

Informacja o zmianach zasad udzielania ulg w spłacie niepodatkowych należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym i publicznoprawnym, wprowadzonych ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. zmieniającą ustawę o finansach publicznych (Dz. U. poz. 659)

Od 28 kwietnia 2017 r. obowiązują zmienione przepisy ustawy o finansach publicznych, dotyczące udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym (np. opłaty z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości, koszty postępowań sądowych), oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym (np. grzywny nakładane w drodze mandatu karnego, kary pieniężne, opłaty administracyjne). Wprowadzone zmiany mają na celu wyeliminowanie wątpliwości na tle stosowania dotychczasowych przepisów ustawy o finansach publicznych.

Nowe rozwiązania dotyczą umarzania należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa tytułem kosztów zastępstwa procesowego w sprawach, które były przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). Przyjmując te rozwiązania Polska wypełniła zobowiązanie prawno-międzynarodowe dotyczące wprowadzenia przepisów określających udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych niezbędne dla pełnego wykonywania orzeczeń ETPCz.

Dodatkowo, ustawa uchyła również przepis mogący wywoływać wątpliwości interpretacyjne co do zakresu dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego podlegających udostępnieniu w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Zmienione przepisy ustawy o finansach publicznych:

1) w zakresie należności o charakterze cywilnoprawnym:

- a) wyraźnie określają, kiedy należności mogą być umarzane z urzędu (art. 56), a kiedy na wniosek dłużnika (art. 57), oraz ujednolicają dla ww. przepisów przesłanki udzielania preferencji w spłacie należności, stanowiące klauzule generalne: „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny”**

Art. 56 ustawy przewiduje możliwość umarzania z urzędu należności cywilnoprawnych w całości, wskazując jednocześnie przypadki, kiedy umorzenie może być zastosowane. Spośród przesłanek określonych w pkt 1-5, niezbędnych do udzielenia preferencji w spłacie należności, wykreślono dotychczas obowiązującą przesłankę „ważnego interesu dłużnika”. Przyjęto bowiem, że powoływanie się na ważny interes dłużnika powinno pozostać domeną dłużnika.

Kwestie udzielania poszczególnych form preferencji (ulg) wyłącznie na wniosek dłużnika uregulowano natomiast w art. 57.

Dopuszczono również możliwość umorzenia, na wniosek dłużnika, należności w całości (dotychczas na wniosek dłużnika możliwe było umorzenie należności jedynie w części).

W art. 57 w pkt 1 ustawa przewiduje więc, że na wniosek dłużnika należności mogą być

umarzane w całości o ile jest to uzasadnione ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. Powyższe kryterium przyjęto ze względu na najbardziej istotne dla Skarbu Państwa skutki, wynikające z zastosowania ww. ulgi. Ulga ta powinna być udzielana w sytuacjach szczególnych, wyjątkowych, gdyż jej udzielenie wiąże się z rezygnacją Skarbu Państwa z dochodu w odniesieniu do całej należności, powodując tym samym uszczuplenie dochodów budżetu państwa.

W art. 57 w pkt 2 ustawa przewiduje możliwość umorzenia należności w części, odroczenia terminów spłaty całości albo części należności lub rozłożenia na raty płatności całości albo części należności – gdy jest to uzasadnione względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika. Ze względu na fakt, że zastosowanie tych ulg będzie wywoływać łagodniejsze skutki dla Skarbu Państwa, organ udzielający ulgi będzie mógł kierować się innymi niż przy całkowitym umorzeniu należności przesłankami, takimi jak względy społeczne lub gospodarcze, np. ograniczone możliwości płatnicze dłużnika.

b) regulują kwestie:

- **umarzania na wniosek dłużnika należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa tytułem kosztów zastępstwa procesowego, jeżeli zasądzono je w postępowaniu, którego celem było zapobieżenie naruszeniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. lub Protokołów dodatkowych do tej Konwencji, lub uchylenie skutków tego naruszenia, lub uzyskanie zadośćuczynienia lub odszkodowania za to naruszenie w krajowym systemie prawnym, oraz w zakresie, w jakim z orzeczenia ETPCz wynika, iż w postępowaniu tym naruszono wobec dłużnika Konwencję lub Protokoły dodatkowe do tej Konwencji,**
- **umarzania należności Skarbu Państwa z tytułu zwrotu kosztów postępowań związanych z dochodzeniem tych należności**

Art. 57a ust. 1 odnosi się do kwot zastępstwa procesowego Skarbu Państwa zasądzonych w postępowaniu przed organem krajowym. Z treści tego przepisu wynika bowiem, że chodzi o postępowanie „poddane kontroli” ETPCz, tj. postępowanie krajowe. W przepisie wyraźnie wskazano rodzaje postępowań, których przepis ten będzie dotyczył. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPCz, koszty i wydatki poniesione w postępowaniu krajowym mogą być zwrócone, o ile zostały poniesione celem zapobieżenia naruszeniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (lub Protokołów dodatkowych do Konwencji) lub uchylenia jego skutków albo uzyskania rekompensaty za to naruszenie w krajowym systemie prawnym, a także w takim zakresie, w jakim skarżący wykazał, że były one rzeczywiście i koniecznie poniesione, i były rozsądne co do wysokości. Ponadto koszty zastępstwa procesowego podlegają zwrotowi wyłącznie w zakresie, w jakim ETPCz stwierdził naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przykładem takich kosztów są koszty zasądzone na rzecz Skarbu Państwa w postępowaniach, w których niezasadnie oddalone zostało powództwo przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za szkodę poniesioną na skutek niewłaściwych warunków pozbawienia wolności, jeśli następnie Trybunał wyda orzeczenie (wyrok lub decyzję), z którego wynika, że w istocie doszło do naruszenia praw skarżącego z uwagi na niezgodne z Konwencją warunki pozbawienia wolności.

Dodatkowo zauważyć należy, iż przepis art. 57a ust. 1 dotyczy nieuiszczonych należności

z tytułu kosztów zastępstwa procesowego. Wysokość umarzanych należności uzależniona będzie od momentu zaistnienia przesłanki umorzenia. Nie można bowiem wykluczyć, że należności zasądzone na rzecz Skarbu Państwa tytułem kosztów zastępstwa procesowego zostały przynajmniej częściowo wyegzekwowane od dłużnika. Okres pomiędzy złożeniem skargi do ETPCz a jej rozpatrzeniem może wynosić nawet kilka lat, w trakcie których *statio fisci* Skarbu Państwa będzie podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zasądzonych kwot. W przypadku, gdy należność z tytułu kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa została uiszczona, skarżący jest uprawniony do zgłoszenia roszczenia o zwrot zapłaconej kwoty tej należności w postępowaniu przed ETPCz, który może zasądzić zwrot.

Regulacja zawarta w ust. 2 tego artykułu dotyczy z kolei umarzania należności Skarbu Państwa powstałych w postępowaniach mających na celu wyegzekwowanie kosztów zastępstwa procesowego przypadających Skarbowi Państwa, zasądzonych w okresie pomiędzy powstaniem wierzytelności, a jej umorzeniem na skutek rozstrzygnięcia ETPCz (np. koszty postępowania klauzulowego, koszty postępowania komorniczego itd.).

Wprowadzane rozwiązanie ma zapobiegać sytuacjom, kiedy mimo stwierdzenia przez ETPCz, że w postępowaniu krajowym doszło do naruszenia Konwencji, w dalszym ciągu prowadzone są czynności zmierzające do wykonania orzeczenia krajowego, zasądzającego od skarżącego należności z tytułu kosztów zastępstwa procesowego.

Mając na względzie, że zakres wprowadzanej regulacji obejmuje udzielenie ulgi w postaci umorzenia nieuiszczonych należności, ustawa wprowadza przepis przejściowy. Stanowi on, że do należności, o których mowa w art. 57a ustawy, nieuiszczonych do dnia wejścia jej w życie, stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Zmiana ta jest konieczna w celu zastosowania nowych przepisów również do nieuiszczonych należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa jeszcze przed wejściem w życie ustawy, a w których orzeczenia ETPCz zostaną wydane po dacie wejścia w życie ustawy. Bez takiego przepisu istniałaby wątpliwość odnośnie do zbioru należności, do których miałby mieć zastosowanie wprowadzony przepis. Aby uczynić zadość wymogom wynikającym z Konwencji, a jednocześnie objąć ochroną prawa nabyte wierzycieli, przepis przejściowy powiązано ze statusem należności, wprowadzając kryterium ich uiszczenia. W przypadku, gdy należności zasądzone przed wejściem w życie ustawy zostały uiszczone do dnia wejścia w życie ustawy lub po tej dacie, skarżący może zgłosić roszczenie o ich zwrot w postępowaniu przed ETPCz na zasadach ogólnych.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że umorzenie należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, o których mowa w art. 57a ust. 1, nie powinno mieć miejsca w sytuacji, gdy skarżący nie uiszczył na rzecz Skarbu Państwa ww. należności (nie zostały od niego wyegzekwowane), a kwota zasądzona orzeczeniem ETPCz na rzecz skarżącego uwzględnia przedmiotowe koszty zastępstwa procesowego. W takim przypadku umorzenie należności na podstawie art. 57a oznaczałoby de facto bezpodstawne wzbogacenie skarżącego w wyniku rozstrzygnięcia przez ETPCz zgłoszonej przez niego skargi. Wprowadzono zatem kolejny przepis przejściowy stanowiący, że powyższych przepisów przejściowych nie stosuje się, jeśli kwota zasądzona orzeczeniem ETPCz, o którym mowa w art. 57a ust. 1 ustawy, uwzględnia należności, o których mowa w art. 57a tej ustawy. Intencją projektodawcy było bowiem, aby umarzanie nieuiszczonych w dniu wejścia w życie ustawy należności miało miejsce jedynie w przypadku, gdy ETPCz nie zasądził ich na rzecz skarżącego. W odniesieniu do nieuiszczonych należności, które powstaną po wejściu w życie

ustawy, przepisy art. 57a i przewidziana w nim możliwość umorzenia znajdzie pełne zastosowanie i nie będzie potrzeby zasądzania tego typu nieuiszczonych kwot przez Trybunał.

c) rozszerzają katalog przypadków, w których umorzenie należności może nastąpić w formie jednostronnego oświadczenia woli

W art. 58 w ust. 3a dodano regulację stanowiącą, że w sytuacji gdy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne, umorzenie należności może nastąpić w formie jednostronnego oświadczenia woli, gdy uzyskanie oświadczenia woli dłużnika jest niemożliwe albo znacznie utrudnione. Dotychczas możliwe było umorzenie należności w formie jednostronnego oświadczenia woli jedynie w przypadkach, w których z różnych przyczyn brak jest dłużnika (np. śmierć, wykreślenie z właściwego rejestru, likwidacja jednostki). Niejednokrotnie jednak, w praktyce występowały problemy związane z umarzaniem należności przez uprawniony podmiot, w przypadku gdy, co prawda, dłużnik istnieje, aczkolwiek z różnych przyczyn zachodziły trudności w uzyskaniu od niego zgody na udzielenie ulgi (np. wobec dłużnika będącego osobą fizyczną zachodziła przesłanka umorzenia należności, ale nie jest możliwe uzyskanie jego zgody (podpisu), ponieważ nie odbiera korespondencji, w tym pism zawierających oświadczenie o umorzeniu ciążącego na nim zobowiązania). Istotne jednakże jest, iż wprowadzana regulacja umożliwia uprawnionemu podmiotowi udzielenie ulgi w formie jednostronnego oświadczenia woli dopiero wtedy, gdy uzyskanie stosownego oświadczenia dłużnika jest niemożliwe albo znacznie utrudnione.

d) stanowią o wyłączeniu zastosowania przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania ulg, gdy przepisy odrębne regulują tę materię

Zmiana brzmienia art. 58 ust. 5 ma na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych związanych z dopuszczalnością udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych na podstawie ustawy o finansach publicznych w przypadku, gdy przepisy odrębne przewidują możliwość udzielenia jedynie jednej (bądź tylko niektórych) z ulg (np. przepisy odrębne nie przewidują możliwości umarzania należności, ale przewidują innego rodzaju ulgi – rozłożenie na raty, odroczenie spłaty należności). Dzięki zastosowaniu w tym przepisie spójnika „lub” ustalona została zasada, zgodnie z którą o niemożności zastosowania ulg na podstawie ustawy o finansach publicznych przesądza wskazanie w przepisach odrębnych chociażby jednej z wymienionych ulg. Należy przyjąć bowiem założenie, że skoro ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu, w przepisach szczególnych, jedynie niektórych (niekiedy wyłącznie jednej) z ulg, to w konkretnym przypadku, o którym traktują takie przepisy, brak jest podstaw do zastosowania innych preferencji.

e) wprowadzają jednolite regulacje umożliwiające niedochodzenie „drobnych” należności o charakterze cywilnoprawnym, tj. takich, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, w odniesieniu do należności budżetu państwa, jak również w odniesieniu do należności przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym

Nowelizacja ustawy zmienia brzmienie dotychczas obowiązującego art. 58 ust. 6 odnoszącego się do należności budżetu państwa oraz wprowadza w dodawanym art. 59a ust. 1

podobne rozwiązanie w odniesieniu do należności przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym. W zmienianym art. 58 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazano, że możliwe jest niedochodzenie należności budżetu państwa o charakterze cywilnoprawnym, której kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł (obecnie ustawa pozwala na niedochodzenie należności budżetu państwa jedynie z tytułu umowy cywilnoprawnej, której kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł).

Z kolei regulacja zawarta w dodawanym art. 59a ust. 1 umożliwia niedochodzenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 (tj. jednostkom budżetowym, samorządowym zakładom budżetowym oraz samorządowym instytucjom kultury) należności o charakterze cywilnoprawnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł. Istotą tej regulacji jest umożliwienie podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o charakterze generalnym (organ stanowiący nie będzie zobowiązany podejmować uchwały w sprawach indywidualnych). Za wprowadzeniem przedmiotowej regulacji przemawia fakt, iż dochodzenie małych kwotowo należności może okazać się nieracjonalne, w szczególności w sytuacji gdy koszty postępowania przekraczają dochodzone kwoty.

W ust. 2 przewiduje się jednocześnie wyłączenie stosowania powyższego przepisu w odniesieniu do należności powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe wyłączenia są następstwem założenia, że uprawnienie organu jednostki samorządu terytorialnego do niedochodzenia należności powinno dotyczyć takich środków własnych jednostki samorządu terytorialnego, o pozyskaniu których organy samorządowe mogą w pełni samodzielnie decydować.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie powinny decydować o niedochodzeniu należności budżetu państwa, a więc także powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej (co leży w gestii dysponenta części budżetowej, o czym stanowi art. 58 ust. 6 ustawy o finansach publicznych). Natomiast w przypadku środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, należy zauważyć, iż co prawda wpływają do budżetów jst, ale nie są ich dochodami własnymi, dlatego też samorząd nie powinien decydować o rezygnacji z tych dochodów nawet wtedy, jeżeli są to nieduże kwoty.

f) wyłączają możliwość określania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania ulg w odniesieniu do należności cywilnoprawnych przypadających samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej oraz innym samorządowym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw

Art. 59 dotychczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych regulował kwestie dotyczące umarzania, rozkładania na raty lub odraczania spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Mając na celu zastosowanie jednolitej terminologii w przepisach

ustawy o finansach publicznych (art. 59a ustawy) zastąpiono sformułowanie „jednostkom podległym” wyrażeniem „jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13”. Tym samym zakres podmiotowy przepisu ograniczono do jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 9 pkt 3, 4 i 13, pozostawiając poza zakresem regulacji jednostki wymienione w pkt 10 (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej) i pkt 14 (inne samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw). Dla jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 pkt 10 i 14 ustawy o finansach publicznych brak jest bowiem podstaw prawnych do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w oparciu o art. 59 i art. 59a ustawy o finansach publicznych) odpowiednio, generalnych zasad umarzania, rozkładania na raty lub odraczania spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny oraz niedochodzenia należności wskazanych w tych przepisach. Decyduje o tym specyfika finansowa tych jednostek, w tym przede wszystkim względy związane ze stopniem ich niezależności finansowej. Należy zaznaczyć, że jednostki wymienione w art. 9 pkt 10 i 14 ustawy posiadają osobowość prawną i samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową w oparciu o regulacje zawarte w odrębnych ustawach. Funkcjonowanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i innych samorządowych osób prawnych (np. jednostek doradztwa rolniczego, wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, samorządowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) jest regulowane przepisami szczególnymi, w których mogą być określone zasady umarzania, rozkładania na raty lub odraczania spłaty należności pieniężnych oraz niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym.

2) w zakresie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym:

a) doprecyzowują obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji o wydanych przez organ decyzjach o umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa

Zmiana w art. 36 ust. 5 ustawy polega na jednoznacznym wskazaniu miejsca udostępniania informacji o wydanych przez organ decyzjach o umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa, o których mowa w art. 60. Dotychczas obowiązujące przepisy przewidywały jedynie publikację takiej informacji w ogólnie dostępnym miejscu. Obecnie będzie to strona podmiotowa organu wydającego decyzję o umorzeniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

b) doprecyzowują, iż należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym są także przychody państwowych funduszy celowych

Przepis art. 60 stanowi otwarty katalog środków publicznych będących niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym, do których zalicza się w szczególności, poza dotychczas wymienionymi dochodami budżetu państwa oraz dochodami budżetu jednostki samorządu terytorialnego, również przychody państwowych funduszy celowych. Podkreślenia wymaga, że regulacji zawartych w art. 60 nie należy traktować jako definicji niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.

Zmiana powyższego przepisu ma na celu zrównanie sposobu postępowania pod względem

możliwości udzielania ulg w zakresie należności publicznoprawnych budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego z publicznoprawnymi należnościami państwowych funduszy celowych. Należy zauważyć, iż w dotychczas obowiązującym stanie prawnym żaden z przepisów ustawy nie przewidywał wprost możliwości udzielania ulg w spłacie należności państwowych funduszy celowych, które mają charakter publicznoprawny (jedynie w art. 55 mowa jest o możliwości umarzania w całości albo w części, odraczania spłaty lub rozkładania na raty spłaty należności cywilnoprawnych przypadających państwowym funduszom celowym).

c) uzupełniają katalog organów właściwych do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 ustawy o finansach publicznych, a także wskazują właściwe organy odwoławcze

Art. 61 ust. 1 ustawy uzupełniono o wskazanie kierownika państwowej jednostki budżetowej jako organu właściwego do wydawania decyzji w odniesieniu do należności budżetu państwa. Z uwagi na publicznoprawny charakter należności, w zakresie których kierownikowi państwowej jednostki budżetowej przyznano powyższe uprawnienia, nie ustanowiono przy tym ograniczeń kwotowych.

Ustawodawca określił katalog organów wydających decyzje w odniesieniu do udzielania ulg w spłacie należności publicznoprawnych, przewidując przy tym możliwość odwołania się od takich decyzji (zwrócenia się o ponowne rozpatrzenie sprawy), co zostało uregulowane w art. 61 ust. 3-5. Przepisy te realizują zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ponieważ możliwość weryfikowania rozstrzygnięć organów wydających decyzje dotyczące udzielania ulg w pierwszej instancji została powierzona właściwym organom odwoławczym.

Celem zmian wprowadzanych w art. 61 ust. 1 pkt 2, ust. 3 pkt 2 oraz ust. 4 ustawy jest doprecyzowanie obowiązujących przepisów poprzez wskazanie podmiotów uprawnionych do wydawania decyzji w odniesieniu do należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych należności związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetek od tych środków i od tych należności (art. 60 pkt 6 ustawy o finansach publicznych). Z uwagi na zawartą w art. 2 pkt 5 ustawy definicję środków europejskich, obejmującą również środki Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (wymienione w art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy), art. 61 ustawy o finansach publicznych powinien wskazywać instytucje zaangażowane w realizację programów finansowanych ze wskazanych powyżej źródeł finansowania (m.in. organy pełniące – w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej). Wprowadzana zmiana usuwa zatem lukę prawną w tym zakresie.

Dodatkowo zauważyć należy, że system wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (tj. środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 lit. a oraz lit. b ustawy o finansach publicznych) przewiduje możliwość powierzenia, w drodze porozumienia lub umowy, wykonywania części zadań realizowanych przez operatora programu lub instytucję pośredniczącą innej jednostce. W takim przypadku zasadne wydaje się umożliwienie delegowania zadań związanych z wydawaniem decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ustawy,

a następnie, w konsekwencji, uwzględnienie tych podmiotów w treści art. 61 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2. Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje w art. 207 ust. 11a ustawy.

W art. 61 ust. 1 pkt 5 doprecyzowane zostały organy właściwe do wydawania decyzji w odniesieniu do niepodatkowych należności budżetowych. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu, dysponent państwowego funduszu celowego jest organem właściwym do wydawania decyzji w stosunku do należności stanowiących przychody państwowego funduszu celowego. Powyższe rozwiązanie stanowi konsekwencję zmiany polegającej na uzupełnieniu treści art. 60 o przychody państwowych funduszy celowych.

d) wprowadzają nowe brzmienie art. 64, w którym:

- enumeratywnie wyliczono rodzaje ulg, które mogą zostać udzielone przez właściwy organ z urzędu, jak i na wniosek zobowiązanego, oraz określono kryteria warunkujące możliwość udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym

Nowe brzmienie art. 64 ma służyć większej przejrzystości przepisów dotyczących udzielania ulg w spłacie zobowiązań o charakterze publicznoprawnym oraz podkreślić ich autonomiczny charakter względem uregulowań dotyczących udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym. Należy zauważyć również, iż dotychczas obowiązujące przepisy nie określały kryteriów warunkujących możliwość udzielania ulg w spłacie należności publicznoprawnych, co mogło powodować wątpliwości związane przede wszystkim ze stosowaniem konkretnych przesłanek, których zaistnienie powinien wykazać zobowiązany, aby uzasadnić wniosek o udzielenie preferencji w spłacie jego zobowiązań.

W art. 64 ust. 1 pkt 1 uregulowano, iż należności, o których mowa w art. 60, właściwy organ może z urzędu umarzać w całości – w przypadku gdy zachodzi jedna z okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1-4, czyli w sytuacjach, w których z różnych przyczyn brak jest zobowiązanego (np. śmierć, wykreślenie z właściwego rejestru, likwidacja jednostki) lub 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.

Zgodnie zaś z art. 64 ust. 1 pkt 2 właściwy organ może umarzać należności w całości albo w części, odraczać terminy ich spłaty lub rozkładać na raty ich spłatę – na wniosek zobowiązanego. Zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. a ulga w postaci umorzenia należności w całości może zostać udzielona w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym, natomiast zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b ulga w postaci umorzenia należności w części, odroczenia terminu spłaty całości albo części należności lub rozłożenia na raty płatności całości albo części należności może zostać udzielona w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego. Takie rozwiązanie jest najbardziej adekwatne, gdyż na zobowiązanym jako wnioskującym o udzielenie ulgi powinien spoczywać ciężar wykazania powyższych okoliczności. Zaproponowano odmienne kryteria dotyczące udzielania na wniosek zobowiązanego ulgi w postaci umorzenia należności w całości (czyli ulgi o najdalej idącym skutku dla Skarbu Państwa) i umorzenia należności w części, odroczenia terminów spłaty całości albo części należności lub rozłożenia na raty płatności całości albo części należności (jako wywołujące łagodniejsze skutki dla Skarbu Państwa).

- wprowadzono dla zobowiązanych prowadzących działalność gospodarczą możliwość uzyskiwania preferencji w odniesieniu do wszystkich należności z art. 60 ustawy o finansach publicznych, stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym

Dotychczasowe przepisy art. 64 ust. 2 ustawy ograniczały się do wskazania kategorii niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, co do których mogą być przyznawane ulgi dla zobowiązanych prowadzących działalność gospodarczą (nie obejmowały należności, o których mowa w art. 60 pkt 7-8). Problematyka dotycząca udzielania ulg takim podmiotom stanowiła przedmiot rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Ponadto, dotychczasowe brzmienie art. 64 ust. 2 mogło być postrzegane jako przejaw dyskryminacji podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą względem podmiotów niebędących przedsiębiorcami.

- uzupełniono przepisy w zakresie dopuszczalności stosowania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu niepodatkowych należności budżetowych, stanowiących pomoc publiczną

Nowa treść art. 64 ust. 2 uwzględnia ponadto zmiany prawa Unii Europejskiej, jak i dotychczasowe doświadczenia związane ze stosowaniem ulg w postaci umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym. Wobec odrębnego zdefiniowania pomocy *de minimis* oraz pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w ustawie o finansach publicznych wprowadzono obie kategorie przeznaczeń pomocy w celu wyeliminowania wątpliwości dotyczących zakresu stosowania pomocy *de minimis*.

Zmiana art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. a i b dostosowuje treść ustawy o finansach publicznych do pojęć używanych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Brak jest uzasadnienia dla dalszego obowiązywania przepisu art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. c w dotychczasowym brzmieniu, bowiem, jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, pomoc o takim przeznaczeniu udzielana jest głównie w formie dotacji, kredytów albo gwarancji. Zdecydowano, że w art. 64 ust. 2 pkt 3 należy ograniczyć katalog przeznaczeń pomocy w spłacie zobowiązań publicznoprawnych do pomocy publicznej mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi oraz mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce. Jednocześnie przewidziano możliwość udzielania pomocy publicznej na inne przeznaczenia (art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. c) wówczas, gdy jest zgodna z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, a jej dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej (zazwyczaj będzie to Komisja Europejska) oraz Rada Ministrów wyda odpowiednie rozporządzenie. Przepis art. 64 ust. 5 umożliwia bowiem Radzie Ministrów uregulowanie, w drodze rozporządzenia, przeznaczeń pomocy, o których mowa w art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. c, udzielanej w formie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60. Rozporządzenie to regulować będzie również szczegółowe warunki udzielania tych ulg, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy publicznej, określone przez właściwe organy Unii Europejskiej. Zatem, o ile zaistniałaby potrzeba uzupełnienia dopuszczalnych przeznaczeń pomocy dla ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60, to zgodnie z art. 64 ust. 5 Rada Ministrów ma taką możliwość.

Zmiana zawarta w art. 64 ust. 3 ustawy wynika m.in. z konieczności doprecyzowania

brzmienia tej regulacji. Przepis art. 64 ust. 3 w dotychczasowym brzmieniu błędnie sugerował potencjalnym beneficjentom możliwość uzyskania odrębnego, „indywidualnego” rodzaju pomocy nieobwarowanego dodatkowymi wymaganiami, podczas gdy pomoc taka podlega rygorom dopuszczalności pomocy określonym także w prawie UE. Zgodnie z nowym brzmieniem rygory dopuszczalności tej pomocy zostaną określone w odrębnych przepisach. Przepisy te (w zależności od przesądzeń właściwych organów) mogą mieć charakter programu pomocowego, bądź nie spełniać wymogów programu i określać warunki (wynikające z prawa UE) udzielania pomocy indywidualnej. Tym samym po zmianie ustawy nadal możliwe będzie udzielanie pomocy w ramach programów pomocowych jak i pomocy indywidualnej. Warunkiem udzielania takiej pomocy jest wydanie przepisów odrębnych, o ile właściwe organy uznają, iż wsparcie na podstawie ustawy o finansach publicznych w zakresie pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi jest zasadne i efektywne.

Jednocześnie art. 64 ust. 3 uzupełniono w ten sposób, że będzie odnosił się nie tylko do pomocy publicznej, o której mowa w art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. a, ale również do pomocy publicznej, o której mowa w art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. b, co ma na celu uproszczenie i ujednolicenie przepisów odnoszących się do obu przypadków pomocy publicznej. Zarówno przed zmianą ustawy, jak i po jej zmianie, udzielenie ulg na przeznaczenia pomocy, o których mowa w art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, uzależnione jest od spełnienia warunków dopuszczalności pomocy zapewniających jej zgodność z zasadami rynku wewnętrznego. Dotychczas pomoc, o której mowa w art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. b, mogła być udzielana jako pomoc indywidualna zgodna z programami rządowymi lub samorządowymi albo jako pomoc udzielana w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach. Nowe brzmienie art. 64 ust. 3 odwołuje się do „odrębnych przepisów” – które także powinny stanowić program pomocowy, bądź przewidywać udzielanie pomocy indywidualnej, przy czym dla pomocy indywidualnej także powinny być określone kryteria dopuszczalności takiej pomocy, które odzwierciedlają zarówno uwarunkowania prawa UE jak i wolę właściwych organów (w przypadku rządu de facto stanowiące odpowiednik programu rządowego).

Pomoc, o której mowa w art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. b, czyli mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, dotyczy zaburzeń gospodarki całego kraju, a nie jedynie problemów o charakterze lokalnym (a więc będących w zakresie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego), wobec czego ulgi, o których mowa w art. 64 ust. 1 pkt 2, stanowiące pomoc publiczną mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, stosownie do nowego brzmienia ust. 3, nie będą udzielane jako pomoc zgodna z programami samorządowymi. Rozwiązywanie problemów związanych z wystąpieniem poważnych zaburzeń w gospodarce leży, z uwagi na ich charakter, w zakresie kompetencji władz centralnych i nie powinno generować konieczności zastosowania rozwiązań nadzwyczajnych, stanowiących szerszy pakiet niezbędnych do podjęcia działań. Z tego względu, zasady udzielania pomocy wynikającej z przedmiotowych ulg będą określone w przepisach odrębnych – odrębnej ustawie przygotowanej w wypadku wystąpienia takich zaburzeń i określającej zasady stosowania również innych niż ulgi instrumentów mających na celu rozwiązanie zaistniałych problemów.

- wskazano przypadki, w których decyzję o umorzeniu pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia

W art. 64 ust. 4, w przypadkach, w których z różnych przyczyn brak jest zobowiązanego (np.

śmierć, wykreślenie z właściwego rejestru, likwidacja jednostki), przewidziano rozwiązanie polegające na pozostawieniu decyzji o umorzeniu w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.

Ponadto, ustawa rozszerza zakres stosowania art. 163 ustawy dotyczący gromadzenia na wydzielonym rachunku bankowym dochodów m.in. z odszkodowań, wpływów z najmu czy też odsetek przez państwowe jednostki budżetowe mające siedzibę za granicą, podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, także o jednostki podległe ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

Nadano nowe brzmienie wprowadzeniu do wyliczenia w art. 163 w ust. 1, określając, że państwowe jednostki budżetowe mające siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych albo ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, mogą gromadzić na wydzielonym rachunku bankowym dochody uzyskiwane z wymienionych w pkt 1-3 tytułów. Zgodnie zaś z nowym brzmieniem ust. 4, środki pieniężne gromadzone na wydzielonym rachunku bankowym, o którym mowa w ust. 1, w zależności od potrzeb wskazanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub ministra właściwego do spraw gospodarki mogą być przekazywane na wydzielony rachunek bankowy do innych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej podległych tym ministrom. Jednocześnie dokonano zmiany redakcyjnej w ust. 3 zastępując sformułowanie „nadzorowane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych...” zwrotem „podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych...”. Powyższa zmiana ma jedynie charakter porządkowy, wynikający z konieczności zapewnienia spójności przepisów ustawy z innymi regulacjami prawnymi.

Dotychczasowy art. 163 ustawy o finansach publicznych pozwalał na gromadzenie dochodów uzyskiwanych m.in. ze sprzedaży składników majątkowych przez jednostki budżetowe mające siedzibę poza granicami RP, nadzorowane wyłącznie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Zmiana w art. 163 polega na rozszerzeniu zakresu jego stosowania na jednostki budżetowe za granicą podległe ministrowi właściwemu do spraw gospodarki i ma na celu zapewnienie temu ministrowi możliwości elastycznego i racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami, które na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów zobowiązany był przekazywać w całości na rachunek budżetu państwa. Przykładem tutaj może być podległa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki sieć jednostek budżetowych za granicą, zwanych Wydziałami Promocji Handlu i Inwestycji, które posiadają status dyplomatyczny, a także funkcjonują w strukturach polskich ambasad i konsulatów za granicą, i nad którymi minister ten sprawuje nadzór organizacyjny, finansowy i kadrowy.

Ustawa doprecyzowuje katalog podmiotów właściwych do wezwania do zwrotu środków europejskich, które zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur.

Zmiana brzmienia art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych wynika z niejednoznaczności przepisów dotyczących możliwości wzywania do zwrotu środków lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności przez instytucje, które podpisały z beneficjentem umowę o dofinansowanie. Zauważyć należy, że w systemie instytucjonalnym

Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w sektorze środowiska, jedną z instytucji wdrażających jest Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, które nie jest jednostką sektora finansów publicznych (dlatego też decyzje o zwrocie wydaje instytucja pośrednicząca). Z kolei np. w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy umowy z beneficjentami podpisuje Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, działająca jako instytucja realizująca. W celu zachowania spójności przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego EOG oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy konieczna jest również zmiana w art. 207 ust. 11.

Ustawa uchyla także przepis art. 284 ust. 1 ustawy, który mógł powodować wątpliwości interpretacyjne co do zakresu dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego, podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Uchylenie tego przepisu dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13).

Jednocześnie wskazać należy, że nowelizacja ustawy o finansach publicznych zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi do spraw dotyczących udzielania ulg w spłacie:

- należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, o których mowa w art. 55, niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych oraz
- niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 (stanowiących dochody budżetu państwa albo dochody jednostek samorządu terytorialnego) wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia nowelizacji ustawy o finansach publicznych, stosuje się przepisy w nowym brzmieniu.

Istotne jest, aby nowe przepisy mogły znaleźć zastosowanie do spraw niezakończonych do czasu wejścia w życie nowelizowanych przepisów. Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadnia np. dodanie w art. 58 nowego ust. 3a przewidującego możliwość umorzenia należności w formie jednostronnego oświadczenia woli, w przypadku o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3, co pozwoli zakończyć sprawy będące w toku ze względu na brak możliwości uzyskania zgody (podpisu) dłużnika na udzielenie ulgi. Z kolei, nowe brzmienie art. 64 ust. 2 ma na celu stworzenie podstaw prawnych dla zobowiązanych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie możliwości uzyskiwania preferencji w odniesieniu do wszystkich należności wymienionych w otwartym katalogu z art. 60 ustawy o finansach publicznych. Przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie preferencji w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60 pkt 7-8, będą mieli możliwość uzyskania rozstrzygnięcia w ww. zakresie.