



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2025 r.

Poz. 8100

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.767.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/116/2025 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 października 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających gminie Czernichów lub jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468), a także z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), dalej jako: *ustawa*, w związku 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 października 2025 r. Rada Gminy Czernichów przyjęła uchwałę Nr XIX/116/2025 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających gminie Czernichów lub jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w dniu 18 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenie prawa uzasadniająca stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy:

1. 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.

2. 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.

3. 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 wskazania wymaga, iż zgodnie z przepisem art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej:

3. 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.

3a. 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.

Z powyższych przepisów wynika obowiązek zgłoszenia projektu programu – w przedmiotowym przypadku projektu uchwały – odpowiednio Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Należy podkreślić, że przepisy 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.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego trzeba wskazać, iż pismem z dnia 28 listopada 2025 r. znak: NPII.4130.154.31.2025 zostało skierowane do Wójta Gminy Czernichów zapytanie: czy zgodnie z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468) projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. W odpowiedzi – w piśmie Wójta Gminy Czernichów z dnia 02 grudnia 2025 r. znak: RG.0008.11.2025 – wskazano, że projekt uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Z powyższego wynika, że Rada nie dopełniła obowiązku zgłoszenia projektu przedmiotowej uchwały, który wynika z ww. przepisu art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Skoro zatem obowiązek zgłoszenia jest elementem procedury podjęcia uchwały, to jego niewypełnienie prowadzi do powstania wadliwości prawnej uchwały na tyle istotnej, że uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.*

Niezależnie od powyższego trzeba zauważyć, że Rada w § 5 ust. 4 postanowiła, iż: *Umorzenie należności następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli organu uprawnionego.*

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że przedmiotowa uchwała dotyczy należności cywilnoprawnych, a źródłem ich powstania jest stosunek cywilnoprawny. Czynności cywilnoprawne to jedna z niewładczych form działania administracji, których skuteczność oceniana jest przez pryzmat norm prawa cywilnego. Jak wskazuje

się w piśmiennictwie: *W zakresie sposobu udzielania ulg z uwagi na cywilnoprawny charakter należności zastosowanie znajdują wyłącznie reguły przewidziane w przepisach prawa cywilnego. Z uwagi na wymóg wywołania przez ulgę skuteczności wygaśnięcia lub zmiany stosunku cywilnoprawnego łączącego strony uchwała nie może w tym zakresie zmieniać regulacji przewidzianych w Kodeksie cywilnym (P. Majka [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 59). Całkowite lub częściowe umorzenie należności cywilnoprawnej (odsetek) odbywa się w drodze nieodpłatnej umowy o zwolnienie z długu objętej art. 508 k.c., według którego zobowiązanie wygasa, gdy wierzyciel zwalnia dłużnika z długu, a dłużnik przyjmuje zwolnienie. Umowny, a nie jednostronny charakter zwolnienia ma wymiar nie tylko prawny, lecz także moralny z uwagi na możliwe upokorzenie dłużnika. (R. Szostak, Udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego, ST 2011, nr 6, s. 48-56).*

W orzecznictwie zwrócono uwagę, że dopuszczalna jest konstrukcja, w ramach której wniosek dłużnika o umorzenie należności traktowany jest jako jego oświadczenie woli w przedmiocie wygaśnięcia wierzytelności. W takiej sytuacji podmiot uprawniony do udzielenia ulgi po przeprowadzeniu postępowania zainicjowanego wnioskiem dłużnika, składa oświadczenie woli o umorzeniu długu i w ten sposób dochodzi do zawarcia umowy opisanej w art. 508 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1 ze zm.), dalej *Kodeks cywilny*. Jak stanowi art. 78 § 1 zd. 2 Kodeksu cywilnego *Do zawarcia umowy wystarcza wymiana dokumentów obejmujących treść oświadczeń woli, z których każdy jest podpisany przez jedną ze stron, lub dokumentów, z których każdy obejmuje treść oświadczenia woli jednej ze stron i jest przez nią podpisany*. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 8 października 2019 roku, sygn. akt I GSK 1738/19 wskazał, że *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 wniosek.*

W przypadku należności umarzanych z urzędu istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, iż w toku procedury zmierzającej do udzielenia ulgi podmiot uprawniony nie dysponuje oświadczeniem woli dłużnika wyrażonym we wniosku. Przepis art. 59 ust. 3 ustawy odsyła do art. 56 ust. 1 ustawy, zawierającego okoliczności, których wystąpienie uprawnia do stosowania ulg z urzędu, jeżeli rada gminy tak postanowi w uchwale. W myśl ww. przepisu należności cywilnoprawne mogą być umarzane z urzędu jeżeli:

1. *Należności, o których mowa w art. 55, mogą być z urzędu umarzane w całości, jeżeli:*

1) *osoba fizyczna – zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6000 zł;*

2) *osoba prawna – została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie;*

3) *zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne;*

4) *jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji;*

5) *zachodzi interes publiczny.*

Ponadto zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy: *W przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, umorzenie należności następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli, z kolei zgodnie z ust. 3a tego przepisu: W przypadku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3, umorzenie należności może nastąpić w formie jednostronnego oświadczenia woli, wówczas gdy uzyskanie oświadczenia woli dłużnika jest niemożliwe albo znacznie utrudnione.*

Rada przyjęła jeden tryb umorzenia cywilnoprawnych należności pieniężnych – *jednostronnego oświadczenia woli organu uprawnionego.*

Jednakże, forma jednostronnego oświadczenia woli nie może być stosowana w każdym przypadku udzielenia ulgi w postaci umorzenia należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny i przypadających gminie lub jej jednostkom organizacyjnym. Jak wskazano wyżej, dla umorzenia należności na wniosek dłużnika, wystarczające jest złożenie oświadczenia woli podmiotu uprawnionego do udzielenia ulgi. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w takim przypadku oświadczenie nie ma charakteru jednostronnego, bowiem dla skuteczności dokonania umorzenia należności w sferze cywilnoprawnej nie wystarczy oświadczenie woli tylko podmiotu udzielającego ulgi. Wprawdzie wyżej wskazany art. 58 ust. 3 i 3a ustawy określa przypadki, w jakich umorzenie należności następuje lub może nastąpić w formie jednostronnego oświadczenia woli, jednak ten przepis nie obejmuje wszystkich okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy.

Tymczasem Rada w § 5 ust. 4 uchwały ustanowiła zasadę, zgodnie z którą udzielenie ulgi w formie umorzenia następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli organu uprawnionego do udzielania tej ulgi. Tym samym przedmiotową regulacją zostały objęte wszystkie przypadki udzielenia ulgi w postaci umorzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym. W ocenie organu nadzoru, w odniesieniu do umorzeń należności cywilnoprawnych udzielanych z urzędu, nie we wszystkich przypadkach możliwe jest zastosowanie jednostronnego oświadczenia woli jako formy udzielenia ulgi. Z kolei w ramach umorzenia udzielanego na wniosek dochodzi do wymiany oświadczeń woli między dłużnikiem a wierzycielem, a tym samym udzielenie ulgi nie następuje w sposób jednostronny. Całościowe uregulowanie wszystkich przypadków umorzenia należności cywilnoprawnych poprzez wskazanie, iż następuje ono w formie jednostronnego oświadczenia woli złożonego, odpowiednio przez organ wykonawczy gminy lub kierownika jej jednostki organizacyjnej, stoi w sprzeczności z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz Kodeksu cywilnego. Powyższe rozwiązanie może wiązać się także z ryzykiem braku skuteczności tak udzielanej ulgi w sferze cywilnoprawnej i z ryzykiem naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Rada zatem uchwalając postanowienie zawarte w § 5 ust. 4 uchwały nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, co istotnie narusza art. 59 ust. 2 i 3 ustawy.

Jednocześnie można w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z delegacją zawartą w art. 59 ust. 3 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest zobligowany do ustanawiania w uchwale trybu udzielania ulg (w tym umarzania) wobec należności cywilnoprawnych z urzędu (w tym ustanawiania trybu umarzania tych należności z urzędu w przypadku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3 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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIX/116/2025 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 października 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających gminie Czernichów lub jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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