

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

## Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korlub  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Hanna Jurek  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-537-7**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Marcin Będzieszak:</b> Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
<b>Kamil Borowski:</b> Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
<b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
<b>Jan Czempas:</b> Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja? .....	53
<b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
<b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
<b>Sławomir Franek:</b> Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
<b>Dagmara Hajdys:</b> Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
<b>Sławomira Kańduła:</b> Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
<b>Hanna Kociemska:</b> Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
<b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
<b>Małgorzata Ofiarska:</b> Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
<b>Zbigniew Ofiarski:</b> Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

<b>Leszek Patrzalek:</b> Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego .....	238
<b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
<b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce .....	265
<b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
<b>Joanna Śmiechowicz:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny .....	296
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin .....	311
<b>Marek Zdebel:</b> Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe .....	328

## Summaries

<b>Marcin Będzieszak:</b> Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing .....	11
<b>Kamil Borowski:</b> Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
<b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Fiscal rules factors in the management of local government debt .....	37
<b>Jan Czempas:</b> Mining municipalities – development or stagnation? .....	53
<b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion .....	68
<b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems .....	86
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Capital market instruments in the financing of local government units .....	103
<b>Sławomir Franek:</b> Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
<b>Dagmara Hajdys:</b> Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
<b>Sławomira Kańduła:</b> Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing .....	137
<b>Hanna Kociemska:</b> Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice .....	158
<b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dilemmas of civil society in Poland.....	170

---

<b>Malgorzata Ofiarska:</b> Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
<b>Zbigniew Ofiarski:</b> Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
<b>Leszek Patrzalek:</b> General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
<b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
<b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
<b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
<b>Joanna Śmiechowicz:</b> Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
<b>Marek Zdebel:</b> Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

**Zbigniew Ofiarski**

Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: zofiarski@mec.univ.szczecin.pl

---

**ZASADY I PRZESŁANKI STOSOWANIA Z URZĘDU  
ULG W ZAPŁACIE NALEŻNOŚCI O CHARAKTERZE  
CYWILNOPRAWNYM PRZYPADAJĄCYCH  
JEDNOSTKOM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

---

**TERMS AND CONDITIONS FOR THE APPLICATION  
OF *EX OFFICIO* RELIEFS IN PAYMENT OF DUES  
OF A CIVIL LAW NATURE ATTRIBUTABLE TO LOCAL  
GOVERNMENT UNITS**

---

DOI: 10.15611/pn.2015.404.14

**Streszczenie:** Celem opracowania jest analiza pozytywnych przesłanek stosowania ulg w zapłacie cywilnoprawnych należności pieniężnych stanowiących źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę empiryczną, poddano analizie ustawowe przesłanki stosowania z urzędu ulg wymienionych należności. W ustawie o finansach publicznych zamieszczono zamknięty katalog takich przesłanek. Mają one charakter rozłączny, tzn. zaistnienie co najmniej jednej z nich upoważnia organ wykonawczy j.s.t. do zastosowania ulgi w zapłacie zgodnie ze szczegółowym trybem określonym w uchwale organu stanowiącego j.s.t. Analiza treści wybranych uchwał organów j.s.t. wyraźnie wskazuje, że najczęściej dopuszcza się stosowanie ulgi w postaci umorzenia należności pieniężnej. Do rzadkich przypadków należy stosowanie ulg w postaci rozłożenia płatności na raty lub odroczenia terminu zapłaty. Najczęściej zidentyfikowane błędy w treści takich uchwał polegają na niedochowaniu zasad techniki prawodawczej określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 2002 r.

**Słowa kluczowe:** ulgi w zapłacie, umorzenie, odroczenie zapłaty, rozłożenie zapłaty na raty, instrumenty lokalnej polityki dochodowej, wpływy budżetowe.

**Summary:** The aim of the study is to analyse positive prerequisites for the use of reliefs in the payment of civil law pecuniary dues that constitute sources of income of local government units (LGU). Using the dogmatic-law method and the empirical method, statutory conditions for the application of *ex officio* reliefs in the above-mentioned dues were subject to the analysis. The Public Finance Act contains a closed directory of such conditions. They have a separable nature, i.e. emergence of at least one of them authorizes the executive body of an LGU to apply a relief in payment in accordance with the detailed mode specified in the resolution of the LGU decision-making body. The content analysis of selected resolutions of

LGU authorities clearly indicates that the application of a relief in the form of remission of a pecuniary due is granted most often. Rare cases include the application of reliefs in the form of payment in instalments or the deferment of payment. Most frequently identified errors in the content of such resolutions are based on the breach of the principles of the legislative technique as defined in the regulation of the Prime Minister of 2002.

**Keywords:** reliefs in payment, remission, payment deferral, payment in instalments, instruments of local income policy, budget revenues.

## 1. Wstęp

Głównym problemem badawczym jest analiza przesłanek dopuszczających stosowanie ulg w zapłacie cywilnoprawnych należności pieniężnych stanowiących źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Wykorzystywanie takich ulg przejściowo lub nawet definitywnie obniża potencjał dochodowy j.s.t. (w zależności od zastosowanej ulgi w zapłacie). Niemniej jednak jest wyrazem lokalnej polityki finansowej stanowiącej element samodzielności finansowej oraz odrębności prawnej j.s.t. od państwa. Stosowanie takich ulg związane jest z ponoszeniem ryzyka naruszenia równowagi budżetowej j.s.t., ale z drugiej strony brak zastosowania określonej ulgi i bezwzględne wyegzekwowanie należności (szczególnie zaległości) może doprowadzić do ostatecznego wyeliminowania danego źródła dochodów budżetowych j.s.t.

Analizie poddano uchwały organów stanowiących j.s.t., w których formułowane są przesłanki dopuszczające stosowanie ulg w zapłacie wspomnianych należności. Uchwały takie są aktami prawa miejscowego, muszącymi w zakresie treści spełniać zarówno kryteria poprawnej legislacji, jak i fundamentalne reguły wynikające z przepisów regulujących gospodarkę finansową w sektorze finansów publicznych. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną (badanie materiału normatywnego i dorobku doktryny) oraz metodę empiryczną (badanie dorobku orzeczniczego sądów oraz regionalnych izb obrachunkowych). Ustalono przede wszystkim, że przesłanki stosowania z urzędu ulg wymienionych należności tworzą zamknięty katalog i jednocześnie mają charakter rozłączny, tzn. zaistnienie co najmniej jednej z nich upoważnia organ wykonawczy j.s.t. do zastosowania ulgi w zapłacie zgodnie ze szczegółowym trybem określonym w uchwale organu stanowiącego j.s.t.

Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) są zróżnicowane pod względem ich statusu prawnego<sup>1</sup>. Można wyodrębnić dwie podstawowe kategorie tych źródeł, tzn. publicznoprawne (np. podatki, opłaty publiczne) oraz cywilnoprawne [Kornberger-Sokołowska 2012, s. 90-91] (np. z majątku j.s.t., odsetki od pożyczek udzielanych przez j.s.t.) [Jastrzębska 2012, s. 115-116]. Obowiążące przepisy regulujące zasady prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. nie

<sup>1</sup> Por. [Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego..., art. 4-6].

indywidualizują zbiorczej kategorii „należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny”, jednak uwzględniając ogólną definicję środków publicznych w ujęciu art. 5 ust. 2 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>, należy do niej zaliczyć przede wszystkim wpływy z umów najmu, dzierżawy, leasingu lub użytkowania wieczystego mienia publicznego, należności za pobyt w szpitalu, za wodę i odbiór ścieków, dywidendy z praw majątkowych, a także wpływy z odsetek i kar umownych [Szostak 2011, s. 49].

Szczególną funkcję pełnią opłaty za różne usługi komunalne. Przy ustalaniu ich wysokości ważne jest zachowanie dostępu do usług dla osób mniej zamożnych, dla których opłaty (ceny) za takie usługi stanowią istotny udział w ich wydatkach. Dotyczy to przede wszystkim usług w sferze gospodarowania odpadami, komunalnej gospodarki mieszkaniowej, dostaw różnych źródeł energii oraz wody [Swianiewicz 2011, s. 143-155], a także lokalnego transportu zbiorowego, żłobków i przedszkoli komunalnych. Ustalenie opłat na zbyt wysokim poziomie może prowadzić nie tylko do zjawiska ograniczonej dostępności do usług decydujących o zaspokajaniu elementarnych potrzeb społeczności lokalnej, ale przede wszystkim do wzrostu zadłużenia z tytułu nieterminowego realizowania zobowiązań wynikających z korzystania z tych usług.

Największy wpływ organy j.s.t. mają na dochody pobierane z majątku komunalnego. Przejawia się to głównie w możliwości ustalania rodzajów i wysokości tych dochodów [Patrzalek 2010, s. 188]. Wpływ ten polega również na możliwości stosowania ulg w zapłacie należności wynikających z wykorzystywania składników majątku komunalnego przez podmioty zawierające z j.s.t. umowy cywilnoprawne.

## **2. Ustawowe zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym**

Przyjęte w przepisach u.f.p. zasady gospodarowania środkami publicznymi odnoszą się także do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym. Niektóre z tych zasad wprost odwołują się do tej kategorii należności. W tym kontekście należy wymienić przepis art. 42 ust. 5 u.f.p., zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych (tzn. również j.s.t.) są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Przepis ten dodano jednak dopiero z dniem 11 lutego 2012 r. [Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny...]. Dotychczas obowiązek taki spoczywał tylko na państwowych jednostkach budżetowych. Należności o charakterze cywilnoprawnym nie są objęte zakresem regulacji art. 42 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym sposób gromadzenia środków publicznych z poszczególnych tytułów określają odrębne ustawy. Dochodzenie

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 885 ze zm., dalej u.f.p.



należności cywilnoprawnych regulują przepisy prawa cywilnego, które stanowią o uprawnieniach, a nie obowiązkach wierzyciela [Uzasadnienie projektu ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności...]. W określonych sytuacjach wykonanie zobowiązania, w tym cywilnoprawnego, przez dłużnika nie jest możliwe w pierwotnie ustalonym terminie albo nie jest możliwe w jakimkolwiek terminie. Ustawodawca dopuszcza stosowanie ulg w zapłacie należności po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek.

Ulgę w zapłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym mogą polegać na: umarzaniu (w całości albo w części), odraczaniu terminu zapłaty lub rozkładaniu zapłaty na raty. Zasady i przesłanki stosowania tych ulg uregulowano w art. 55-59 u.f.p. Ulgą w zapłacie o najistotniejszych skutkach dla budżetu j.s.t. jest umorzenie, powodujące definitywne zmniejszenie wpływów do budżetu z danego źródła dochodów. Odroczenie terminu zapłaty oraz rozłożenie zapłaty na raty sprawia, że należne wpływy zostaną osiągnięte w odpowiednio późniejszym okresie. W artykule 59 u.f.p. wymieniono ulgi w zapłacie w katalogu, który otwiera ulga o najistotniejszych skutkach dla budżetu, tzn. umorzenie należności. Nie oznacza to jednak, że w takiej kolejności powinny być badane przesłanki dopuszczające zastosowanie określonej ulgi w zapłacie należności. Odpowiednio do zaistniałego stanu faktycznego i prawnego powinna być zastosowana określona ulga w zapłacie należności.

Zgodnie z art. 59 ust. 3 w związku z art. 59 ust. 1 oraz art. 56 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący j.s.t. może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg polegających na umarzaniu (całkowitym lub częściowym), odraczaniu lub rozkładaniu na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym. Zastosowanie z urzędu tych ulg możliwe jest jednak tylko wtedy, gdy:

a) osoba fizyczna zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6 000 zł;

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

c) 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;

d) jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji;

e) zachodzi ważny interes dłużnika lub interes publiczny.

Wymienione okoliczności tworzą katalog zamknięty [Wyrok WSA w Szczecinie z 21 marca 2012 r. ...]. Organ stanowiący j.s.t. nie jest uprawniony do wprowadzania dodatkowych kryteriów i przesłanek warunkujących zastosowanie określonej ulgi w zapłacie należności pieniężnej o charakterze cywilnoprawnym. Norma kompetencyjna z art. 59 ust. 3 u.f.p., odsyłając do art. 56 ust. 1 tej ustawy, upoważnia organ stanowiący j.s.t. do zastosowania z urzędu ulg w postaci umorzenia, odrocze-

nia bądź rozłożenia na raty należności pieniężnych przypadających j.s.t., wyłącznie w przypadkach określonych w art. 56 ust. 1 u.f.p. Wprowadzenie dodatkowych przesłanek udzielania z urzędu ulg w spłacie wymienionych należności, nieprzewidzianych przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 u.f.p., stanowi przekroczenie kompetencji udzielonej organowi stanowiącemu j.s.t. w art. 59 ust. 3 tej ustawy [Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 8 kwietnia 2011 r. ...; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 28 marca 2011 r. ...].

Tylko dwie spośród wymienionych przesłanek ustawowych mają charakter ocenny [Kucia-Guściora 2014, s. 455], a mianowicie przesłanka „uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji należności” oraz przesłanka „ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego”. Sposób sformułowania pozostałych przesłanek nie powinien być źródłem wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ ustawodawca odwołuje się do jednoznacznych stanów faktycznych i prawnych, np. likwidacji jednostki organizacyjnej, która nie ma osobowości prawnej, śmierci osoby fizycznej i braku możliwości prowadzenia egzekucji należności.

Ustawowy zwrot „uzasadnione przypuszczenie” należy do kategorii zwrotów prawnie niezdefiniowanych (tzw. wyrażeń nieostrych). Kryterium dodatkowym umożliwiającym jego uszczegółowienie może być np. stwierdzenie, że osoba fizyczna zaspokaja swoje potrzeby wyłącznie ze środków pomocy społecznej [Wyrok NSA z 4 września 2014 r. ...].

Przesłanki ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego, jako najogólniej sformułowane przez ustawodawcę, często były analizowane przez sądy administracyjne. Słusznie podkreślono, że o istnieniu ważnego interesu dłużnika nie decyduje jego subiektywne przekonanie, lecz kryteria zobiektywizowane, zgodnie z powszechnie aprobowaną hierarchią wartości, w której wysoką rangę mają zdrowie i życie, a także możliwości zarobkowe w celu zdobycia środków utrzymania dla siebie i rodziny [Wyrok WSA w Warszawie z 21 listopada 2012 r. ...]. Pojęcia ważnego interesu dłużnika nie można ograniczać tylko i wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych czy też zdarzeń losowych uniemożliwiających uregulowanie dochodzonej należności pieniężnej, gdyż pojęcie to funkcjonuje w zdecydowanie szerszym znaczeniu, uwzględniającym również sytuację ekonomiczną dłużnika, wysokość uzyskiwanych przez niego dochodów i wydatków. Według sądu zawężenie ustawowych wymagań umarzania należności pieniężnych do przypadków, w których dłużnik – wskutek uiszczenia należności – miałby pozostawać bez środków do życia i korzystać ze środków pomocy społecznej, jest niedopuszczalną interpretacją na niekorzyść dłużnika [Wyrok WSA w Łodzi z 4 września 2014 r. ...]. Nie wszystkie jednak trudności finansowe mogą uzasadniać zastosowanie ulgi w zapłacie należności, lecz tylko takie, które w konkretnych okolicznościach wiązałyby się z zagrożeniem dla istotnego interesu zobowiązanych, w szczególności dla realizacji podstawowych potrzeb bytowych osób zobowiązanych i ich rodzin, czy też – w konsekwencji – z koniecznością sięgania po pomoc społeczną [Wyrok WSA w Poznaniu z 13 czerwca 2014 r. ...].

Na pojęcie „interes publiczny” składa się zespół ogólnie zarysowanych celów, które należy wziąć pod uwagę w procesie stosowania prawa i zawsze odnieść do indywidualnej sytuacji wnioskodawcy. Niemożność jednoznacznego zdefiniowania tego terminu powoduje, że w każdym indywidualnym przypadku jego znaczenie może uwzględniać różne aspekty wskazanej wartości [Wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2006 r. ...]. Pojęcie to powinno być oceniane z uwzględnieniem wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów państwa, a także wyeliminowanie sytuacji, gdy rezultatem zapłaty należności będzie obciążenie Skarbu Państwa kosztami pomocy. Przy jego ocenie należy też wziąć pod uwagę zasadność obciążenia państwa, a w rezultacie całego społeczeństwa kosztami udzielonej w ten sposób pomocy, na tle sytuacji finansowej państwa [Wyrok WSA w Warszawie z 25 kwietnia 2014 r. ...].

Z przepisu art. 59 ust. 3 u.f.p. odesłano do postanowień art. 56 ust. 1 u.f.p., tzn. do katalogu przesłanek uzasadniających stosowanie z urzędu ulg w zapłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym. Organ stanowiący nie jest obowiązany do wprowadzenia trybu stosowania „z urzędu” ulg w zapłacie tych należności, ponieważ w treści art. 59 ust. 3 u.f.p. użyto określenia „może postanowić” [Presnarowicz 2013, s. 274]. Ustawodawca pozostawia zatem organowi stanowiącemu j.s.t. możliwość zdecydowania, czy dopuszcza stosowanie takich ulg z urzędu [Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 1 marca 2011 r. ...]. Ewentualne wprowadzenie tego trybu wymaga jednak zachowania formy „uchwały” podejmowanej przez organ stanowiący j.s.t. Najczęściej są to uchwały, w których równolegle reguluje się szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w zapłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz organy lub osoby uprawnione do udzielania tych ulg.

W kontekście postanowień art. 59 ust. 2 u.f.p. podjęcie takiej uchwały przez organ stanowiący j.s.t. jest obligatoryjne, w treści tego przepisu użyto bowiem stwierdzenia „organ stanowiący j.s.t. określi”. Nie pozostawiono zatem organowi stanowiącemu j.s.t. żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Oznacza to, że w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący j.s.t. ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Pominięcie przez organ stanowiący j.s.t. któregokolwiek z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Organ stanowiący j.s.t. obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jemu przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania w drodze uchwały, jako działanie zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę, skutkuje istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Organ stanowiący j.s.t. może ustalić, w drodze uchwały, sposób, metody i normy postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzielaniem omawianych ulg [Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 24 października 2011 r. ...].

Z kompleksowej analizy postanowień art. 59 ust. 3 u.f.p. oraz art. 56 ust. 1 u.f.p. nie wynika, że w razie wprowadzenia trybu udzielania omawianych ulg z urzędu należy w uchwale uwzględnić wszystkie ustawowo wskazane przesłanki stosowania tych ulg. W tym zakresie pozostawiono organowi stanowiącemu j.s.t. względnie duży zakres swobody, w uchwale może bowiem wskazać wszystkie z tych przesłanek, jak również tylko niektóre z ich ustawowego katalogu<sup>3</sup>. Nie może natomiast samodzielnie formułować nowych (pozaustawowych) kryteriów stosowania omawianych ulg w zapłacie należności [Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z 7 grudnia 2012 r. ...; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 16 grudnia 2010 r. ...]. W wykonaniu upoważnienia z art. 59 ust. 3 u.f.p. organ stanowiący j.s.t. powinien wskazać, które z okoliczności określonych wprost w art. 56 ust. 1 u.f.p. uzasadniają stosowanie ulg z urzędu, nie zaś określać w sposób ogólny przesłanki udzielenia ulgi, a następnie wskazywać, które z przesłanek określonych uchwałą mogą stanowić ewentualnie również podstawę do działania z urzędu w sprawach udzielania ulg [Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 30 lipca 2010 r. ...].

Ustawodawca w przepisach rangi ustawowej (tzn. w art. 56 ust. 1 u.f.p.) określił katalog przesłanek warunkujących stosowanie ulg w zapłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, a więc sytuacje wskazane w tym przepisie nie mogą być regulowane ponownie przez prawodawcę lokalnego. Przepis ten, o ile organ stanowiący j.s.t. przyjmie go za podstawę działania, powinien być przywołany jako wyznaczający granice i podstawę działania. Dopuszczenie możliwości stanowienia w oparciu o art. 59 ust. 1-3 u.f.p. przesłanek stosowania omawianych ulg oraz tych wymienionych przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 u.f.p., prowadziłoby do zaakceptowania niedopuszczalnego dualizmu przepisów prawa miejscowego [Wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2013 r. ...].

### **3. Analiza treści wybranych uchwał organów stanowiących j.s.t., wprowadzających stosowanie z urzędu ulg w zapłacie cywilnoprawnych należności pieniężnych**

Zjawiskiem powszechnym jest wydawanie przez poszczególne organy stanowiące j.s.t. uchwał, w których kompleksowo i wyczerpująco regulowane są wszystkie kwestie związane z udzielaniem ulg w zapłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających zarówno j.s.t., jak i jednostkom organizacyjnym podległym j.s.t.<sup>4</sup>. W uchwałach zamieszcza się: szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w któ-

<sup>3</sup> Por. np. [Uchwała nr II/15/2014 Rady Gminy Dobrez z 30 grudnia 2014 r. ...]; dopuszczono stosowanie z urzędu omawianych ulg tylko w przypadku zaistnienia przesłanek wymienionych w art. 56 ust. 1 pkt 1 i 3 u.f.p.

<sup>4</sup> Por. np. [Uchwała nr LIII/380/14 Rady Gminy Sulików z 31 października 2014 r. ...].

rych ulga stanowić będzie pomoc publiczną, wskazuje organ lub osoby uprawnione do udzielania tych ulg, a także postanowienia o stosowaniu z urzędu tych ulg w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 u.f.p.

Niniejsze uchwały są wydawane na podstawie ogólnie sformułowanej kompetencji we właściwej ustawie ustrojowej<sup>5</sup> kompetencji szczegółowej określonej w art. 59 ust. 1-3 u.f.p. Ogólna kompetencja, wynikająca z właściwej ustawy ustrojowej, upoważnia odpowiednio radę gminy, radę powiatu oraz sejmik województwa do podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami.

Często w treści uchwał powtarzane są *in extenso* postanowienia art. 56 ust. 1 u.f.p.<sup>6</sup>, co należy ocenić krytycznie z punktu widzenia standardów przyjętych w § 137 zasad techniki prawodawczej [Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. ...], według którego w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, lecz stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem. Wskazuje, że przepisy zostały źle skonstruowane. Naruszenie zasad techniki prawodawczej, jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, występuje natomiast wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego [Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 21 listopada 2012 r. ...]. W uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie zakazu powtarzania w uchwale przepisów ustaw jest przede wszystkim nieuprawnionym wejściem 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 [Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 maja 2008 r. ...]. Wyrażono również bardziej umiarkowany pogląd o charakterze warunkowym, a mianowicie w sytuacji, w której przytoczenie w akcie prawa miejscowego *in extenso* postanowień aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tego aktu czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny

<sup>5</sup> Na mocy art. 18 ust. 1 pkt 15 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...], art. 12 pkt 11 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym...] oraz art. 18 pkt 20 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa...].

<sup>6</sup> Por. np. [Uchwała nr XLIX/438/14 Rady Miejskiej w Bierutowie z 23 października 2014 r. ...] lub [Uchwała nr IV/24/2015 Rady Gminy Brzuze z 30 stycznia 2015 r. ...].



i zrozumiały, to uregulowanie takie mogłoby być dopuszczalne [Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r. ...].

W przepisach poszczególnych uchwał szeroko jest definiowane pojęcie należności, ponieważ odnosi się ono do zaległych i bieżących należności pieniężnych (należności główne) przypadających od dłużnika wraz z należnymi odsetkami i kosztami sądowymi oraz egzekucyjnymi dochodzenia tych należności (należności uboczne). Z urzędu dopuszcza się stosowanie wszystkich wskazanych w przepisach u.f.p. rodzajów ulg w zapłacie należności, tzn. umorzenie w całości lub części należności pieniężnych, odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie na raty. Dłużnik może mieć różny status prawny, a więc może być osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

W związku z ogólnym charakterem przesłanki ustawowej „ważny interes dłużnika” niekiedy w uchwałach podejmowane są próby sformułowania określonych wytycznych umożliwiających dokonywanie oceny, czy w danej sytuacji niniejsza przesłanka występuje. Jako ważny interes dłużnika rozumie się względy społeczne i gospodarcze lub sytuację majątkową i finansową dłużnika, w których zapłata długu bądź jego części mogłaby zagrozić egzystencji dłużnika lub osób będących na jego utrzymaniu albo dalszemu funkcjonowaniu osoby prawnej, lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej<sup>7</sup>.

Standardowo w uchwałach wskazuje się organ wykonawczy j.s.t., jako uprawniony do udzielania ulg w zapłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym. W przypadku upoważnienia innych podmiotów do udzielania omawianych ulg (np. kierowników jednostek podległych j.s.t.) dotyczących należności przypadających jednostkom podległym j.s.t. formułowane jest zastrzeżenie dotyczące limitu kwotowego należności (np. wartość należności nie może przekraczać kwoty 1000 zł)<sup>8</sup>. Stosowane są również zastrzeżenia, według których umorzenia znacznej kwoty należności (np. powyżej 5000 zł) – ze względu na wielkość budżetu danej j.s.t. – może dokonać organ wykonawczy, ale za zgodą<sup>9</sup> lub po uzyskaniu pozytywnej opinii<sup>10</sup> organu stanowiącego j.s.t. Niekiedy zastrzega się, że kwoty należności tego samego dłużnika, wynikające z różnych tytułów, nie podlegają kumulacji w przypadku stosowania określonych ulg w zapłacie<sup>11</sup>.

Zamieszczane są również szczegółowe postanowienia dotyczące ulgi w postaci umorzenia należności z urzędu. Stanowi się, że umorzenie należności głównej powoduje umorzenie należności ubocznych, natomiast wtedy, gdy umorzenie doty-

<sup>7</sup> Por. np. [Uchwała nr III/10/14 Rady Miejskiej w Czerwieńsku z 30 grudnia 2014 r. ...] albo [Uchwała nr LII/402/14 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z 15 września 2014 r. ...].

<sup>8</sup> Por. np. [Uchwała nr XLV/285/2014 Rady Gminy Kamieniec Żąbkowicki z 31 października 2014 r. ...].

<sup>9</sup> Por. np. [Uchwała nr XLVI/224/2014 Rady Gminy Wołyń z 22 października 2014 r. ...].

<sup>10</sup> Por. np. [Uchwała nr XXIX/301/2014 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z 7 listopada 2014 r. ...].

<sup>11</sup> Por. np. [Uchwała nr LXXV/298/2014 Rady Miejskiej w Głuszycy z 20 października 2014 r. ...].

czy części należności głównej, w odpowiednim stosunku procentowym podlegają umorzeniu należności uboczne. Wprowadzane jest do treści uchwał zastrzeżenie, że umorzenie należności, za które odpowiada solidarnie więcej niż jeden dłużnik, może nastąpić, gdy okoliczności uzasadniające umorzenie zachodzą wobec wszystkich dłużników. W przypadku należności zawierających podatek od towarów i usług<sup>12</sup> warunkiem zastosowania ulgi jest uprzednie zapłacenie całego podatku na rachunek j.s.t.<sup>13</sup>. Przyjmowano ponadto postanowienie, że w przypadku, w którym umorzenie dotyczy części należności, należy określić termin spłaty pozostałej do zapłaty części należności. Jeżeli dłużnik nie dotrzyma terminu zapłaty części należności pozostałej do zapłaty, to umorzenie może być cofnięte<sup>14</sup>.

Pomimo że na podstawie art. 59 ust. 3 u.f.p. organ stanowiący j.s.t. może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu pełnego katalogu ulg w zapłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, tzn. umorzenia, odroczenia terminu zapłaty oraz rozłożenia płatności na raty, to w praktyce najczęściej z urzędu stosowana jest tylko ulga polegająca na umorzeniu należności<sup>15</sup>. W treści niektórych uchwał zastrzega się, że w przypadku wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie umorzenia należności pieniężnych właściwy organ może dokonać ustalenia istnienia przesłanek warunkujących umorzenie należności na podstawie posiadanej dokumentacji<sup>16</sup>.

Określa się w niektórych uchwałach sposób udokumentowania przesłanek warunkujących umorzenie należności, a mianowicie:

- 1) aktem zgonu osoby fizycznej lub pisemnym potwierdzeniem zgonu osoby, przez pracownika urzędu miejskiego do spraw ewidencji ludności;
- 2) zaświadczeniem o wykreśleniu osoby prawnej z właściwego rejestru osób prawnych, wydanym przez organ prowadzący rejestr;
- 3) postanowieniem sądu o:
  - a) oddaleniu wniosku o ogłoszeniu upadłości, gdy majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego,
  - b) umorzeniu postępowania upadłościowego, gdy zachodzi okoliczność wymieniona w lit. a;
- 4) postanowieniem organu egzekucyjnego o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec jego bezskuteczności;
- 5) protokołem sporządzonym i zaopiniowanym przez radcę prawnego, stanowiącym, że przewidywane koszty procesowe i egzekucyjne związane z dochodzeniem i egzekucją należności byłyby równe lub wyższe od jej kwoty<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> [Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...]. Wpływy z tego podatku w całości stanowią dochody budżetu państwa, a więc j.s.t. nie mogą nimi dysponować w jakikolwiek sposób.

<sup>13</sup> Por. np. [Uchwała nr II.12.2014 Rady Gminy Dąbrowa Chełmińska z 18 grudnia 2014 r. ...].

<sup>14</sup> Por. np. [Uchwała nr LVI/374/2014 Rady Miejskiej w Rykach z 19 listopada 2014 r. ...].

<sup>15</sup> Por. np. [Uchwała nr I/10/2014 Rady Miejskiej w Kocku z 1 grudnia 2014 r. ...].

<sup>16</sup> Por. np. [Uchwała nr 240/XLII/2014 Rady Gminy w Rogowie z 29 października 2014 r. ...].

<sup>17</sup> Por. np. [Uchwała nr LXIV/794/14 Rady Miejskiej w Pabianicach z 9 października 2014 r. ...].

Wskazuje się ponadto, że udzielenie ulgi poprzedzone jest wnikliwym postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez komórkę merytoryczną podejmującą czynności skutkujące obowiązkiem zapłaty przez dłużnika danej należności, które wykaże istnienie przesłanek do przyznania ulgi w zapłacie<sup>18</sup>.

W treści badanych uchwał powtarzane są często postanowienia art. 58 u.f.p. określające formę prawną właściwą do zastosowania ulgi w zapłacie należności pieniężnej o charakterze cywilnoprawnym. Zgodnie z art. 58 ust. 2 i 3 u.f.p. 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 [Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny...] (w uchwałach zamieszczane jest dodatkowo postanowienie, że udzielenie ulg w zapłacie należności następuje w drodze umowy lub porozumienia<sup>19</sup>). W przypadkach określonych w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 u.f.p. umorzenie należności następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli (w uchwałach dodatkowo postanawia się, że niniejsze oświadczenia są składane w celu dokonania odpisu w księgach rachunkowych)<sup>20</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Stosowanie ulg w zapłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających j.s.t. lub jednostkom im podległym, może stanowić istotny instrument polityki finansowej j.s.t. W przypadku gospodarowania środkami publicznymi wykorzystywanie instrumentów polityki finansowej umożliwi osiągnięcie nie tylko celów ekonomicznych, ale również celów społeczno-politycznych [Jędrzejewski 2004, s. 158].

Ulg w zapłacie cywilnoprawnych należności pieniężnych, głównie umorzenie tych należności, prowadzą do zmniejszenia poziomu wydajności źródeł dochodów budżetowych j.s.t. Z drugiej jednak strony uwzględnia się aktualną zdolność płatniczą podmiotów zobowiązanych do świadczenia na rzecz budżetu. Przejściowe problemy związane z bieżącą płynnością płatniczą podmiotów zobowiązanych mogą być elastycznie rozwiązywane przez stosowanie omawianych ulg w zapłacie pod warunkiem zaistnienia ustawowo określonych przesłanek. Sformułowany w ustawie katalog przesłanek, jak również obowiązek przestrzegania trybu udzielania ulg, ustalonego w uchwale organu stanowiącego j.s.t., jest gwarancją zachowania standardu obiektywizmu przy udzielaniu ulg w zapłacie omawianych należności. Wypełnia również kryteria jawności i przejrzystości, które w świetle postanowień u.f.p.

---

<sup>18</sup> Por. np. [Uchwała nr XLIII/619/14 Rady Miejskiej w Dąbrowie Tarnowskiej z 5 września 2014 r. ...].

<sup>19</sup> Por. np. [Uchwała nr III/16/14 Rady Miejskiej w Oleśnie z 30 grudnia 2014 r. ...].

<sup>20</sup> Por. np. [Uchwała nr XLVIII/332/14 Rady Powiatu w Wieluniu z 30 października 2014 r. ...].



należą do fundamentalnych w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych oraz jego jednostek organizacyjnych.

Podkreślenia wymaga to, że tryb stosowania z urzędu ulg w zapłacie cywilnoprawnych należności pieniężnych ogniskuje w sobie trzy odmienne grupy zagadnień. Należności cywilnoprawne, które powinny wpłynąć do budżetu j.s.t., staną się środkami publicznymi w przypadku ich zapłaty przez podmioty zobowiązane na rzecz beneficjenta (tzn. j.s.t. lub jednostek podległych j.s.t.). Zastosowanie ulgi w zapłacie prowadzi w efekcie do tego, że nie zostanie osiągnięty pierwotnie zaplanowany poziom dochodów budżetowych (umorzenie należności) lub poziom ten zostanie osiągnięty w okresie późniejszym (odroczenie terminu płatności lub rozłożenie płatności na raty).

Analiza treści wybranych uchwał organów stanowiących j.s.t. pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Przede wszystkim z możliwości wprowadzenia trybu stosowania omawianych ulg z urzędu korzystają gminy, a rzadziej czynią to powiaty oraz województwa. Z urzędu stosowane są głównie ulgi polegające na umorzeniu należności (z reguły jest to umorzenie całkowite). Z ustawowo określonego katalogu przesłanek (art. 56 ust. 1 u.f.p.) w uchwałach organów stanowiących j.s.t. wskazuje się najczęściej cztery spośród pięciu przesłanek, których zaistnienie uzasadnia zastosowanie z urzędu ulgi w zapłacie należności. Przesłanka ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego traktowana jest przez niektóre organy stanowiące j.s.t. w sposób szczególny, tzn. uzasadnia stosowanie ulg w zapłacie (odroczenie terminu płatności oraz rozłożenie płatności na raty) zarówno z urzędu, jak i na wniosek dłużnika.

Możliwość stosowania ulg w zapłacie należności cywilnoprawnych należności pieniężnych wpisuje się w ustawowo gwarantowaną samodzielność finansową j.s.t., które kształtują w ten sposób swoje dochody. Zastosowanie ulgi w zapłacie w krótkim okresie prowadzi do zmniejszenia wpływów budżetowych, ale w dłuższej perspektywie pozwala na zachowanie danego źródła dochodów i jego prawidłową eksploatację w kolejnych latach budżetowych. Przymusowe ściągnięcie należności może doprowadzić do definitywnego zniszczenia źródła dochodów. Beneficjentem ulg w zapłacie cywilnoprawnych należności pieniężnych jest przede wszystkim dłużnik, ale w ogólnej perspektywie korzyść odnosi również j.s.t., po przezwyciężeniu trudności płatniczych dłużnik w kolejnych latach budżetowych może być bowiem podmiotem systematycznie dostarczającym dochody budżetowe.

## Literatura

- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jędrzejewski L., 2004, *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
- Kornberger-Sokołowska E., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Kucia-Guściora B., 2014, *Komentarz do art. 56, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, P. Smoleń (red.), C.H. Beck, Warszawa.

- Patrzałek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Presnarowicz S., 2013, *Komentarz do art. 59, [w:] Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. nr 100, poz. 908.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 28 marca 2011 r., NK-N.4131.276.2011.JB6, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 72, poz. 1099.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 8 kwietnia 2011 r., NK-N.4131.226.2011.RB, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 80, poz. 1213.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 16 grudnia 2010 r., NK.II.0911/384/10, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego nr 19, poz. 519.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 24 października 2011 r., NK-II.4131.369.2011, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego nr 177, poz. 2777.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 30 lipca 2010 r., NK.II.0911/241/10, Nowe Zeszyty Samorządowe 2010, nr 6.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 1 marca 2011 r., WN.II.4131-1-6-11, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 95, poz. 773.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z 7 grudnia 2012 r., NK-III.4131.3.2012.AS, Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2012 r., poz. 4354.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa.
- Szostak R., 2011, *Udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Uchwała nr 240/XLII/2014 Rady Gminy w Rogowie z 29 października 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Rogów lub jej jednostkom podległym, a także wskazania organów do tego uprawnionych, Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2014 r., poz. 4442.
- Uchwała nr II/15/2014 Rady Gminy Dobrcz z 30 grudnia 2014 r. w sprawie: określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Dobrcz lub jej jednostkom podległym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2015 r., poz. 114.
- Uchwała nr III/16/14 Rady Miejskiej w Oleśnie z 30 grudnia 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Olesno, jak również jednostkom podległym oraz wskazania organu do tego uprawnionego, Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2015 r., poz. 115.
- Uchwała nr IV/24/2015 Rady Gminy Brzuzę z 30 stycznia 2015 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Brzuzę i jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg, Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2015 r., poz. 397.
- Uchwała nr LII/402/14 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z 15 września 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2014 r., poz. 1689.

- Uchwała nr LIII/380/14 Rady Gminy Sulików z 31 października 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mający charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Sulików i jej jednostkom podległym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 4878.
- Uchwała nr LVI/374/2014 Rady Miejskiej w Rykach z 19 listopada 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Ryki i jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do ich udzielania, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2014 r., poz. 4551 ze zm.
- Uchwała nr LXIV/794/14 Rady Miejskiej w Pabianicach z 9 października 2014 r. w sprawie określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg tj. umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności cywilnoprawnych przypadających Gminie Miejskiej Pabianice i jej podległym jednostkom organizacyjnym, Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2014 r., poz. 4051.
- Uchwała nr LXXV/298/2014 Rady Miejskiej w Głuszycy z 20 października 2014 r. w sprawie: szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Głuszycy oraz jej jednostek podległych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, a także wskazania organów i osób do tego uprawnionych, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 4678 ze zm.
- Uchwała nr XLIII/619/14 Rady Miejskiej w Dąbrowie Tarnowskiej z 5 września 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Dąbrowa Tarnowska lub jej jednostkom podległym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej i wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2014 r., poz. 5044.
- Uchwała nr XLIX/438/14 Rady Miejskiej w Bierutowie z 23 października 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Miastu i Gminie Bierutów lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 4469.
- Uchwała nr XLV/285/2014 Rady Gminy Kamieniec Żąbkowicki z 31 października 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w stosunku do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 4853.
- Uchwała nr XLVI/224/2014 Rady Gminy Wołyń z 22 października 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych mające charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Wołyń lub jej jednostkom podległym, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2014 r., poz. 3700.
- Uchwała nr XXIX/301/2014 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z 7 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, odraczania spłaty lub rozkładania na raty, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2014 r., poz. 2195.
- Uchwała nr I/10/2014 Rady Miejskiej w Kocku z 1 grudnia 2014 r. w sprawie w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych mające charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Kock lub jej jednostkom podległym, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2014 r., poz. 4706.

- Uchwała nr II.12.2014 Rady Gminy Dąbrowa Chełmińska z 18 grudnia 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Dąbrowa Chełmińska i jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania ulg, Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2014 r., poz. 3878.
- Uchwała nr III/10/14 Rady Miejskiej w Czerwieńsku z 30 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Czerwieńsk oraz jednostkom jej podległym, a także wskazania organu uprawnionego do udzielania ulg, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2015 r., poz. 42.
- Uchwała nr XLVIII/332/14 Rady Powiatu w Wieluniu z 30 października 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Wieluńskiemu lub jego jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz o ich stosowaniu z urzędu, Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2014 r., poz. 4318.
- Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz. U. 2011 nr 177, poz. 1054 ze zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 513 ze zm. Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 240, poz. 1429.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 121 ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 885 ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 1445 ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 1392 ze zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 1515 ze zm.
- Uzasadnienie projektu ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw – druk nr 4465 Sejmu RP VI kadencji.
- Wyrok NSA z 24 kwietnia 2013 r., II GSK 170/12, LEX nr 1337103.
- Wyrok NSA z 4 września 2014 r., II GSK 1208/13, LEX nr 1572633.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2013 r., I SA/GI 298/13, LEX nr 1342503.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 21 listopada 2012 r., II SA/Go 778/12, LEX nr 1249004.
- Wyrok WSA w Łodzi z 4 września 2014 r., III SA/Ld 486/14, LEX nr 1520729.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 13 czerwca 2014 r., III SA/Po 1780/13, LEX nr 1490868.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 21 marca 2012 r., II SA/Sz 1345/11, LEX nr 1145884.
- Wyrok WSA w Warszawie z 21 listopada 2012 r., V SA/Wa 2119/12, LEX nr 1249994.
- Wyrok WSA w Warszawie z 25 kwietnia 2014 r., V SA/Wa 2614/13, LEX nr 1490964.
- Wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2006 r., III SA/Wa 1964/05, LEX nr 325067.
- Wyrok WSA w Warszawie z 3 kwietnia 2014 r., V SA/Wa 2274/13, LEX nr 1486503.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 174, poz. 2237.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 maja 2008 r., III SA/Wr 204/08, LEX nr 507817.