

**Krzysztof Horubski**

Uniwersytet Wrocławski  
e-mail: krzysztof.horubski@uwr.edu.pl

---

## UDZIELANIE ULG W SPŁACIE NALEŻNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA<sup>1</sup>

---

### PROVIDING RELIEFS IN PAYMENT OF CIVIL DEBTS – SELECTED ISSUES

---

DOI: 10.15611/pn.2017.497.20

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy wybranych problemów prawnych, ujawniających się na tle stosowania przepisów normujących kwestie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych (umorzenia całkowitego lub częściowego należności; odroczenia płatności; rozłożenia płatności należności na raty). Przepisy te obejmują swym zakresem zastosowania m.in. zagadnienia wykonywania zamówień publicznych, a w szczególności roszczenia odszkodowawcze zamawiających wobec wykonawców z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia, w tym roszczenia z tytułu kar umownych. Przedmiotem rozważań są m.in. kwestie charakteru prawnego sprawy o udzielenie ulgi i związanych z tym problemów w obszarze ochrony prawnej podmiotów, w tym wykonawców zamówień publicznych, ubiegających się o udzielenie stosownej ulgi. Przedmiotem analizy są także wątpliwości interpretacyjne odnoszące się do niektórych ustawowych przesłanek udzielania odnośnych ulg.

**Słowa kluczowe:** ulga, spłata należności cywilnoprawnych, obowiązek dochodzenia roszczeń, zasada prawidłowego (starannego) zarządu mieniem publicznym.

**Summary:** This article deals with selected legal problems emerging from the application of the regulations on granting of reliefs to the repayment of civil debts (remission, postponement, spreading out into installments of civil debts). These regulations cover, *inter alia*, issues of performance of public contracts, in particular, claims for compensations to economic operators by contracting authorities for non-performance or improper performance of the subject matter of the public contract.

**Keywords:** relief, repayment of civil debts, obligation to pursue claims, the principle of proper (careful) management of public property.

---

<sup>1</sup> Publikację przygotowano w ramach projektu badawczego pt. „Nadzór publiczny nad rynkiem zamówień publicznych”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki na podstawie decyzji z 5 lutego 2015 r., nr DEC-2014/14/E/HS5/00845.

## 1. Wstęp

Jednym z kryteriów przywoływanych przy dokonywaniu podstawowego zabiegu systematyzacyjnego w obrębie porządku prawnego, jakim jest przeprowadzanie podziału na prawo publiczne oraz prawo prywatne, jest wskazywanie na sposób ochrony uprawnień lub interesów. Kryterium to, na gruncie uprawnień oraz interesów majątkowych, sprowadza się do istnienia bądź nieistnienia prawnego obowiązku dochodzenia roszczeń. W związku z tym jedną z cech regulacji prywatnoprawnej jest pozostawianie jej adresatom swobody decyzyjnej w sprawie ochrony ich uprawnień. W prawie publicznym natomiast ochrona uprawnień będzie z reguły przedmiotem prawnego obowiązku określonego podmiotu publicznego<sup>2</sup>. Koncepcja obowiązku dochodzenia roszczeń, jako elementu regulacji publicznoprawnej, stanowi wyrazisty przejaw obowiązywania zasady prawidłowego (starannego) gospodarowania (zarządzania) mieniem publicznym. Obowiązek taki niewątpliwie rozciąga się na roszczenia związane z udzielaniem i wykonywaniem zamówień publicznych. Jest to bowiem obszar działań, w którym podmioty szeroko rozumianego sektora publicznego wydatkują pozostające w ich dyspozycji środki pieniężne na nabywanie świadczeń służących (bezpośrednio lub pośrednio) zaspokajaniu potrzeb publicznych, a także mogą stawać się uprawnionymi z roszczeń wynikających z niewykonania (nienależytego wykonania) świadczeń składających się na przedmiot zamówienia. Podstawową kategorią roszczeń zamawiających z umów w sprawach zamówień publicznych są więc uprawnienia do domagania się od wykonawców prawidłowego (w szczególności zgodnego z umową) wykonania świadczeń tworzących przedmiot zamówienia. Roszczenia takie mają przede wszystkim charakter niepieniężny. Oprócz nich mogą także powstawać roszczenia odszkodowawcze, o naprawienie szkody związanej z nieprawidłową realizacją zamówienia, które na ogół będą przybierać postać roszczeń pieniężnych. Szczególnie często w praktyce wykonywania zamówień publicznych mogą występować roszczenia o zapłatę kar pieniężnych<sup>3</sup>. Normatywnym wyrazem obowiązku dochodzenia roszczeń jest przepis art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> o statusie zasady gospodarowania środkami publicznymi. Przepis ten stanowi, że „Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieneż-

<sup>2</sup> Zob. S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa*, ST, nr 1-2, 2000, s. 54; R. Szostak, *Podstawowe instrumenty administracyjne w zamówieniach publicznych*, Kwartalnik. Prawo Zamówień Publicznych, nr 4, 2013, s. 38-40; M. Szydło, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 244.

<sup>3</sup> Zob. Z. Gordon, *Kara umowna jako instrument stymulujący realne wykonanie zobowiązań w systemie zamówień publicznych*, [w:] E. Adamowicz, J. Sadowy (red.), *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, Urząd Zamówień Publicznych, Gdańsk-Warszawa 2012, s. 183-191. Por. art. 143b ust. 9, art. 143d ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1579.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm.; dalej jako ufp.

nych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania”. Obowiązek, o którym tu mowa, nie ma jednak absolutnego charakteru, a wraz z pewnym odstępstwem od związania nim jednostek sektora finansów publicznych są przepisy dotyczące udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Roszczenia odszkodowawcze związane z nienależytym wykonywaniem świadczeń przez wykonawców umów o zamówienia są więc przedmiotem nie tylko ogólnego obowiązku dochodzenia roszczeń pieniężnych przypadających jednostkom sektora finansów publicznych, ale także unormowań dotyczących udzielania ulg w spłacie takich roszczeń. Poniższe rozważania będą służyły ukazaniu wybranych problemów prawnych, ujawniających się na tle stosowania odnośnych unormowań.

## 2. Charakter prawny czynności polegających na udzielaniu ulg

Brak absolutnego charakteru obowiązku dochodzenia roszczeń wyraża się nie tylko w fakcie jego wyłączenia w konkretnych sytuacjach ze względu na nadrzędną zasadę celowości, efektywności i oszczędności w dokonywaniu wydatków publicznych<sup>5</sup>, ale także w regulacji prawnej udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. W tym przypadku chodzi nie o powstrzymanie się od występowania z żądaniem spełnienia świadczenia (brak jego dochodzenia), lecz o dokonywanie czynności prawnych polegających na całościowym lub częściowym umorzeniu należności, odroczeniu jej płatności lub rozłożeniu jej na raty. Działania takie są przedmiotem normowania przepisów art. 55-59 ufp.

Z racji występowania w polskim porządku prawnym obowiązku dochodzenia roszczeń zastosowanie wobec dłużników wzmiankowanych ulg w obowiązku realizacji świadczeń pieniężnych, jako wyjątków od tego nakazu, podlegać musi zasadzie legalności (praworządności). Zasada ta odnosi się bowiem do całokształtu działalności organów władzy publicznej oraz jednostek organizacyjnych państwa i samorządu terytorialnego, także do tego obszaru działalności wskazanych organów i jednostek organizacyjnych, który obejmuje uczestnictwo w stosunkach cywilnoprawnych, bez elementu władztwa administracyjnego czy szerzej publicznego. Przypomnienie tego faktu, w tym miejscu, jest istotne, gdyż z woli ustawodawcy udzielanie odnośnych ulg następuje „na podstawie przepisów prawa cywilnego”<sup>6</sup>.

W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na wątpliwości co do charakteru czynności prawnych właściwych organów administracji<sup>7</sup>, prowadzących do skutku

<sup>5</sup> Zob. art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

<sup>6</sup> Zob. 58 ust. 2-3 ufp.

<sup>7</sup> Organy właściwe w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przypadających jednostkom sektora finansów publicznych zostały wskazane w art. 58 ust. 1 ufp, zgodnie z którym „Do umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności, o których mowa w art. 55, są uprawnieni: 1) Minister Finansów – w odniesieniu do należności Skarbu Państwa wynikających ze stosunków prawnych, w zakresie których jest on właściwy; 1a) wojewoda – w odniesieniu do

w postaci „udzielenia ulgi”<sup>8</sup>. Powstaje tu bowiem kwestia zasadności dopatrywania się w odnośnej regulacji podstaw do przyjęcia (akceptacji) koncepcji postępowania dwuetapowego. Koncepcja taka, analogicznie do występującej w niemieckiej nauce prawa publicznego teorii postępowania dwustopniowego (*Zwei-Stufen-Theorie*)<sup>9</sup>, zakłada złożoną postać działań organów administracji publicznej przy załatwianiu spraw wywołujących skutki w sferze prawa cywilnego.

W świetle tej koncepcji odpowiednie czynności cywilnoprawne następują w wykonaniu jednostronnego aktu administracyjnego rozstrzygającego o uprawnieniach lub obowiązkach podmiotu administrowanego. Oznacza to, że czynności polegające na wydaniu takiego aktu stanowią pierwszy etap działań organu administracyjnego, będący podstawą etapu drugiego, obejmującego składanie „wykonawczych” oświadczeń woli w celu zawarcia umowy z adresatem aktu administracyjnego, względnie dla dokonania jednostronnej czynności prawnej<sup>10</sup>. Związek tej koncepcji z zagadnieniem ulgi w spłacie cywilnoprawnych należności pieniężnych ujawnia się na tle stanowiska orzecznictwa administracyjnego co do charakteru postępowania w sprawach załatwianych przez organy administracji, w których decyduje się o uzyskaniu przez podmiot prywatny podlegających reglamentacji prawnej świadczeń (dóbr). W świetle uchwały NSA z dnia 24 maja 2012 r. w sprawie II GPS 1/12<sup>11</sup> rozstrzygnięcia takie powinny zapadać w formach zaskarżalnych na drodze sądowniczoadministracyjnej, w szczególności w sytuacjach, w których przepisy normujące przyznawanie świadczeń danego rodzaju mają charakter uznaniowy lub operują pojęciami niedookreślonymi. Jak bowiem stwierdzono we wskazywanej uchwale, jeśli by przyjąć w takich sytuacjach wyłącznie cywilnoprawny charakter

---

należności Skarbu Państwa wynikających z realizowanych przez wojewodę zadań z zakresu wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa; 2) kierownik państwowej jednostki budżetowej – w odniesieniu do pozostałych należności przypadających tej jednostce budżetowej, jeżeli wartość należności głównej nie przekracza kwoty 40 000 zł; 3) dysponent państwowego funduszu celowego – w odniesieniu do należności tego funduszu; 4) dysponent części budżetowej – w pozostałych przypadkach”. Z kolei w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek im podległych, zgodnie z ust. 2 art. 59 – „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, (...) oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg”. Dokonane przez ustawodawcę określenie organów właściwych w sprawach udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych ze stosunków cywilnoprawnych pozwala stwierdzić, że kompetencja w tym zakresie może przypadać innemu organowi niż kierownik jednostki sektora finansów publicznych (kierownik zamawiającego).

<sup>8</sup> Zob. art. 59 ust. 2 ufp.

<sup>9</sup> Zob. R. Regler, *Vergaberecht zwischen öffentlichem und privatem Recht*, Duncker & Humblot, Berlin 2007, s. 264-267.

<sup>10</sup> Zob. M. Bitner [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 235; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 227-231. Zob. uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., I GPS 3/06, ONSAiWSA 2007/3/59.

<sup>11</sup> Uchwała NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012/4/62; dalej jako uchwała NSA w sprawie II GPS 1/12.

sposobu załatwiania takiej sprawy, to w związku z „uznaniowością” decydowania przez organ o przyznaniu, bądź nie, takiego świadczenia, podmiotowi prywatnemu nie przysługiwałoby żadne roszczenie (w ujęciu materialnoprawnym), które mogłoby służyć ochronie jego interesów na drodze cywilnej. W sytuacji „uznaniowości” rozstrzygnięcia przez organ wniosku podmiotu prywatnego o przyznanie świadczenia podmiot ten nie mógłby skutecznie występować przed sądem cywilnym z powództwem o złożenie przez organ odpowiedniego oświadczenia woli<sup>12</sup> ani tym bardziej o ustalenie istnienia stosunku prawnego<sup>13</sup>. Dla możliwości uwzględnienia przez sąd powództwa o złożenie oznaczonego oświadczenia woli musiałaby istnieć regulacja prawna przyznająca *ex lege* prawo do określonego świadczenia po spełnieniu określonych prawem warunków. Uwzględnienie tego rodzaju powództwa możliwe jest bowiem tylko w sytuacjach, w których dłużnik w stosunku zobowiązaniowym jest z mocy prawa materialnego zobowiązany do złożenia odpowiedniego oświadczenia woli. Nie może to mieć miejsca w przypadkach, gdy z odnośnych przepisów prawa nie wynika związany charakter rozstrzygnięcia danej sprawy, a organowi przysługuje swoboda decyzyjna w załatwianiu sprawy. Z kolei powództwo o ustalenie istnienia stosunku prawnego lub prawa także okaże się w takich sytuacjach zawodne z racji faktu, że brak pozytywnego stanowiska organu wobec wniosku o świadczenie oznacza jednocześnie brak zaistnienia stosunku cywilnoprawnego, którego dotyczyłoby takie powództwo. Także i w tym przypadku swoboda decyzyjna po stronie organu w określaniu stanowiska wobec wniosku stałaby na przeszkodzie uwzględnieniu powództwa, gdyż oznaczałaby sądową ingerencję w sferę decydowania o sposobie wykonywania kompetencji prawnie zastrzeżonej na rzecz organu administracji<sup>14</sup>. W przypadku obu wskazywanych tu powództw nie jest więc możliwe orzeczenie przez sąd cywilny o istnieniu określonego obowiązku po stronie podmiotu, za który działa organ administracji, z racji faktu, że obowiązek taki nie powstaje z mocy prawa.

Wobec powyższego, w świetle konstytucyjnej zasady prawa do sądu, podmiot prywatny powinien mieć prawo zaskarżenia do sądu administracyjnego negatywnego rozstrzygnięcia organu w przedmiocie jego wniosku, skutkującego brakiem przyznania mu określonego świadczenia. W ten sposób możliwa byłaby kontrola sądowa zgodności z prawem korzystania przez organ z przysługujących mu kompetencji, choćby w płaszczyźnie należytego zbadania wniosku osoby ubiegającej się o świadczenie, jeśli samo rozstrzygnięcie miałoby charakter uznaniowy. Skoro więc ustawowe przesłanki decydowania w takich sprawach są nieostre, będąc źródłem luzów interpretacyjnych (decyzyjnych) lub uznania administracyjnego po stronie organu, to przyjęcie, że na pierwszym etapie postępowania wydawany jest akt

<sup>12</sup> Zob. art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459, ze zm.; dalej jako Kc.

<sup>13</sup> Zob. art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1822, ze zm.; dalej jako Kpc.

<sup>14</sup> Uchwała NSA w sprawie II GPS 1/12.

administracyjny, otwiera drogę do sądownoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięcia w takiej sprawie. Założenia takie odpowiadają, zdaniem NSA, standardom ochrony prawnej wynikającym z konstytucyjnego prawa do sądu<sup>15</sup>.

Wnioski te mają znaczenie w obszarze zagadnień związanych z udzielaniem ulg w spłacie należności pieniężnych, a to ze względu na fakt, że ulgi takie stanowią, analogicznie jak świadczenia pieniężne lub rzeczowe ze strony organów władzy publicznej, przysporzenie po stronie podmiotu uzyskującego ulgę (w przypadku częściowego lub całkowitego umorzenia należności) lub przynajmniej pomoc wyrażającą się w ustaleniu korzystniejszego sposobu wywiązania się z obowiązku świadczenia pieniężnego. Ponadto na gruncie przepisów art. 55-59 ufp, w poglądach doktryny, zwraca się uwagę na *stricte* ocenny charakter przesłanek udzielania ulg<sup>16</sup>, a także podkreśla się, że udzielanie ulg jest przedmiotem kompetencji (uprawnienia), a nie obowiązku właściwych organów<sup>17</sup>. Spostrzeżenia te pozwalają na stwierdzenie, że działania polegające na udzielaniu odnośnych ulg wykazują szereg podobieństw do działań rozpatrywanych we wskazywanym powyżej orzeczeniu NSA<sup>18</sup>. Powstaje więc pytanie – czy na gruncie odnośnych przepisów ufp możliwe jest przyjęcie, że także i w odniesieniu do umarzania, rozkładania na raty bądź odraczania płatności należności pieniężnych przypadających jednostkom sektora finansów publicznych możliwe jest przyjęcie koncepcji postępowania dwuetapowego?

Na tak postawione pytanie, w obecnym stanie prawnym, należy udzielić odpowiedzi negatywnej. W pierwszej kolejności ze względu na wzmiankowaną powyżej regulację art. 58 ust. 3-4 ufp, zgodnie z którą udzielenie ulgi „następuje w formie pisemnej na podstawie przepisów prawa cywilnego”, a w „przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2, 4 (...) w formie jednostronnego oświadczenia woli”. Unormowania te należy oceniać w kategoriach dążenia ustawodawcy do wyraźnego określenia prawnej formy działania właściwego w sprawie organu. Dokonana przez ustawodawcę kwalifikacja działań właściwych organów w zakresie ulg w spłacie należności pieniężnych nawiązuje niewątpliwie do charakteru stosunków prawnych, których należności te są przedmiotem. Odnośne należności wynikają bowiem ze

---

<sup>15</sup> Zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>16</sup> L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 328.

<sup>17</sup> M. Bitner [w:] W. Misiąg (red.), *op. cit.*, s. 227.

<sup>18</sup> Uchwała NSA w sprawie II GPS 1/12 dotyczyła kwestii przyznania osobie niepełnosprawnej pomocy z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej. Zgodnie z będącym podstawą dokonywanej w sprawie oceny prawnej art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2046, ze zm.), „Osoba niepełnosprawna (...) może otrzymać ze środków Funduszu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w wysokości określonej w umowie zawartej ze starostą, nie więcej jednak niż do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia, jeżeli nie otrzymała bezzwrotnych środków publicznych na ten cel”. Przepis ten nie określa wprost prawnej formy działania organu w rozstrzygnięciu o wniosku o przyznanie środków na wskazane w przepisie cele.

stosunków zobowiązaniowych poddanych regulacji prawa cywilnego<sup>19</sup>. Jednakże przesądzające znaczenie w tym względzie należałoby przypisać wymogom, jakie stawiane są podstawom prawnym zewnętrznych i władczych aktów administracyjnych. Poddanie określonych spraw rozstrzygnięciu w drodze takiego aktu powinno następować na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, którego elementem jest wyraźne określenie kompetencji do autorytatywnego stosowania (konkretyzowania) danych norm materialnego prawa administracyjnego<sup>20</sup>. Jak stwierdzono w uchwale NSA w sprawie II GPS 1/06, „Organ administracji publicznej nie ma przyrodzonej mu kompetencji do działania w formach władczych. Dlatego też każdorazowe takie jego działanie musi mieć konkretną podstawę prawną (normę kompetencyjną, określającą formy prawne, jakimi może się posługiwać organ administracji)”<sup>21</sup>. Natomiast w analizowanej regulacji brak jest wyraźnej podstawy prawnej do przyjęcia istnienia takiej kompetencji po stronie organów udzielających ulg. Wobec tego należy uznać, że działania zmierzające do umarzania należności pieniężnych, ich odraczania lub rozkładania na raty mają, z woli ustawodawcy, charakter czynności cywilnoprawnych, a to z braku podstaw prawnych do wyodrębnienia w tym obszarze uprzedniego aktu administracyjnego, warunkującego składania wykonawczych oświadczeń woli ze sfery prawa cywilnego. W związku z tym możliwość uznania, że udzielanie odnośnych ulg ma miejsce w postępowaniu dwuetapowym, została odrzucona w poglądach doktryny<sup>22</sup>. Ocena taka została także wyrażona

<sup>19</sup> Z drugiej strony można by też próbować twierdzić, że wskazywane rozstrzygnięcie ustawodawcy dotyczy samych wykonawczych czynności cywilnoprawnych. Natomiast jednocześnie posługiwanie się ustawowymi sformułowaniami o „udzielaniu ulg” (art. 59 ust. 2) czy nawet o „stosowaniu z urzędu ulg” (art. 59 ust. 3), które ma jednak miejsce jedynie w odniesieniu do ulg w spłacie należności pieniężnych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek im podległych, stanowiłoby „punkt zaczepienia” dla przyjęcia koncepcji postępowania dwuetapowego. Ustawowe sformułowania tego rodzaju mogłyby przemawiać bowiem za przyjęciem domniemania formy decyzji administracyjnej. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym akcentowany jest pogląd, że „przepisy prawa materialnego przewidują formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna, ale także w sposób pośredni (...) przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji do rozstrzygnięcia sprawy (na przykład »zezwała«, »przydziela«, »potwierdza« czy »wyraża zgodę«)” – uchwała NSA z dnia 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006/4/95 (dalej jako uchwała NSA w sprawie II GPS 1/06). Zob. również uchwała NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 6/98, ONSA 1999/1/3; uchwała NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000/2/54.

<sup>20</sup> Zob. M. Bitner [w:] W. Misiąg (red.), *op. cit.*, s. 230; K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 382; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 36-38; A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz Lex, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 78-79. Zob. również uchwała NSA w sprawie II GPS 1/06.

<sup>21</sup> Zob. również M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 60-62.

<sup>22</sup> Zob. M. Bitner [w:] W. Misiąg (red.), *op. cit.*, s. 227, 231; R. Szostak, *Udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 6, 2011, s. 50.

w wyroku WSA w Krakowie z dnia 26 października 2015 r. w sprawie II SA/Kr 1110/15<sup>23</sup>. W wyroku tym, dotyczącym kwestii odraczania terminu płatności opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, wskazano, że podstawowe znaczenie dla możliwości przyjęcia domniemania rozstrzygania danej sprawy w formie decyzji administracyjnej ma charakter prawny sprawy, a więc to, czy jest to sprawa ze stosunku cywilnoprawnego, czy też ze stosunku prawnego, podlegającego kwalifikacji jako administracyjnoprawny. Wobec faktu uznania wskazywanej powyżej kwestii za mającą charakter sprawy z zakresu prawa cywilnego (ze sfery *dominium*, a nie *imperium*), stwierdzono niemożność przyjęcia domniemania decyzji administracyjnej jako prawnej formy działania właściwej dla rozstrzygania takich spraw. Jednocześnie podkreślono, że art. 58 ust. 2 ufp przewiduje formę pisemną na podstawie przepisów prawa cywilnego, nie zaś formę decyzji administracyjnej. Wobec faktu, że sprawy z roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia zobowiązań wykonawców zamówień publicznych także mają charakter cywilnoprawny, jako że wynikają ze stosunków prawnych poddanych i kształtujących się na podstawie regulacji prawa cywilnego, także i w tym przypadku nie jest możliwe przyjęcie domniemania załatwiania takich spraw w drodze decyzji administracyjnych.

Przepisy art. 55-59 ufp stanowią ustawowe ograniczenia cywilnoprawnej swobody umów zobowiązaniowych czy też szerzej – swobody dokonywania czynności prawnych. Ograniczenia te stanowią przy tym jednocześnie normy bezpośrednio regulujące prawa administracyjnego, funkcjonalnie powiązane (sprzęgnięte) z normami sankcjonującymi wynikającymi z odpowiednich przepisów o odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>24</sup>. Wobec czego podlegają one wtórnej, autorytatywnej już konkretyzacji w postępowaniu w przedmiocie tej odpowiedzialności.

Dokonana kwalifikacja czynności udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych przypadających jednostkom sektora finansów publicznych nie podważa, moim zdaniem, trafności przywoływanych powyżej wniosków judykatury o istniejącym deficycie w zakresie ochrony prawnej interesów jednostki w sytuacji niemożności poddania kontroli sądu administracyjnego działań z obszaru faktycznego decydowania przez właściwy organ o wniosku podmiotu starającego się o ulgę.

### 3. Podstawy prawne udzielania ulg

Charakteryzowana regulacja prawna udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych została zróżnicowana ze względu na kryterium podmiotu, któremu przysługuje roszczenie. Gdy chodzi o roszczenia przysługujące Skarbowi Państwa,

<sup>23</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 października 2015 r., II SA/Kr 1110/15, Legalis, nr 1372553.

<sup>24</sup> Zob. art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1311.



a związane z działalnością organów administracji rządowej, państwowych jednostek budżetowych oraz państwowych funduszy celowych<sup>25</sup>, ustanowiono zamknięty katalog okoliczności uzasadniających udzielenie ulgi z urzędu, polegającej na całkowitym umorzeniu należności<sup>26</sup>. Jednocześnie ustanowiono, że „na wniosek dłużnika: należności mogą być umarzone w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym”<sup>27</sup>. Natomiast ulgi polegające na prolongacie terminu spełnienia świadczenia pieniężnego lub rozłożeniu go na raty dopuszczono, także na wniosek dłużnika, w sytuacjach objętych pojęciem niedookreślonym „względny społeczny lub gospodarczy”, wskazując, że są nimi w szczególności możliwości płatnicze dłużnika<sup>28</sup>. Ponadto przewidziano także możliwość niedochodzenia należności o nikłej wartości pieniężnej, stanowiącej dochód budżetu państwa z tytułu umowy cywilnoprawnej<sup>29</sup>. W odniesieniu zaś do należności jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek organizacyjnych im podległych określenie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania odnośnych ulg przekazano do regulacji w drodze aktów prawa miejscowego organów stanowiących takich jednostek. Delegacji tej towarzyszy ogólne sformułowanie ustawowych wytycznych dopuszczalności udzielania ulg, odnoszące się do przypadków uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Art. 55 ufp stanowi o należnościach „przypadających” wskazanym w nim jednostkom sektora finansów publicznych.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 56 ust. 1 ufp, mające charakter cywilnoprawny należności pieniężne, przypadające jednostkom sektora finansów publicznych wskazanym w art. 55 „mogą być z urzędu umarzone 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”. Ustęp 2 tego przepisu stanowi zaś: „W przypadku gdy oprócz dłużnika głównego są zobowiązane inne osoby, należności, o których mowa w ust. 1, mogą zostać umorzone tylko wtedy, gdy warunki umarzenia są spełnione wobec wszystkich zobowiązanych”.

<sup>27</sup> Art. 57 ust. 1 ufp. Możliwość całkowitego umorzenia należności na wniosek dłużnika wprowadzono w art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 659). W uprzednim stanie prawnym możliwe było jedynie umorzenie częściowe.

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 57 ust. 2 pkt 2 ufp – „należności mogą być umarzone w części, terminy spłaty całości albo części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty – w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika”.

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 58 ust. 6 ufp – „6. Dysponent części budżetowej lub dysponent państwowego funduszu celowego może wyrazić zgodę na niedochodzenie należności budżetu państwa o charakterze cywilnoprawnym, której kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł”.

<sup>30</sup> Zob. art. 59 ust. 1-2 ufp.

W przypadku ulg w spłacie zobowiązań pieniężnych, powstałych w związku z nieprawidłowościami w wykonaniu przedmiotu zamówienia, udzielanych wykonawcom zamówień na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek im podległych, miarodajne dla oceny legalności działania organu lub osoby uprawnionych do udzielania takich ulg<sup>31</sup> będą, przepisy stosownego aktu prawa miejscowego. Wyjątkiem będą tu należności cywilnoprawne powstałe „w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami”<sup>32</sup>. Do nich stosuje się przepisy o ulgach, odnoszące się do roszczeń pieniężnych przysługujących Skarbowi Państwa<sup>33</sup>. Wobec tego należy uznać, że ulgi odnoszące się do należności jednostek samorządowych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonywania zamówień publicznych, jeżeli przedmiot zamówienia służy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej, podlegają unormowaniom właściwym dla należności państwowych. Chodzi tu o przypadki zamówień udzielanych w celu wykonywania powyżej wskazanych zadań, udzielanych wyłącznie ze względu na powinność wykonywania takich zadań.

Ulgę polegającą na umorzeniu należności w całości lub w części, rozłożeniu jej na raty lub odroczeniu terminu płatności dochodzą do skutku w drodze odpowiednich czynności cywilnoprawnych, co, o czym była już mowa, zostało przesądzone w wyraźnym przepisie ustawy<sup>34</sup>. Katalog sposobów udzielania ulg ma charakter zamknięty, stąd też nie jest możliwe dokonywanie czynności prawnych rodzących inne skutki niż całkowite lub częściowe zwolnienie dłużnika z długu pieniężnego (ujęte w przepisach ufp jako „umorzenie należności pieniężnej, mającej charakter cywilnoprawny”) oraz polepszenie warunków wymagalności zapłaty poprzez odroczenie terminu płatności lub rozłożenie obowiązku świadczenia pieniężnego na raty<sup>35</sup>. Dla całkowitego lub częściowego umorzenia długu pieniężnego właściwa będzie umowa o zwolnienie z długu<sup>36</sup>. Z kolei dla odroczenia terminu płatności bądź rozłożenia na raty takiego długu właściwe będzie porozumienie stron stosunku zobowiązaniowego, zmieniające treść zobowiązania pieniężnego, dochodzące do skutku w drodze umowy nienazwanej lub też ugody<sup>37</sup>. W niektórych przypadkach umarzania należ-

---

<sup>31</sup> Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 2 ufp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, wskazuje także organ lub osobę uprawnione do udzielania ulg.

<sup>32</sup> Zob. art. 59 ust. 4 ufp.

<sup>33</sup> Zob. art. 56-58 ufp.

<sup>34</sup> Zob. art. 58 ust. 2-3 ufp.

<sup>35</sup> I. Bundorf-Bendorf, *Funkcjonowanie wybranych instytucji prawa zamówień publicznych z punktu widzenia finansów publicznych w świetle orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej*, UZP, Materiały pokonferencyjne z konferencji „Pięciolecie funkcjonowania Krajowej Izby Odwoławczej w systemie zamówień publicznych” ([www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)), Warszawa 2012, s. 2-3.

<sup>36</sup> Zob. art. 508 Kc.

<sup>37</sup> Zob. R. Szostak, *Udzielanie ulg...*, s. 50, 54.

ności związanych ze śmiercią bądź ustaniem bytu prawnego dłużnika ustawa przewiduje, że ulga dochodzi do skutku w drodze jednostronnego oświadczenia woli<sup>38</sup>.

W kontekście zamówień publicznych należy pamiętać, że charakteryzowana tu problematyka ulg odnosi się tylko do roszczeń wtórnych zamawiającego, związanych z nieprawidłową realizacją przedmiotu zamówienia przez wykonawcę, i to tylko do tych roszczeń wtórnych, które mają postać pieniężną. Wchodzące tu w grę roszczenia odszkodowawcze powstają, co do zasady, z mocy prawa, tak więc porozumienia w sprawie ulg ich dotyczących nie wiążą się z modyfikacjami treści wcześniej zawartych umów o zamówienia publiczne. Jeżeli jednak ulga dotyczyłaby roszczenia, dla którego źródłem jest treść umowy w sprawie zamówienia, co odnosiłoby się w szczególności do kar umownych, to także porozumienia, których treścią byłoby udzielenie ulgi, nie wchodziłyby w zakres unormowań o dopuszczalnych zmianach umowy, gdyż nie wpływają one na treść umowy, lecz tylko na sposób wykonania świadczenia, którego obowiązek zaktualizował się na podstawie odpowiednich postanowień umownych. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w obecnym w nauce prawa finansowego poglądzie o braku przeszkód, w przypadku niemożności zaspokojenia należności w formie pieniężnej doszło do zamiany należności, na wniosek dłużnika, na świadczenie rzeczowe lub usługi odpowiadające wartości należności<sup>39</sup>. Sytuacja tego rodzaju nie koliduje z obowiązkiem stosowania przepisów reżimu prawnego zamówień publicznych przy zawieraniu umów odpłatnych (wzajemnych) przez podmioty sektora publicznego. Wynika to z faktu, że chodzi tu o umowę niemającą charakteru wzajemnego (odpłatnego), w ramach której dochodziłoby do wymiany świadczeń majątkowych pomiędzy jej stronami (zamawiającym oraz wykonawcą), lecz o inny sposób realizacji świadczenia związanego z ponoszeniem odpowiedzialności odszkodowawczej za brak lub nieprawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia.

Wśród podstaw prawnych dopuszczalności przyznawania ulg w obowiązku realizacji należności pieniężnych w pierwszej kolejności należy wskazać na takie, które odnoszą się do rzeczywistej niemożności wyegzekwowania roszczeń<sup>40</sup>. Takie *ratio legis* stanowi niewątpliwie uzasadnienie zastosowania najdalej idącej w skutkach ulgi, jaką jest całkowite umorzenie należności pieniężnej, w sytuacjach: 1) ustania bytu osoby prawnej w drodze wykreślenia jej z właściwego rejestru, przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność oraz braku przejścia odpowiedzialności za należność, z mocy prawa, na osoby trzecie<sup>41</sup>; 2) zaistnienia uzasadnionego przypuszczenia niemożności uzyskania w postępowaniu egzekucyjnym kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji należności lub nieskuteczności egzekucji<sup>42</sup>; 3) śmierci dłużnika, będącego osobą fizyczną, który

<sup>38</sup> Zob. art. 58 ust. 3 ufp w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 1-2, 4 ufp.

<sup>39</sup> Zob. I. Bundorf-Bendorf, *op. cit.*, s. 2-3; L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 323.

<sup>40</sup> Zob. art. 56 ust. 1 pkt 1-3 ufp.

<sup>41</sup> Zob. art. 56 ust. 1 pkt 2 ufp.

<sup>42</sup> Zob. art. 56 ust. 1 pkt 3 ufp.

nie pozostawił majątku lub pozostawił majątek niemogący być podstawą zaspokojenia roszczeń publicznego wierzyciela<sup>43</sup>. Pewne wątpliwości na tym tle budzi podstawa umorzenia należności, dotycząca jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które uległy likwidacji, gdyż w swym literalnym brzmieniu nie odnosi się ona do okoliczności analogicznych do przypadku osób prawnych podlegających wykreśleniu z właściwego rejestru. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę wyjątkowy charakter działania polegającego na udzieleniu ulgi jako wyjątku od ogólnego obowiązku dochodzenia roszczeń, należałoby przyjąć możliwość umorzenia należności w sytuacji nieistnienia majątkowych możliwości egzekwowania należności od samej jednostki organizacyjnej ulegającej likwidacji, a także od innych osób, które ewentualnie ponosiłyby odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanej jednostki<sup>44</sup>.

Wydaje się, że w przypadku roszczeń powstających w związku z wykonywaniem zamówień publicznych, w praktyce najczęściej mogą wystąpić sytuacje uzasadnionego przypuszczenia niemożności uzyskania w postępowaniu egzekucyjnym kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji należności lub nieskuteczności egzekucji. Wobec tego powstaje kwestia wystarczających podstaw do owego „uzasadnionego przypuszczenia”, które wyłączają możliwość postawienia udzielającemu ulgi zarzutu umorzenia należności z naruszeniem prawa, w związku z brakiem podstaw do takiego działania. W tym kontekście za trafny należy uznać pogląd wypowiedziany w doktrynie o konieczności podjęcia czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego na podstawie przepisów Kpc<sup>45</sup>. Wobec tego „uzasadnione przypuszczenie” powinno opierać się na dowodach czy też informacjach uzyskanych w toku pierwszych czynności egzekucyjnych, a wskazujących na brak możliwości wyegzekwowania należności w kwocie wyższej od kosztów postępowania<sup>46</sup>. Analogicznie w przypadku, gdy prowadzone postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne, gdyż nie doszło w nim do zaspokojenia wierzyciela i wydano postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego<sup>47</sup>, istnieje podstawa do udzielenia ulgi w postaci umorzenia należności, czyli zwolnienia dłużnika z długu.

<sup>43</sup> Zob. art. 56 ust. 1 pkt 1 ufp.

<sup>44</sup> R. Szostak trafnie wskazuje na liczne niedostatki regulacji art. 56 ust. 1 ufp normującego podstawy udzielania ulg w postaci całkowitego umorzenia należności pieniężnej, wskazując m.in., że w przypadkach, w których umorzenie następuje w związku ze śmiercią osoby fizycznej, ustaniem bytu prawnego osoby prawnej lub likwidacją jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, dłużnik, któremu należałoby złożyć stosowne jednostronne oświadczenie woli, przestaje istnieć, wobec tego należałoby tu raczej, ze względów porządkowych, wprowadzić obowiązek sformułowania oświadczenia wiedzy o zajściu okoliczności uzasadniających umorzenie należności – zob. R. Szostak, *Udzielanie ulg...*, s. 50.

<sup>45</sup> Zob. M. Bitner [w:] W. Misiąg (red.), *op. cit.*, s. 235; L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 326.

<sup>46</sup> Zob. E. Ruśkowski [w:] E. Ruśkowski, J. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2010, s. 205.

<sup>47</sup> Zob. art. 824 § 4 pkt 3 Kpc.

Ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych dopuszczalne są także w sytuacjach, w których jest możliwe skuteczne dochodzenie należności, lecz sprzeciwiają się temu ważne interesy dłużnika lub interes publiczny innego rodzaju niż wynikający z braku możliwości efektywnego dochodzenia roszczenia<sup>48</sup>. W odniesieniu do dłużników będących osobami fizycznymi udzielanie ulg znajduje uzasadnienie przede wszystkim w okolicznościach, w których brak udzielenia ulgi mógłby zachwiać podstawami egzystencji dłużnika oraz jego rodziny. Punktem odniesienia w ocenie zasadności udzielenia ulgi jest tu więc sytuacja życiowa, rodzinna oraz finansowo-majątkowa dłużnika. Za przydatne w interpretacji przesłanek udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych należy uznać ustalenia orzecznictwa sądów administracyjnych, dotyczące stosowania przepisów o ulgach w zapłacie zaległości podatkowych<sup>49</sup>. Podstawowy dla tej regulacji prawnej przepis art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>50</sup> zawiera bowiem w swej treści analogiczne przesłanki dla takich działań w postaci ważnego interesu podatnika (dłużnika) oraz interesu publicznego.

W świetle odnośnego stanowiska orzeczniczego za mieszczące się w zakresie znaczeniowym pojęcia niedookreślonego „ważny interes dłużnika” ogólnie można uznawać sytuacje występowania nadzwyczajnych, losowych przypadków, w których następstwie dłużnik traci majątek lub możliwości zarobkowania i nie jest w stanie wywiązać się z obowiązku wykonania określonego świadczenia pieniężnego bez naruszenia podstaw egzystencji własnej lub jego rodziny<sup>51</sup>. Charakteryzowana przesłanka nie powinna być jednak odnoszona wyłącznie do nadzwyczajnych okoliczności, skutkujących negatywnie w sytuacji dłużnika, ale także do zwykłych (typowych) uwarunkowań ekonomicznych jego życiowego funkcjonowania, wyznaczanych wysokością przeciętnych dochodów, kosztami zaspokajania podstawowych potrzeb materialno-bytowych własnych oraz członków rodziny. Uwzględniane powinny być tu przykładowo konieczne wydatki na leczenie<sup>52</sup>.

Zgodnie z tym, co sygnalizowano powyżej, ważny interes dłużnika występuje nie tylko w sytuacji rzeczywistej niemożności zapłaty należności<sup>53</sup>, ale także i wtedy, gdy zapłata, obiektywnie rzecz biorąc, jest możliwa, lecz zagrażałaby ekonomicznym podstawom bytu (egzystencji) dłużnika i jego rodziny<sup>54</sup>. Zagrożenie, o którym tu mowa, może być także postrzegane jako łączące w sobie przesłanki ważnego, a więc słusznego, interesu dłużnika oraz interesu publicznego, gdy jego ziszcz-

<sup>48</sup> Zob. art. 56 ust. 1 pkt 5, art. 57 *in fine*, art. 59 ust. 1 ufp.

<sup>49</sup> Zob. L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 340.

<sup>50</sup> Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 201, ze zm.

<sup>51</sup> Zob. wyrok NSA w Szczecinie z dnia 22 kwietnia 1999 r., SA/Sz 850/98, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2000/6/168; dalej jako wyrok NSA w sprawie SA/Sz 850/98.

<sup>52</sup> Zob. wyrok NSA w Szczecinie z dnia 2 września 1999 r., SA/Sz 1753/98, Lex, nr 39472.

<sup>53</sup> Zob. wyrok NSA w Łodzi z dnia 26 listopada 1999 r., I SA/Łd 13/98, Lex, nr 40154.

<sup>54</sup> Zob. wyrok NSA w Szczecinie z dnia 24 kwietnia 2003 r., III SA/Sz 2512/01, Monitor Podatkowy, nr 11, 2003, s. 37.

nie się w wyniku dochodzenia zaspokojenia roszczenia powodowałyby konieczność korzystania przez dłużnika ze świadczeń pomocy społecznej z racji niemożności samodzielnego zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb materialno-bytowych<sup>55</sup>.

Sytuacje tego rodzaju, o jakich mowa powyżej, mogą być więc uznawane za uzasadniające umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty należnych od wykonawców – osób fizycznych świadczeń pieniężnych objętych roszczeniami odszkodowawczymi z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia. Fakt, że będące wykonawcami zamówień publicznych osoby fizyczne najczęściej działają w formie organizacyjnej przedsiębiorcy jednoosobowego, zarejestrowanego w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, nie wpływa na, wskazywany powyżej, punkt odniesienia dla oceny ważnego interesu dłużnika. Wzmiankowane powyżej aspekty podstaw egzystencji, sytuacji osobistej i rodzinnej mają uniwersalne znaczenie dla osób fizycznych niezależnie od tego, czy są one dłużnikami ze stosunków zobowiązaniowych, nawiązanych w związku z prowadzoną przez nich jako przedsiębiorców działalnością gospodarczą, czy też w związku z innym statusem prawnym (np. podatnika, najemcy lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu lokalowego).

Specyficznym problemem, który wyłania się na tle zagadnienia dochodzenia roszczeń odszkodowawczych powstających w związku z wykonywaniem zamówień publicznych, jest kwestia dopuszczalności udzielania ulg w sytuacjach odpowiadających pojęciu miarkowania kary umownej. Zgodnie z art. 484 § 2 Kc, „Jeżeli zobowiązanie zostało w znacznej części wykonane, dłużnik może żądać zmniejszenia kary umownej; to samo dotyczy wypadku, gdy kara umowna jest rażąco wygórowana<sup>56</sup>”. W ramach swobody umów w powszechnym obrocie cywilnoprawnym strony mogą zawrzeć porozumienie, którego treścią będzie ograniczenie wysokości żądanej przez wierzyciela kary umownej w związku z okolicznościami, o których mowa we wskazanym powyżej przepisie. W odniesieniu do roszczeń z tytułu kar umownych w obszarze wykonywania zamówień publicznych, w związku z istnieniem obowiązku dochodzenia roszczeń wykluczyć należy swobodę zawierania porozumień tego rodzaju<sup>56</sup>. Za dopuszczalne należy natomiast uznać udzielenie ulgi, polegającej na umorzeniu w części należności z tytułu kary umownej, na wniosek dłużnika-wykonawcy złożony na podstawie art. 57 ufp lub odnośnego aktu prawa miejscowego, gdy kara umowna została zastrzeżona na rzecz zamawiającego będącego jednostką samorządu terytorialnego lub podległą jej jednostką organizacyjną<sup>57</sup>. Tak więc jeśli wykonawca w znacznej mierze wykonał przedmiot zamówienia lub też wykaze, że

---

<sup>55</sup> Zob. wyrok NSA w sprawie SA/Sz 850/98. Innym przykładem sytuacji, w której ulga w spłacie zobowiązania pieniężnego mogłaby być uznana za leżącą w interesie publicznym, byłaby okoliczność spoczywania takiego obowiązku na dłużniku będącym jednocześnie podmiotem publicznym zaangażowanym w wykonywanie zadań publicznych w szczególności z obszaru usług użyteczności publicznej – R. Szostak, *Udzielanie ulg...*, s. 52.

<sup>56</sup> Zob. R. Szostak, *Udzielanie ulg...*, s. 54-55.

<sup>57</sup> I. Bundorf-Bendorf, *op. cit.*, s. 6-7.

naliczona na podstawie umowy o zamówienie wysokość kary umownej jest rażąco wygórowana w stosunku do wartości wyrządzonej szkody<sup>58</sup>, to dopuszczalne jest uwzględnienie tego rodzaju racji i częściowe zwolnienie go z obowiązku zapłaty kary umownej w drodze ulgi umarzającej częściowo należność z tytułu kary umownej. Przedstawiana sytuacja odpowiadałaby przesłankom uzasadnienia ulgi względami społecznymi lub gospodarczymi czy też ważnym interesem dłużnika, o których mowa w odnośnych przepisach o ulgach w spłacie należności cywilnoprawnych.

#### 4. Zakończenie

Fakt istnienia regulacji prawnej udzielania ulg w zakresie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny stanowi wyjątek od ogólnego nakazu dochodzenia roszczeń pieniężnych, przypadających jednostkom sektora finansów publicznych. Analiza odnośnej regulacji prawnej, obejmującej swym zakresem także odszkodowawcze długi wykonawców zamówień publicznych, sprzeciwia się wnioskowi o przyjęciu przez ustawodawcę koncepcji postępowania dwuetapowego, a więc takiego, w którym kwestia udzielenia ulgi jest w pierwszej kolejności rozstrzygana w akcie administracyjnym, będącym podstawą do dokonywania określonych, „wykonawczych” w stosunku do takiego aktu, czynności cywilnoprawnych. Stwierdzeniu cywilnoprawnego charakteru spraw związanych z udzielaniem takich ulg towarzyszy jednak sformułowanie wniosku o rzeczywistym braku ochrony prawnej w tym zakresie. Jest on związany z niemożnością poddania takich działań właściwych organów administracji publicznej ocenie sądów administracyjnych (ze względu na charakter prawny sprawy), a także z nieadekwatnością ochrony prawnej realizowanej przez sądy cywilne w odniesieniu do tej kategorii spraw. Drugi ze wskazywanych deficytów wynika z braku podstaw do przyjęcia, że na podstawie przepisów o odnośnych ulgach powstają po stronie dłużników uprawnienia do domagania się ich przyznania. Wobec tego *de lege ferenda* należy uznać za zasadne wprowadzenie w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych rozwiązań odpowiadających koncepcji postępowania dwuetapowego jako otwierających możliwość korzystania w takich sprawach z konstytucyjnie gwarantowanego prawa podstawowego – prawa do sądu.

<sup>58</sup> Należy przy tym pamiętać, że kara umowna jest postacią zryczałtowanego odszkodowania należnego bez względu na wartość wyrządzonej szkody (oderwanego od wysokości szkody). Zgodnie bowiem z art. 484 § 1 Kc „W razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania kara umowna należy się wierzycielowi w zastrzeżonej na ten wypadek wysokości bez względu na wysokość poniesionej szkody”. Niemniej jednak, jeśli różnica pomiędzy wartością szkody a wysokością kary umownej jest bardzo znaczna lub też szkody w ogóle nie wyrządzono, pomimo nienależytego wykonania zobowiązania, to kara może być uznana za rażącą, a dłużnik dysponuje uprawnieniem do żądania zmniejszenia wysokości kary, czyli jej miarkowania – zob. R. Szostak, *Planowanie i finansowanie zamówień publicznych*, Wydawnictwo Publicus, Warszawa 2007, s. 141. Zob. wyrok SN z dnia 20 maja 1980 r., I CR 229/80, OSNC 1980/12/243; wyrok SN z dnia 17 czerwca 2003 r., III CKN 122/01, Lex, nr 141400.

## Literatura

- Bundorf-Bendorf I., 2012, *Funkcjonowanie wybranych instytucji prawa zamówień publicznych z punktu widzenia finansów publicznych w świetle orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej*, UZP, Materiały pokonferencyjne z konferencji „Pięciolecie funkcjonowania Krajowej Izby Odwoławczej w systemie zamówień publicznych” ([www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)), Warszawa.
- Fundowicz S., 2000, *Dychotomiczny podział prawa*, ST, nr 1-2.
- Gordon Z., 2012, *Kara umowna jako instrument stymulujący realne wykonanie zobowiązań w systemie zamówień publicznych*, [w:] E. Adamowicz, J. Sadowy (red.), *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, Urząd Zamówień Publicznych, Gdańsk-Warszawa.
- Kiczka K., 2009, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Kielkowski T., 2004, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze, Kraków.
- Lipiec-Warzecha L., 2011, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Maczak M., 2004, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków.
- Misiąg W. (red.), 2015, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Regler R., 2007, *Vergaberecht zwischen öffentlichem und privatem Recht*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Ruśkowski E., Salachna J. (red.), 2010, *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk.
- Szostak R., 2007, *Planowanie i finansowanie zamówień publicznych*, Wydawnictwo Publicus, Warszawa.
- Szostak R., 2011, *Udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 6.
- Szostak R., 2013, *Podstawowe instrumenty administracyjne w zamówieniach publicznych*, Kwartalnik. Prawo Zamówień Publicznych, nr 4.
- Szydło M., 2014, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Wróbel A., Jaśkowska M., 2013, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz Lex*, Wolters Kluwer, Warszawa.