoro więc ustawodawca wyjaśnił znaczenie wyrażenia „jednostka organizacyjna”, to Rada nie była uprawniona do zamieszczania w kontrolowanej uchwale definicji legalnej tego pojęcia tym bardziej, że w przyjętej definicji pominęła samorządowe instytucje kultury, a zatem dokonała nieuprawnionej modyfikacji ww. przepisów ustawy. Wobec wadliwie zdefiniowanego pojęcia „jednostki organizacyjne” – pojęcia „pomoc publiczna” i „kierownik jednostki” zyska również nieprawidłowe znaczenie.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. LEX nr 2520086).

Organ nadzoru wskazuje również na sprzeczność z prawem § 8 uchwały. Stosownie do jego treści: § 8. *1. Umorzenie należności na wniosek dłużnika, o wartości przekraczającej kwotę – 10 000,00 złotych, wymaga uprzedniej zgody komisji Rady Miasta właściwej w sprawach budżetu. 2. Rozłożenie na raty lub odroczenie terminu zapłaty należności o wartości przekraczającej kwotę – 20 000,00 złotych, wymaga uprzedniej zgody komisji Rady Gminy właściwej w sprawach budżetu.*

Udział komisji Rady Miasta właściwej do spraw budżetu w procedurach dotyczących stosowania ulg finansowych przez organ wykonawczy z punktu widzenia art. 21 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać za niedopuszczalny. Należy bowiem podnieść, że komisje stałe rady gminy nie są organem samodzielnym gminy, ale organem pomocniczym rady gminy, przez którą są powoływane (do określonych celów) i której to podlegają bezpośrednio. Ich byt i funkcjonowanie jest ściśle uzależnione od decyzji rady gminy. Tym samym komisja nie może działać w sposób autonomiczny, i mocować organ wykonawczy do dokonywania przez niego tak istotnych czynności prawnych – jakimi są umorzenie należności cywilnoprawnych, rozłożenie ich na raty lub odroczenie terminu ich zapłaty. W konsekwencji uzależnienie ważności tych czynności od zgody podmiotu, który jest jedynie organem pomocniczym rady gminy, pozbawionym możliwości samodzielnego działania w stosunkach zewnętrznych, należy uznać za niezgodne z prawem.

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy także uznać uregulowanie § 13 uchwały, zgodnie z treścią którego:

§ 13. 1. Upoważnia się Burmistrza do niedochodzenia należności przypadających Gminie lub jej jednostkom podległym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100,00 złotych.

2. Upoważnia się Burmistrza do niedochodzenia przypadających Gminie lub jej jednostkom podległym należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu albo większa od świadczenia pieniężnego wynikającego z transakcji handlowej, o której mowa w ustawie przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

3. Upoważnia się Burmistrza do przekazania kierownikom jednostek podległych uprawnienia do niedochodzenia należności oraz rekompensaty, o których mowa w ustępie 1 i 2.

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.*

Tym samym regulacja ustawowa przyznaje radzie gminy kompetencję do postanowienia przez nią o niedochodzeniu określonych roszczeń. Z chwilą uchwalenia takiego postanowienia, organ wykonawczy nie posiada żadnego uprawnienia do podjęcia odmiennego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie.

Konstrukcja kwestionowanego przepisu natomiast nie jest kategorią postawienia Rady Miasta (tak jak wymaga tego ustawa) – które powinno być bezwzględnie wykonane przez Burmistrza Miasta. Przepis § 13 uchwały zawiera jedynie „upoważnienie” dla organu wykonawczego do niedochodzenia roszczeń. Tym samym Rada tak naprawdę przyznała Burmistrzowi „uprawnienie”, zamiast nałożyć na niego nakaz czy obowiązek. To natomiast jest równoznaczne z przyznaniem Burmistrzowi swobody decyzyjnej w tym zakresie, co wypacza treść art. 59a ust. 1 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI.119.2025 Rady Miasta Wojkowice z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych Gminy Wojkowice i jej jednostek podległych, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organu uprawnionego do stosowania tych ulg – w całości, 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, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz