



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM-10-122-16

**Druk nr 1014**  
Warszawa, 9 listopada 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

## **- o zmianie ustawy o finansach publicznych.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Rozwoju i Finansów.

*Z poważaniem*

(-) Beata Szydło

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o finansach publicznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 36 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Organ wydający decyzje o umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa, o których mowa w art. 60, podaje informację kwartalną o udzielonych umorzeniach do publicznej wiadomości na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.”;

2) w art. 56 w ust. 1:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Należności, o których mowa w art. 55, mogą być z urzędu umarzone w całości, jeżeli:”;

b) pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) zachodzi interes publiczny.”;

3) art. 57 otrzymuje brzmienie:

„Art. 57. Na wniosek dłużnika:

1) należności mogą być umarzone w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym;

2) należności mogą być umarzone w części, mogą zostać odroczone terminy spłaty całości albo części należności lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty – w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika.”;

4) po art. 57 dodaje się art. 57a w brzmieniu:

„Art. 57a. 1. Należności zasądzone na rzecz Skarbu Państwa tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego podlegają umorzeniu na wniosek dłużnika, jeżeli zasądzono je w postępowaniu, którego celem było zapobieżenie naruszeniu Konwencji

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877, z 2015 r. poz. 238, 532, 1045, 1117, 1130, 1189, 1190, 1269, 1358, 1513, 1830, 1854, 1890 i 2150 oraz z 2016 r. poz. 195, 1257 i 1454.

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.<sup>2)</sup>) 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 Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż w postępowaniu tym naruszono wobec dłużnika Konwencję lub Protokoły dodatkowe do tej Konwencji.

2. Na wniosek dłużnika umorzeniu podlegają również należności Skarbu Państwa z tytułu zwrotu kosztów postępowań prowadzonych w związku z dochodzeniem należności, o których mowa w ust. 1.”;

5) w art. 58:

a) w ust. 1:

– pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) minister właściwy do spraw Skarbu Państwa – w odniesieniu do należności Skarbu Państwa wynikających ze stosunków prawnych, w zakresie których jest on właściwy, z zastrzeżeniem pkt 1a;”;

– po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) wojewoda – w odniesieniu do należności Skarbu Państwa wynikających z realizowanych przez wojewodę zadań z zakresu wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa;”;

– pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) dysponent państwowego funduszu celowego – w odniesieniu do należności tego funduszu, z zastrzeżeniem pkt 1a;”;

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. W przypadku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3, umorzenie należności może nastąpić w formie jednostronnego oświadczenia woli, wówczas gdy uzyskanie oświadczenia woli dłużnika jest niemożliwe albo znacznie utrudnione.”;

---

<sup>2)</sup> Zmiany wymienionej Konwencji zostały ogłoszone w Dz. U. z 1995 r. poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. poz. 962, z 2001 r. poz. 266, z 2003 r. poz. 364 oraz z 2010 r. poz. 587.

c) ust. 4–6 otrzymują brzmienie:

„4. Przepisy ust. 1–3a oraz art. 55–57 stosuje się odpowiednio do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat odsetek od tych należności oraz do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty innych należności ubocznych.

5. Przepisów ust. 1–4 oraz art. 55–57 nie stosuje się do należności, w przypadku których odrębne przepisy regulują umarzanie, odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty spłaty tych należności.

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.”;

6) w art. 59 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, mogą być umarzone lub terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4.”;

7) po art. 59 dodaje się art. 59a w brzmieniu:

„Art. 59a. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do należności powstałych w związku z realizacją:

- 1) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- 2) programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.”;

8) w art. 60 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa, dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo przychody państwowych funduszy celowych:”;

9) w art. 61:

a) w ust. 1:

– pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1) w stosunku do należności budżetu państwa, z zastrzeżeniem pkt 3 – minister, wojewoda, inni dysponenti części budżetowych oraz inni kierownicy państwowych jednostek budżetowych;

2) w stosunku do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6:

a) instytucje zarządzające, organ odpowiedzialny za wdrożenie instrumentu „Łącząc Europę”, organ pełniący – w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej,

b) będący jednostkami sektora finansów publicznych: operatorzy programów, instytucje pośredniczące, wdrażające lub instytucje, które podpisały z beneficjentem umowę o dofinansowanie, jeżeli posiadają upoważnienie od instytucji zarządzającej, organu odpowiedzialnego za wdrożenie instrumentu „Łącząc Europę”, organu pełniącego – w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej, a w przypadku instytucji wdrażającej lub instytucji, która podpisała z beneficjentem umowę o dofinansowanie – od tak upoważnionych – instytucji pośredniczącej lub operatora programu;”

– w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) w stosunku do należności stanowiących przychody państwowego funduszu celowego – dysponent państwowego funduszu celowego.”

b) w ust. 3:

– pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930 i 1583), zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”, albo ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383 i 1250), zwanej dalej „ustawą o zasadach prowadzenia

polityki rozwoju”, albo ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 217 i 1579), zwanej dalej „ustawą o zasadach realizacji programów”, organ odpowiedzialny za realizację instrumentu „Łącząc Europę”, organ pełniący – w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej – od decyzji wydanej przez operatora programu, instytucję pośredniczącą, wdrażającą lub instytucję, która podpisała z beneficjentem umowę o dofinansowanie, będących jednostkami sektora finansów publicznych;”;

– pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) samorządowe kolegium odwoławcze – od decyzji, o których mowa w ust. 1 pkt 4;”;

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra, instytucję zarządzającą, organ odpowiedzialny za wdrożenie instrumentu „Łącząc Europę”, organ pełniący – w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do organu, który ją wydał, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.”;

10) art. 64 otrzymuje brzmienie:

„Art. 64. 1. Należności, o których mowa w art. 60, właściwy organ może:

- 1) z urzędu umarzać w całości – w przypadku gdy zachodzi jedna z okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1–4;
- 2) na wniosek zobowiązanego:
  - a) umarzać w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym,
  - b) umarzać w części, odraczać terminy spłaty całości albo części należności lub rozkładać na raty płatność całości albo części należności – w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego.

2. Właściwy organ, na wniosek zobowiązanego prowadzącego działalność gospodarczą, może udzielać określonych w ust. 1 pkt 2 ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60, które:

- 1) nie stanowią pomocy publicznej;
- 2) stanowią pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*;
- 3) stanowią pomoc publiczną:
  - a) mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,
  - b) mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce,
  - c) zgodną z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, której dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej, udzielaną na przeznaczenia inne niż wymienione w lit. a i b.

3. W przypadku pomocy publicznej określonej w ust. 2 pkt 3 lit. a i b ulgi, o których mowa w ust. 1 pkt 2, mogą być udzielane, jeżeli w przepisach odrębnych zostały określone szczegółowe warunki udzielania tej pomocy zapewniające jej zgodność z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

4. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, przeznaczenia pomocy, o których mowa w ust. 2 pkt 3 lit. c, udzielanej w formie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60, oraz szczegółowe warunki udzielania tych ulg, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej.

5. W przypadku gdy udzielenie ulgi nastąpiło w sytuacji wystąpienia jednej z okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, decyzję o umorzeniu należności pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.”;

11) w art. 163:

- a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„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:”

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„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.”;

12) w art. 193 w ust. 4 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Na wniosek instytucji zarządzającej, organu pełniącego – w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w porozumieniu z Ministrem Finansów, może wyrazić zgodę na zaciągnięcie zobowiązań przekraczających łączną kwotę wydatków programu, o której mowa w ust. 1.”;

13) w art. 207:

a) w ust. 8 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„W przypadku stwierdzenia okoliczności, o których mowa w ust. 1, instytucja określona, odpowiednio w ust. 9, 11, 11a lub instytucja, która podpisała z beneficjentem umowę o dofinansowanie, wzywa do: ”,

b) ust. 11 otrzymuje brzmienie:

„11. Instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca na podstawie porozumienia lub umowy, o których mowa w art. 27 i art. 32 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju albo art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach realizacji programów, albo organ odpowiedzialny za wdrożenie instrumentu „Łącząc Europę”, albo organ pełniący – w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej, na podstawie porozumienia lub umowy, może upoważnić instytucję wdrażającą, a w przypadku programów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – operatora programu, instytucję pośredniczącą lub instytucję, która podpisała z beneficjentem umowę o dofinansowanie, będące jednostkami sektora finansów publicznych, do wydawania decyzji, o której mowa w ust. 9.”;

14) w art. 210 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Minister Finansów prowadzi rejestr podmiotów wykluczonych na podstawie art. 207 oraz udostępnia zawarte w nim informacje instytucjom zarządzającym, organom pełniącym – w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej, instytucjom pośredniczącym, operatorom programów, instytucjom wdrażającym, instytucji certyfikującej, a także beneficjentom w zakresie ich własnego statusu.”.

**Art. 2.** 1. Do spraw dotyczących udzielania ulg w spłacie:

- 1) należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, o których mowa w art. 55 ustawy zmienianej w art. 1, niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy,
- 2) należności, o których mowa w art. 57a ustawy zmienianej w art. 1, nieuiszczonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy,
- 3) niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy

– stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. Przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli kwota zasądzona orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o którym mowa w art. 57a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, uwzględnia należności, o których mowa w art. 57a tej ustawy.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

I. Przeprowadzone w Ministerstwie Finansów prace analityczne, spowodowane zgłaszanymi przez podmioty sektora finansów publicznych licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi w zakresie stosowania obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, dotyczących należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, wskazały na występowanie w przepisach systemowych problemów i niejasności natury prawnej, niedających się wyeliminować w drodze interpretacji przepisów prawa.

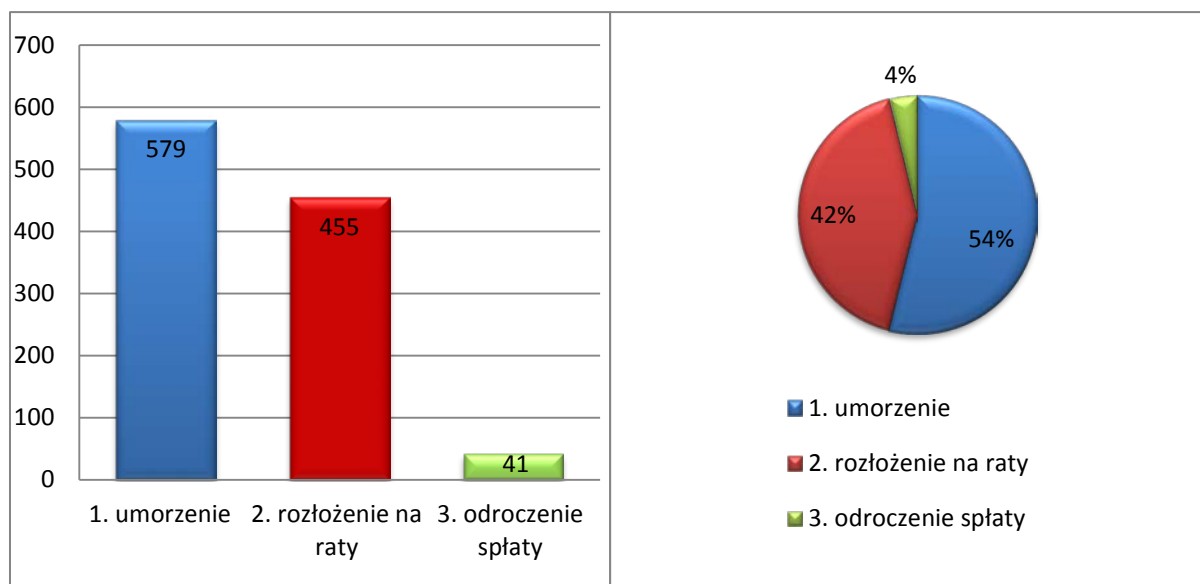
Starając się wyjść naprzeciw rozwiązaniu tych problemów, poczyniono działania mające na celu ich zidentyfikowanie oraz określenie wielkości (skali) stosowania przez administrację publiczną poszczególnych ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz w zakresie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.

Z analizy danych uzyskanych na podstawie zestawienia informacji przesłanych przez jednostki sektora finansów publicznych, obejmujących lata 2013 i 2014, wynika, iż łączna liczba udzielonych ulg w spłacie należności cywilnoprawnych wynosiła w tym okresie, w podziale na:

- 1) **umorzenie** – 579, w tym najwięcej z tytułu należności wynikających z umów zawartych z żołnierzami (np. koszt studiów, nauki w szkole wojskowej) (267), kosztu mediów, opłat za telefony służbowe, zwrotów dokapitalizowania (154), konsularnej pomocy finansowej oraz skredytowanych opłat paszportowych (70);
- 2) **rozłożenie na raty** – 455, w tym najwięcej z tytułu należności wynikających z umów zawartych z żołnierzami (np. koszt studiów, nauki w szkole wojskowej) (198), konsularnej pomocy finansowej oraz skredytowanych opłat paszportowych (79), kosztu mediów, opłat za telefony służbowe, zwrotów dokapitalizowania (71);
- 3) **odroczenie spłaty** – 41, w tym najwięcej z tytułu konsularnej pomocy finansowej oraz skredytowanych opłat paszportowych (24), należności cywilnoprawnych od kontrahentów wynikających z umów cywilnoprawnych (np. umów dzierżawy) (8), należności cywilnoprawnych m.in. wynikających z umów zawartych z żołnierzami (np. koszt studiów, nauki w szkole wojskowej) (5).

Na rysunku 1 zaprezentowana została skala stosowanych ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w ujęciu liczbowym oraz procentowym.

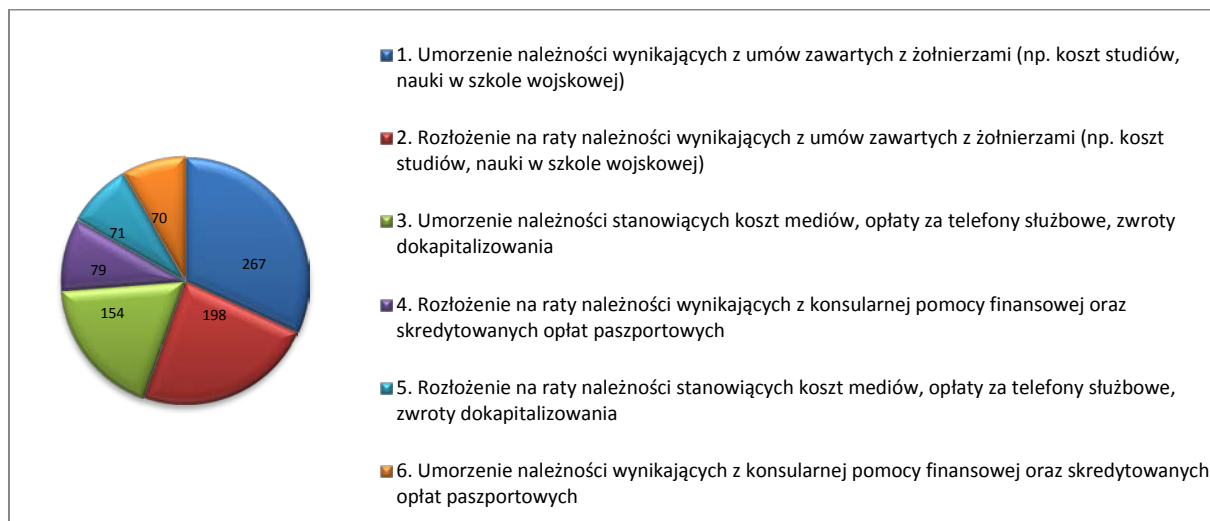
**Rys. 1. Skala stosowanych ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w ujęciu liczbowym oraz procentowym**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z jednostek budżetowych.

Dodatkowo na poniższym diagramie (rys. 2) zilustrowano preferencje organów administracji publicznej w zakresie udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w odniesieniu do poszczególnych rodzajów należności.

## Rys. 2. Rodzaje najczęściej stosowanych ulg ze względu na poszczególne rodzaje należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z jednostek budżetowych.

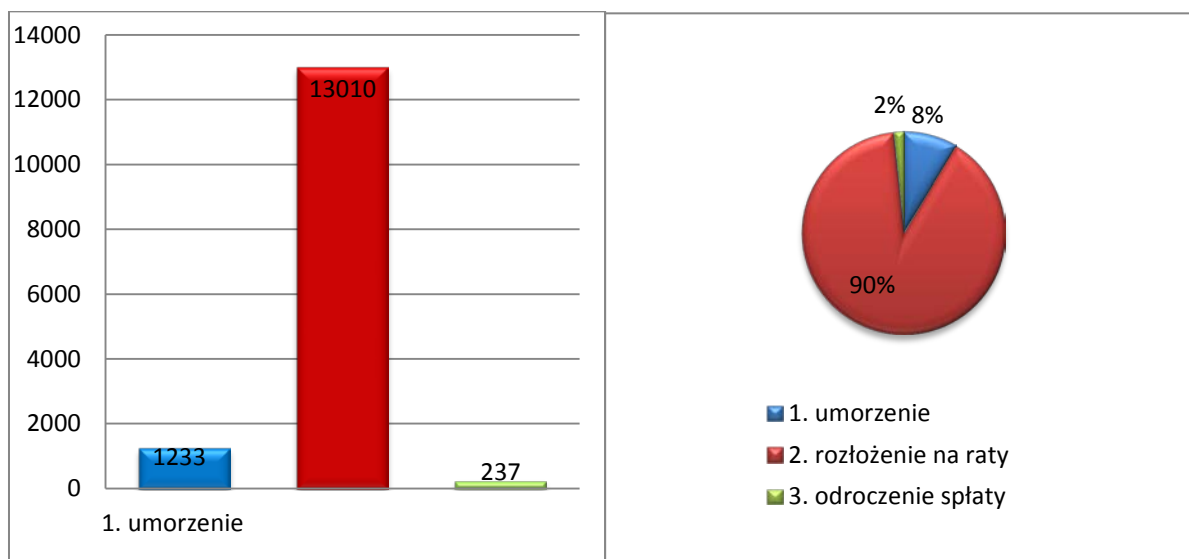
W przypadku należności publicznoprawnych łączna liczba udzielonych ulg w spłacie należności w badanym okresie wynosiła, w podziale na:

- 1) **umorzenie** – 1233, w tym najwięcej z tytułu opłat za pobyt w jednostce policji wynikających z art. 42<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (598), grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych kredytowanych (450), opłat za egzaminy eksternistyczne (48);
- 2) **rozłożenie na raty** – 13 010, w tym najwięcej z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych kredytowanych (12 763), należności pieniężnych wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (np. grzywny nakładane w związku z niedopełnieniem obowiązków informacyjnych, udaremnianiem lub utrudnianiem kontroli) (124), kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (np. kary pieniężne za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia) (18);
- 3) **odroczenie spłaty** – 237, w tym najwięcej z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych kredytowanych (207), dotacji udzielonych w nadmiernej wysokości, dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz w nadmiernej wysokości, odsetek od kwot udzielonych dotacji (11), kar pieniężnych za nieprzestrzeganie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska (np. grzywny z tytułu niedopełnienia

obowiązków informacyjnych, nieprowadzenia badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, będąc do tego obowiązany) (11).

Na rysunku 3 przedstawiono skalę stosowanych ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym w ujęciu liczbowym oraz procentowym

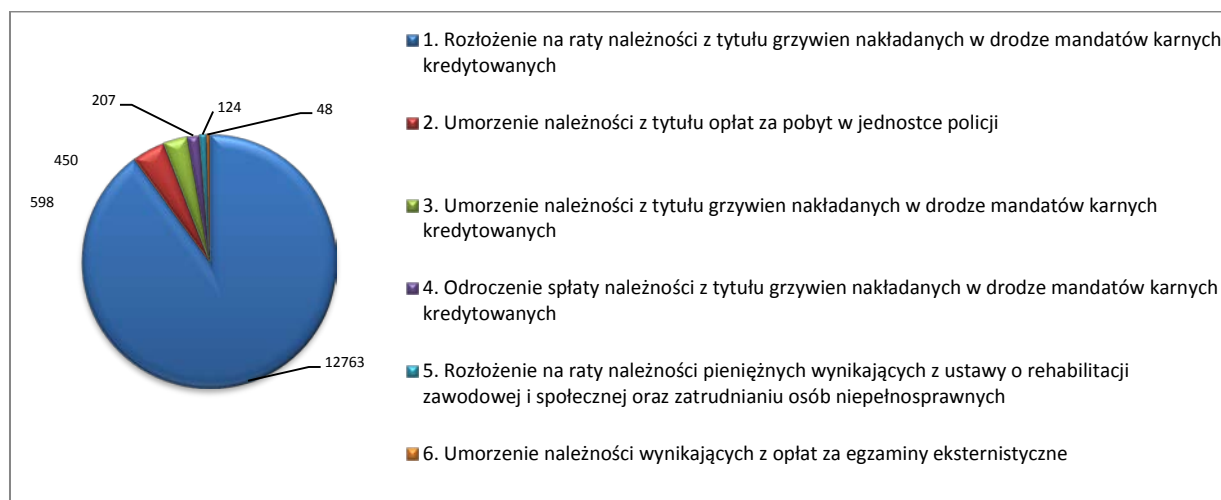
**Rys. 3. Skala stosowanych ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym w ujęciu liczbowym oraz procentowym**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z jednostek budżetowych.

Dodatkowo na poniższym diagramie (Rys. 4) zilustrowano preferencje organów administracji publicznej w zakresie udzielania ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym w odniesieniu do poszczególnych rodzajów należności.

**Rys. 4. Rodzaje najczęściej stosowanych ulg ze względu na poszczególne rodzaje niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z jednostek budżetowych.

Na podstawie powyższych informacji można wskazać, które z wymienionych w ustawie ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych stosowane są najczęściej przez właściwe organy. W przypadku należności budżetowych o charakterze cywilnoprawnym stosowanie przez właściwe organy ulgi, polegającej na umorzeniu oraz rozłożeniu spłaty należności na raty, występuje na podobnym poziomie i wynosi odpowiednio 54% i 42%, przy jednoczesnym stosunkowo niskim poziomie, tj. 4%, przypadków stosowania możliwości odroczenia spłaty należności. Natomiast w odniesieniu do należności budżetowych mających charakter publicznoprawny daje się zauważyć wyraźną preferencję w stosowaniu przez właściwe organy ulgi polegającej na rozkładaniu spłaty należności na raty – 90% przypadków, przy zaledwie 8% przypadków stosowanych umorzeń należności oraz 2% przypadków stosowania możliwości odroczenia spłaty należności.

Niezależnie od powyższego, dodatkowym, istotnym czynnikiem warunkującym potrzebę dokonania zmian w obowiązujących przepisach ustawy, dotyczących niepodatkowych należności budżetowych, jest również konieczność poszanowania zobowiązania prawnomiędzynarodowego Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do pełnego wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) wydanych wobec Polski. Międzyresortowy Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, powołany przez Prezesa Rady Ministrów, rozważał konieczność podjęcia działań legislacyjnych w zakresie usystematyzowania stosowania przepisów normujących udzielanie poszczególnych preferencji (ulg) w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym,

w związku z problemami na tle stosowania tych przepisów przy wykonywaniu orzeczeń ETPCz. Resort spraw zagranicznych postulował podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia w przepisach o finansach publicznych podstawy umorzenia należności przyznanej Skarbowi Państwa w postępowaniu krajowym tytułem kosztów zastępstwa procesowego, w przypadku gdy ETPCz stwierdził naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.), zwanej dalej „Konwencją”.

Z uwagi na brak stosownych regulacji krajowych przewidujących możliwość umorzenia nieuiszczonych kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa w postępowaniu krajowym, w stosunku do którego Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub Protokołów dodatkowych do niej, istnieje ryzyko, że po zakończeniu postępowania przed Trybunałem w dalszym ciągu prowadzone będzie postępowanie mające na celu wyegzekwowanie od skarżącego kosztów zasądzonych w kraju w związku z naruszeniem Konwencji. Aby zapobiec takim skutkom i uszczupleniu majątku skarżącego przez państwo na skutek naruszenia Konwencji, Trybunał przyjął w sprawach polskich praktykę zasądzania z góry na rzecz skarżących kwot zadośćuczynienia podwyższonych o nieuiszczone w kraju kwoty zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Praktyka ta skutkuje sztucznym zawyżeniem kwot zadośćuczynień zasądzanych przeciwko Polsce przez Trybunał. Prowadzi też do nieprawidłowej sytuacji, w której rząd w celu wykonania orzeczeń Trybunału wypłaca z rezerwy budżetowej podwyższoną kwotę zadośćuczynień na rzecz skarżących z tytułu nieuiszczonych kosztów zastępstwa procesowego Skarbu, a następnie egzekwuje te same kwoty od skarżących, przy czym generuje to dodatkowe zbędne koszty i działania związane z dochodzeniem roszczeń Skarbu Państwa.

Potrzebę uregulowania wskazanej materii uzasadniają dane dotyczące decyzji, w których ETPCz nakazał polskiemu rządowi zwrot skarżącym równowartości nieuiszczonych kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu krajowym. W 2015 r. wydanych zostało 28 takich decyzji, ogólna kwota zasądzona przez ETPCz wynosi łącznie 474 967 zł, w tym 84 667 zł na pokrycie kosztów i wydatków w postępowaniach przed sądami krajowymi, które są płatne na rzecz Skarbu Państwa (w tym kosztów zastępstwa procesowego).

Dodatkowo, w przypadku gdyby z jakichś względów, np. z uwagi na brak stosownej informacji, Trybunał nie zasądził na rzecz skarżącego podwyższonej kwoty zadośćuczynienia, uwzględniającej nieuiszczone jeszcze koszty zastępstwa procesowego Skarbu Państwa

zasądzone w postępowaniu krajowym w związku z naruszeniem Konwencji lub jej Protokołów dodatkowych, a kwota ta zostałaby następnie wyegzekwowana od skarżącego w kraju, pojawić się mogą problemy w postępowaniu przed Komitetem Ministrów Rady Europy, który może uznać, że Polska nie wykonała należycie wyroku lub decyzji Trybunału zatwierdzającej ugodę ze skarżącym.

Powyższe względy przemawiają za koniecznością wprowadzenia wyraźnej regulacji dotyczącej umarzania wskazanych w projektowanym art. 57a nieuiszczonych należności na rzecz Skarbu Państwa w razie wydania orzeczenia Trybunału stwierdzającego naruszenie Konwencji lub Protokołów dodatkowych do Konwencji w postępowaniach krajowych wskazanych w tym przepisie.

II. Mając na względzie poprawę efektywności i skuteczności działania administracji publicznej w zakresie udzielania ulg dotyczących niepodatkowych należności budżetowych oraz wypełnienie wyżej wskazanego zobowiązania w odniesieniu do pełnego wykonywania orzeczeń ETPCz wydanych wobec Polski, podjęto prace legislacyjne, w wyniku których został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

Projektowane zmiany ustawy mają na celu:

- 1) w zakresie należności o charakterze cywilnoprawnym:
  - a) doprecyzowanie przepisów poprzez wyraźne wskazanie, iż należności mogą być umarzane w całości albo w części,
  - b) usystematyzowanie przepisów poprzez wyraźne rozdzielenie regulacji dopuszczającej możliwość udzielenia ulgi w postaci umorzenia z tzw. urzędu i regulacji przewidujących poszczególne formy preferencji udzielanych wyłącznie na wniosek dłużnika,
  - c) ujednoczenie dla ww. przepisów przesłanek udzielenia preferencji w spłacie należności, stanowiących klauzule generalne: „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny”,
  - d) uregulowanie kwestii umarzania należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa tytułem kosztów zastępstwa procesowego, jeżeli zasądzono je w postępowaniu, którego celem było zapobieżenie naruszeniu Konwencji 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 oraz kwestii umarzania należności Skarbu Państwa z tytułu zwrotu kosztów postępowań związanych z dochodzeniem tych należności,

- e) uregulowanie kwestii możliwości niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł;
- 2) w zakresie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym:
- a) uzupełnienie przepisów wskazujących środki publiczne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym o przychody państwowych funduszy celowych,
  - b) doprecyzowanie przepisów wskazujących organy właściwe do wydawania decyzji w odniesieniu do należności publicznoprawnych oraz dotyczących organów odwoławczych,
  - c) doprecyzowanie przepisów poprzez enumeratywne wyliczenie rodzajów ulg, które mogą zostać udzielone przez właściwy organ na wniosek zobowiązanego, oraz określenie kryteriów warunkujących możliwość udzielania ulg w spłacie należności publicznoprawnych,
  - d) wprowadzenie dla zobowiązanych prowadzących działalność gospodarczą możliwości uzyskiwania preferencji w odniesieniu do wszystkich należności wymienionych w otwartym katalogu z art. 60 ustawy, stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym,
  - e) uzupełnienie przepisów w zakresie dopuszczalności stosowania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu niepodatkowych należności budżetowych, stanowiących pomoc publiczną.

Przedkładane przepisy przewidują zatem zmiany polegające na uzupełnieniu, doprecyzowaniu i uporządkowaniu istniejących regulacji prawnych w zakresie należności o charakterze cywilnoprawnym i niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, których szczegółowe omówienie zawarto poniżej.

W projektowanym art. 1 przewiduje się następujące zmiany w ustawie:

*pkt 1 – nowe brzmienie art. 36 ust. 5*

Zmiana ta ma na celu doprecyzowanie obecnie obowiązujących przepisów w zakresie jednoznacznego wskazania miejsca udostępniania informacji o wydanych przez organ decyzyjnych o umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa, o których mowa w art. 60.

*pkt 2 – zmiany w art. 56 ust. 1*

Zaproponowana zmiana art. 56 ma na celu usystematyzowanie i zapewnienie przejrzystości stosowania przepisów normujących tryb udzielania preferencji (ulg) w spłacie należności cywilnoprawnych, w szczególności poprzez wyraźne rozdzielenie regulacji dopuszczającej możliwość udzielenia ulgi w postaci umorzenia, bez konieczności składania wniosku przez dłużnika, czyli z tzw. „urzędu” (art. 56) i regulacji przewidujących poszczególne formy preferencji udzielanych wyłącznie na wniosek dłużnika (art. 57). Art. 56 przewiduje możliwość umarzania 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 przesłankę „ważnego interesu dłużnika”. Badanie zaistnienia ważnego interesu dłużnika powinno mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy o ulgę występuje dłużnik. Mając na względzie fakt, że w projektowanym przepisie zakłada się udzielanie preferencji jedynie z tzw. „urzędu”, przepis ten nie będzie miał zastosowania, gdy dłużnik wystąpi o udzielenie ulgi, a właściwy organ musiałby ocenić i rozstrzygnąć, czy występuje jego ważny interes. W związku z powyższym, w art. 56 ust. 1 pkt 5 proponuje się pozostawienie możliwości umarzania należności, gdy zachodzi interes publiczny, ponieważ podmiot uprawniony do udzielania ulg jest w stanie samodzielnie ocenić wystąpienie tylko takiego interesu. Ponadto zmiana zawarta w pkt 5 jest powiązana ze zmianą w art. 57 i ma na celu ujednoczenie terminologii występującej w zakresie ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do „interesu publicznego”, który stanowi przesłankę udzielenia preferencji w spłacie należności. Dodatkowo należy zauważyć, że w przypadku ulg udzielanych w zakresie zobowiązań podatkowych ustawodawca również stosuje klauzulę „interesu publicznego” (*vide* art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.), natomiast w art. 67a § 1 tej ustawy sformułowano przesłanki stosowania ulg na wniosek podatnika analogicznie jak w obecnie obowiązujących przepisach nowelizowanej

ustawy, powołując się na „ważny interes podatnika lub interes publiczny”).

*pkt 3 – nowe brzmienie art. 57*

W art. 57 obecnie dopuszcza się możliwość umorzenia na wniosek dłużnika należności jedynie w części. Doprecyzowano, że w zakresie udzielania preferencji w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym, na wniosek dłużnika, możliwe jest umorzenie należności również w całości. Zaproponowano przy tym odmienne kryteria dotyczące udzielania ulgi w postaci umorzenia należności w całości na wniosek dłużnika (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).

W art. 57 pkt 1 przewiduje się, że na wniosek dłużnika należności mogą być umarzone w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. Zaproponowano w tym przypadku tzw. kwalifikowane przesłanki, ze względu na bardziej istotne skutki materialne dla Skarbu Państwa wynikające z zastosowania ww. ulgi. Należy bowiem zauważyć, że ulga ta powinna być udzielana w sytuacjach nadzwyczajnych, gdyż jej udzielenie wiąże się wówczas z rezygnacją Skarbu Państwa z dochodu w odniesieniu do całej należności, powodując tym samym uszczuplenie budżetu państwa. Nie można jej zatem równoważyć z pozostałymi rodzajami ulg.

W art. 57 pkt 2 przewiduje się bardziej liberalne ulgi udzielane na wniosek dłużnika, polegające na umarzeniu należności w części, odraczaniu terminów spłaty całości albo części należności lub rozłożeniu na raty płatności całości albo części należności. Ze względu na fakt, że zastosowanie tych ulg wywoływać będzie łagodniejsze skutki dla Skarbu Państwa, organ udzielający ulgi będzie mógł kierować się innymi niż przy całkowitym umorzeniu należności przesłankami, takimi jak np.: względy społeczne, gospodarcze, ograniczone możliwości płatnicze dłużnika.

Przesłanki określone w pkt 1 i 2 art. 57 zostały zróżnicowane w zależności od tego, o jaki rodzaj ulgi będzie wnioskował dłużnik.

Powyższe rozwiązanie będzie miało również zastosowanie do projektowanego art. 64 ust. 1 pkt 1 i 2.

Podsumowując zmiany zaproponowane w art. 56 i art. 57 ustawy, należy podkreślić, iż intencją projektodawcy jest wyraźne rozdzielenie oraz uporządkowanie regulacji

normujących tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, mając na względzie zróżnicowanie dotyczące przesłanek stosowania ulg.

Wskazania również wymaga, że pomimo iż w przepisie art. 35 ustawy ustawodawca posługuje się klauzulami generalnymi „istotnego interesu publicznego” oraz „ważnego interesu państwa”, nie jest uzasadnione dokonanie zmiany w ww. regulacji. Przedmiotem niniejszej nowelizacji jest problematyka udzielania ulg w spłacie należności, regulowanych przepisami art. 55–67 ustawy, w tym ujednoczenie stosowanej terminologii w tym zakresie. Klauzule generalne wymienione w art. 35 dotyczą natomiast zupełnie innego przedmiotu regulacji – klauzul umownych wyłączających jawność informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych.

#### *pkt 4 – dodanie nowego art. 57a*

W zakresie dodawanego art. 57a ust. 1 uregulowano kwestię umarzania należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa tytułem kosztów zastępstwa procesowego, jeżeli zasądzono je w postępowaniu, którego celem było zapobieżenie naruszeniu Konwencji 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.

Art. 57a odnosi się do kwot zastępstwa procesowego Skarbu Państwa zasądzonych jedynie w postępowaniu przed organem krajowym. ETPCz nie zasądza bowiem żadnych kwot na korzyść Skarbu Państwa, a na gruncie Konwencji prawo do skargi indywidualnej jest bezpłatne. Z treści tego przepisu wynika zatem, że chodzi o postępowanie „poddane kontroli” ETPCz, tj. postępowanie krajowe. Jednocześnie w projektowanym przepisie wyraźnie wskazano rodzaje postępowań, w których pojawia się możliwość zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w związku z naruszeniem Konwencji lub Protokołów dodatkowych.

Należy tu przypomnieć, że przed złożeniem skargi do ETPCz skarżący jest zobowiązany zgodnie z art. 35 ust. 1 Konwencji do wyczerpania wszystkich dostępnych krajowych środków odwoławczych. Konwencja opiera się bowiem na zasadzie subsydiarności, a w pierwszej kolejności to Wysokie Układające się Strony Konwencji zobowiązane są do zapewnienia każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, praw i wolności określonych w rozdziale I Konwencji (por. art. 1 Konwencji). Art. 13 Konwencji wymaga

zaś, by każdy, kogo prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, miał prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego. W świetle art. 13 Konwencji prawo do skutecznego środka odwoławczego jest jednym z praw człowieka chronionych Konwencją.

Niekiedy jednak środki krajowe okazują się nieskuteczne z uwagi na naruszenie przez sąd krajowy Konwencji lub Protokołów dodatkowych do Konwencji, a dodatkowo skarżący obciążany bywa kosztami poszukiwania w kraju ochrony swych praw i wolności konwencyjnych. W świetle dotychczasowych orzeczeń ETPCz w sprawach dotyczących Polski, powyższy problem najczęściej dotyczy kosztów zastępstwa procesowego zasądzanych na rzecz Skarbu Państwa przez sądy krajowe w przypadku niezgodnego ze standardami Konwencji oddalenia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie z tytułu naruszenia Konwencji, np. z tytułu niewłaściwych warunków pozbawienia wolności.

Zakres przedmiotowy art. 57a ust. 1 został określony zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPCz, w świetle którego koszty i wydatki poniesione w postępowaniu krajowym mogą być zwrócone, o ile zostały poniesione celem zapobieżenia naruszeniu lub uchylenia jego skutków albo uzyskania rekompensaty 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 (zob. *Zimmermann i Steiner p. Szwajcarii*, skarga nr 8737/79, wyrok z 13 lipca 1983 r., § 36; *Hertel p. Szwajcarii*, skarga nr 25181/94, wyrok z 25 sierpnia 1998 r., § 63; *I.J.L, G.M.R and A.K.P. p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 29522/95, 30056/96 i 30574/96, wyrok z 25 września 2001 r., § 18–21; *ASLEF p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 11002/05, wyrok z 27 lutego 2007 r., § 58–59; *Kuliś p. Polsce*, skarga nr 15601/02, wyrok z 18 marca 2008 r., § 63; *Krčmář i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 35376/97, wyrok z 3 marca 2000 r., § 52; *Kinsky przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 42856/06, wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., § 128–130). Ponadto koszty prawne podlegają zwrotowi wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczą stwierdzonego naruszenia (zob. przykładowo *Scordino przeciwko Włochom* (nr 1) [WI], skarga nr 36813/97, wyrok z 29 marca 2006 r., § 283–284; *Kinsky przeciwko Republice Czeskiej*, cyt. powyżej, § 128–130).

W tym miejscu zauważenia wymaga, że w związku z ogólnymi zasadami wykonywania orzeczeń strasburskich kwoty przyznane skarżącym przez Trybunał w tych rozstrzygnięciach nie powinny ulegać pomniejszeniu, np. na skutek egzekucji kosztów zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa w postępowaniu krajowym, w którym Trybunał stwierdził naruszenie

Konwencji. Ponadto państwa winny przyjąć mechanizmy eliminujące ryzyko dochodzenia wierzytelności pomniejszających pozostały majątek skarżącego, związanych ze wskazanym w wyroku bądź w ugodzie przedmiotem naruszenia. W świetle bowiem art. 46 ust. 1 oraz art. 39 ust. 4 Konwencji państwa mają obowiązek pełnego wykonania orzeczeń Trybunału wydanych we wszystkich sprawach, w których są stroną. W związku z powyższym przedmiotowa regulacja dopuszczać będzie możliwość występowania z wnioskiem przez dłużnika o umorzenie zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa kosztów.

Projektowane rozwiązanie ma zapobiegać sytuacjom, kiedy mimo stwierdzenia przez ETPCz, że w postępowaniu krajowym doszło do naruszenia praw człowieka, w dalszym ciągu prowadzone są czynności zmierzające do wykonania orzeczenia krajowego, zasądzającego należności z tytułu kosztów zastępstwa procesowego od skarżącego. Zauważyć należy, iż przepis art. 57a ust. 1 dotyczy nieuiszczonych dotychczas należności z tytułu kosztów zastępstwa procesowego, a wysokość umarzanych należności uzależniona będzie od momentu powstania przesłanki umorzenia wierzytelności, tj. *de facto* od okresu pomiędzy złożeniem skargi do ETPCz a jej rozstrzygnięciem. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, kiedy 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 podejmować będzie czynności zmierzające do wyegzekwowania wierzytelności.

Jak wskazano wyżej, art. 57a ust. 1 dotyczy jedynie nieuiszczonych przez dłużnika należności z tytułu kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Ustawa posługuje się pojęciem „należność” w takim znaczeniu, że odnosi się ono zawsze do aktualnego zobowiązania. Jeśli należność zostanie wyegzekwowana bądź dobrowolnie spełniona, przestaje być należnością. W przypadku gdy należność z tytułu kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa została uiszczona, skarżący jest uprawniony do zgłoszenia roszczenia o zwrot kwoty tej należności w postępowaniu przed ETPCz, który może zasądzić zwrot. W świetle orzeczeń Trybunału przytoczonych powyżej, koszty i wydatki poniesione w postępowaniu krajowym celem zapobieżenia naruszeniu Konwencji lub uchylenia jego skutków albo uzyskania rekompensaty w krajowym systemie prawnym mogą zostać zwrócone w takim zakresie, w jakim skarżący wykazał, że były one rzeczywiście i koniecznie poniesione. Możliwość zgłoszenia przed Trybunałem roszczenia o zwrot uiszczonych kosztów zapewnia wystarczającą ochronę interesów skarżących i jest zgodna z zasadą skargowości.

Podkreślenia wymaga, iż w dniu 18 października 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 539), która wprowadziła zmiany m.in. w obowiązującej ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, odpowiednio w zakresie umarzania należności sądowych oraz zwolnienia spod egzekucji sum przyznanych orzeczeniem ETPCz, jeżeli egzekwowana wierzytelność przysługuje Skarbowi Państwa.

Jednocześnie należy zauważyć, że zakres zastosowania art. 57a ust. 1 został sformułowany odmiennie niż art. 121a ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Wynika to z faktu, że projektowany art. 57a ustawy dotyczyć będzie kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa działającego jako strona postępowania, a więc bez realizowania funkcji władczych mogących skutkować naruszeniem Konwencji lub Protokołów dodatkowych do Konwencji. A zatem uzasadnione jest ograniczenie zakresu przedmiotowego art. 57a wyłącznie do kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa wynikłych w związku z próbą uzyskania przez skarżącego zapobieżenia naruszeniu Konwencji lub Protokołów dodatkowych do Konwencji, lub uchylenia jego skutków albo uzyskania rekompensaty w krajowym systemie prawnym, to jest do przypadków wskazanych w wyżej wymienionym orzecznictwie ETPCz.

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

#### *pkt 5 – zmiany w art. 58*

Zgodnie z brzmieniem projektowanego art. 58 ust. 1 pkt 1a, wojewoda jest organem uprawnionym do umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności, o których mowa w art. 55 ustawy, w odniesieniu do należności wynikających z realizowanych przez niego zadań w zakresie wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 7b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 154, z późn. zm.), wojewoda realizuje szereg zadań z zakresu uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, m.in. dotyczących gospodarowania mieniem: pozostałym po

zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych lub spółkach z udziałem Skarbu Państwa, pozostałym po rozwiązanych bądź wygasłych umowach o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, przejętym przez Skarb Państwa z innych tytułów. Wojewoda prowadzi również ewidencję należności i zobowiązań wynikających z realizacji tych zadań, stosownie do § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 874). Zasadne jest zatem, aby to właściwy terytorialnie wojewoda rozstrzygał samodzielnie, w granicach swoich kompetencji, w przedmiocie udzielania ulg w spłacie należności, którymi gospodaruje.

Co istotne, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa nadal pozostaje organem uprawnionym do umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności, o których mowa w art. 55, w odniesieniu do należności Skarbu Państwa, wynikających ze stosunków prawnych, w zakresie których jest właściwy (zgodnie z brzmieniem art. 58 ust. 1 pkt 1), jednakże ze względu na nowo dodany pkt 1a, zmieniono brzmienie pkt 1, dodając sformułowanie „z zastrzeżeniem pkt 1a”.

Z uwagi na okoliczność, iż do należności wynikających z realizowanych przez wojewodę zadań z zakresu wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa zalicza się również przychody funduszu celowego pod nazwą Fundusz Skarbu Państwa, zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2016 r. poz. 981, z późn. zm.), którego dysponentem jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (art. 57 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji), konieczna jest zmiana w art. 58 w ust. 1 pkt 3 ustawy polegająca na dodaniu sformułowania „z zastrzeżeniem pkt 1a”.

Ponadto zaproponowano dodanie w art. 58 ust. 3a, stanowiącego, że w przypadku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3, czyli 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, wówczas gdy uzyskanie oświadczenia woli dłużnika jest niemożliwe albo znacznie utrudnione. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca w obowiązującym art. 58 ust. 3 przewidział możliwość umarzania należności w formie jednostronnego oświadczenia woli, jedynie w ograniczonym katalogu przypadków, w których z różnych przyczyn brak jest dłużnika (np. śmierć, wykreślenie z właściwego rejestru, likwidacja jednostki). Niejednokrotnie, w praktyce

występuje jednak problem związany z umarzaniem należności przez uprawniony podmiot, w przypadku gdy zachodzi przesłanka z art. 56 ust. 1 pkt 3 (która nie została ujęta w brzmieniu obowiązującego art. 58 ust. 3). Wówczas, co prawda, dłużnik istnieje, aczkolwiek z różnych przyczyn zachodzą trudności w uzyskaniu od niego zgody na udzielenie ulgi (np. wobec dłużnika będącego osobą fizyczną zachodzi przesłanka umorzenia należności, ale nie jest możliwe uzyskanie jego zgody (podpisu), ponieważ nie odbiera korespondencji, w tym pism dysponenta części budżetowej zawierających oświadczenie o umorzeniu ciężącego na nim zobowiązania). Co istotne, projektowany ust. 3a umożliwia uprawnionemu podmiotowi udzielenie ulgi, w formie jednostronnego oświadczenia woli, dopiero wtedy, gdy uzyskanie stosownego oświadczenia ze strony dłużnika jest niemożliwe albo znacznie utrudnione.

W związku z brzmieniem nowo dodanego ust. 3a, należało dokonać odpowiedniej zmiany w art. 58 ust. 4, polegającej na wskazaniu, że przepisy ust. 1–3a oraz art. 55–57 stosuje się odpowiednio do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat odsetek od tych należności oraz do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat innych należności ubocznych.

W obecnie obowiązującym art. 58 ust. 5 ustawy poszczególne ulgi zostały wskazane w koniunkcji (użyto spójnika „oraz”), co pozwalało przyjąć interpretację, zgodnie z którą wyłączenie zastosowania przepisów ustawy miało miejsce jedynie gdy właściwe przepisy odrębne przewidywały wszystkie z wymienionych rodzajów ulg. Powyższa kwestia powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne, np. co do dopuszczalności umarzania należności na podstawie przepisów ustawy w przypadku, gdy przepisy odrębne nie przewidują takiej możliwości, aczkolwiek przewidują innego rodzaju ulgi (rozłożenie na raty, odroczenie spłaty należności). Zaproponowano nowe brzmienie tego przepisu, gdzie zamiast spójnika „oraz” zastosowano alternatywę nierozłączną – spójnik „lub”. Wówczas można wywieść, że o niemożności zastosowania ulg na podstawie ustawy o finansach publicznych przesądza wskazanie w przepisach odrębnych chociażby jednej z ulg. Należy przyjąć założenie, że skoro ustawodawca zdecydował o zamieszczeniu 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.

Obecnie obowiązujący art. 58 ust. 6 ustawy pozwala na niedochodzenie należności budżetu państwa jedynie z tytułu umowy cywilnoprawnej, której kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł. Mając na względzie przyjęcie jednakowej terminologii (w związku

z projektowanym art. 59a), proponuje się nadanie nowego brzmienia powyższej regulacji poprzez wyraźne wskazanie, że możliwe jest niedochodzenie należności budżetu państwa o charakterze cywilnoprawnym.

*pkt 6 – nowe brzmienie art. 59 ust. 1*

Art. 59 obecnie obowiązującej ustawy reguluje 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 (nowy art. 59a ustawy) zaproponowano zastąpienie sformułowania „jednostkom podległym” wyrażeniem „jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13”. Jednocześnie zauważenia wymaga, iż zakres podmiotowy projektowanego 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). Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia fakt, że dla jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 pkt 10 i 14 ustawy brak jest podstaw prawnych do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w oparciu o projektowany art. 59 i art. 59a ustawy) 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 z istotnym 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 więc regulowane przepisami szczególnymi, w których mogą być określone zasady umarzania, rozkładania na raty lub odraczania spłaty należności pieniężnych oraz niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym.

*pkt 7 – nowy art. 59a*

Zaproponowana w art. 59a ust. 1 regulacja umożliwia, w sytuacjach wskazanych w omawianym przepisie, niedochodzenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 należności o charakterze cywilnoprawnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł. Istotą projektowanej regulacji jest umożliwienie podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o charakterze generalnym (organ stanowiący nie będzie podejmował uchwał w sprawach indywidualnych).

Za wprowadzeniem przedmiotowej regulacji przemawia również fakt, iż windykacja małych kwotowo zaległości jest nieracjonalna, w szczególności, w sytuacji gdy koszty postępowania przekraczają ściągane kwoty.

Zaproponowana regulacja stanowi odpowiedź na postulaty zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ma na celu uregulowanie w sposób jednolity kwestii niedochodzenia należności zarówno w odniesieniu do budżetu państwa (obecny art. 58 ust. 6 ustawy), jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W projektowanym ust. 2 przewiduje się jednocześnie wyłączenie stosowania powyższego przepisu 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.

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). Natomiast w przypadku środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, 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.

*pkt 8 – zmiany w art. 60*

Stosownie do proponowanej regulacji, środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym będą w szczególności wymienione w przepisie art. 60 ustawy dochody budżetu państwa, dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo przychody państwowych funduszy celowych. Wskazania jednocześnie wymaga, że regulacji art. 60 nie należy traktować jako definicji niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym. Omawiany przepis dotyczy jedynie otwartego katalogu środków publicznych o takim charakterze, a poprzez zmianę wprowadzenia do wyliczenia jedynie uzupełniono przepisy ustawy, wyraźnie zaznaczając, że do należności, o których mowa w art. 60, zalicza się również przychody państwowych funduszy celowych.

W obecnym stanie prawnym żaden z przepisów ustawy nie przewiduje wprost możliwości udzielania ulg w spłacie należności państwowych funduszy celowych, które mają charakter publicznoprawny. O ile w art. 55 mowa jest o możliwości umarzania w całości albo w części, odraczania spłaty lub rozkładania spłaty należności cywilnoprawnych przypadających państwowym funduszom celowym na raty, o tyle brak jest wskazania sposobu postępowania z należnościami publicznoprawnymi państwowych funduszy celowych. W związku z powyższym, zaistniała potrzeba dokonania zmiany ustawy w taki sposób, aby pod względem możliwości udzielania ulg zrównywała sposób postępowania z publicznoprawnymi należnościami budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego z publicznoprawnymi należnościami państwowych funduszy celowych.

*pkt 9 – zmiany w art. 61*

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 61 ust. 1 organami wydającymi decyzje w stosunku do należności budżetu państwa, z zastrzeżeniem pkt 3 są: minister, wojewoda oraz inni dysponenci części budżetowych. Zaproponowano uzupełnienie niniejszej regulacji poprzez wskazanie, oprócz wymienionych organów, także kierownika państwowej jednostki budżetowej (będącego podmiotem odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej jednostki), jako organu właściwego do wydawania decyzji w odniesieniu do ww. należności. W odróżnieniu od regulacji obowiązującego art. 58 ust. 1 pkt 2 ustawy, kierownikowi państwowej jednostki budżetowej przyznano powyższe uprawnienia bez ograniczeń kwotowych. Zauważenia bowiem wymaga, że proponowane rozwiązanie dotyczy należności publicznoprawnych, a zatem mających w istocie odmienny charakter od należności z art. 55.

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 przez przepisy 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. Dodatkowe ograniczenie polegające na wskazaniu konkretnej kwoty należności głównej (np. do 40 000 zł), co do której ulga może zostać udzielona przez kierownika państwowej jednostki budżetowej jest w tym przypadku zbędne. Wspomnieć również należy, że katalog organów wydających decyzje w odniesieniu do należności publicznoprawnych z art. 61 ust. 1 jest szerszy aniżeli katalog podmiotów uprawnionych do udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych z art. 58 ust. 1. Mimo to, w stosunku do jakiegokolwiek z organów wymienionych w art. 61 ust. 1 nie ustanowiono dodatkowych ograniczeń w zakresie możliwości udzielania ulg w spłacie należności publicznoprawnych. Jednocześnie zaznaczyć należy, że w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, która zawiera regulacje dotyczące udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, również nie zostały ustanowione takie ograniczenia.

Celem proponowanych zmian 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). 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) w art. 61 ustawy powinno znaleźć się jednoznaczne wskazanie instytucji zaangażowanych 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). Proponowana 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 b ustawy) 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.

Art. 61 ust. 1 pkt 5 służy doprecyzowaniu przepisów wskazujących 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 proponowanej zmiany ustawy, polegającej na uzupełnieniu treści art. 60 o przychody państwowych funduszy celowych.

W art. 61 ust. 3 pkt 4 dokonano zmiany redakcyjnej, ze względu na błędne odesłanie do decyzji, o których mowa w ust. 1 pkt 2, podczas gdy samorządowe kolegium odwoławcze jest organem odwoławczym od decyzji, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (wydawanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę albo marszałka województwa).

#### *pkt 10 – nowe brzmienie art. 64*

Odnosząc się do brzmienia projektowanego art. 64, należy podkreślić, iż głównym celem projektowanej regulacji jest zapewnienie większej przejrzystości przepisom dotyczącym udzielania ulg w spłacie zobowiązań o charakterze publicznoprawnym oraz podkreślenie ich autonomicznego charakteru względem uregulowań dotyczących udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym. Sformułowanie „określone w art. 55 ulgi w spłacie zobowiązań” zostało zastąpione enumeratywnym wyliczeniem rodzajów ulg, które mogą zostać udzielone we wskazanych przypadkach, przez właściwy organ. Zauważenia nadto wymaga, iż w aktualnie obowiązującym art. 64 ust. 1 nie zostały określone kryteria warunkujące możliwość udzielania ulg w spłacie należności publicznoprawnych. Taka sytuacja może powodować wątpliwości związane przede wszystkim ze stosowaniem konkretnych przesłanek, których zaistnienie powinien wykazać zobowiązany, aby zwrócić się ze stosownym wnioskiem o udzielenie preferencji w spłacie jego zobowiązań.

W art. 64 ust. 1 pkt 1 doprecyzowano, 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. Co istotne, odesłanie do art. 56 ust. 1 obejmuje okoliczności ujęte w pkt 1–4, które mają charakter obiektywny. Brak jest przy tym podstaw do przyznania właściwemu organowi możliwości udzielania ulg w postaci umarzenia w całości należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym „z urzędu”, ze względu na zaistnienie interesu publicznego. Należy wskazać, że w regulacji art. 67d § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, dotyczącej udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (które również stanowią środki publiczne – należności budżetowe), określony jest zamknięty katalog przypadków, w których organ podatkowy może z urzędu udzielać ulg w spłacie zobowiązań z art. 67a § 1 pkt 3. Co istotne, we wskazanym katalogu nie zamieszczono przesłanki dotyczącej interesu publicznego. Biorąc pod uwagę powyższe, zdecydowano się na przyjęcie analogicznego rozwiązania na gruncie przepisów o finansach publicznych.

Zgodnie zaś z projektowanym ust. 1 pkt 2 właściwy organ może umarzać 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. Zastosowanie takiego rozwiązania 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).

W art. 64 ust. 2 zrezygnowano ze sztywnego odniesienia się do wskazywanych w tym przepisie kategorii niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, co do których mogą być przyznawane ulgi. Proponowana zmiana 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. Problematyka dotycząca udzielania ulg podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60 pkt 7–8, stanowi przedmiot rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z jednej strony, prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym nie jest możliwe udzielanie ulg w spłacie takich zobowiązań, ponieważ regulacja art. 64 ust. 2 jest przepisem szczególnym całościowo odnoszącym się do ulg dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Niektóre z orzeczeń stanowią jednak o dopuszczalności stosowania ww. ulg na podstawie odesłania zawartego w art. 67 ustawy. Niezbędne jest zatem usunięcie wątpliwości związanych z wykładnią oraz zakresem stosowania przepisu art. 64 ust. 2. Uzasadnieniem dla wprowadzenia omawianej zmiany jest również konieczność respektowania zasady równego traktowania podmiotów (tj. unikanie odmiennego traktowania przez państwo i jego organy różnych podmiotów w podobnych sytuacjach). Aktualne brzmienie art. 64 ust. 2 może być postrzegane jako przejaw dyskryminacji podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą względem podmiotów niebędących przedsiębiorcami. W tym kontekście zauważyć należy, iż osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą niejednokrotnie w swoim działaniu tylko nieznacznie różnią się od osób fizycznych wykonujących powierzone im prace, np. na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto, z punktu widzenia możliwości udzielenia ulg w spłacie niepodatkowych należności publicznoprawnych kluczowe znaczenie należy przypisać okolicznościom o charakterze obiektywnym, które wpływają na brak możliwości spełnienia świadczenia lub jego zaspokojenia w określonym terminie, a nie sam fakt prowadzenia przez podmiot działalności gospodarczej.

Nowa treść art. 64 ust. 2 uwzględnia również 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 niniejszej ustawie 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 zaś treść ustawy 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. 4 umożliwia bowiem Radzie Ministrów określenie, 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 państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej. Podobne rozwiązanie zawiera art. 67b § 1 pkt 3 lit. m i § 6 ustawy – Ordynacja podatkowa. Proponując rozwiązania zawarte w ust. 2 pkt 3, wzięto pod uwagę dane z Systemu Harmonogramowania, Rejestrowania i Monitorowania Pomocy (SHRiMP), z których wynika, iż w 2015 roku w oparciu o przepisy artykułu 64 ust. 2 ustawy udzielano jedynie pomocy *de minimis*. Ponadto na podstawie doświadczeń i analiz własnych, dotychczas nie wpływały, od organów udzielających pomocy oraz od przedsiębiorców, informacje o potrzebie udzielania pomocy na mocy obecnie obowiązujących przepisów ustawy na inne przeznaczenia. Stąd w chwili obecnej nie występuje konieczność wydawania rozporządzeń Rady Ministrów umożliwiających udzielanie pomocy publicznej na inne niż ww. określone przeznaczenia. Jeżeli jednak 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. 4 Rada Ministrów ma taką możliwość.

Zmiana zawarta w projektowanym art. 64 ust. 3 wynika m.in. z konieczności doprecyzowania brzmienia tej regulacji. Przepis art. 64 ust. 3 w aktualnym brzmieniu błędnie sugeruje

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 zaproponowanym brzmieniem rygoru 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 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 ujednoczenie 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 samorządu), 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 proponowanego 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.

Z kolei w art. 64 ust. 5, uwzględniając przypadki, w których z różnych przyczyn brak jest zobowiązanego (np. śmierć, wykreślenie z właściwego rejestru, likwidacja jednostki), zawarto w projekcie regulację, zgodnie z którą w sytuacji wystąpienia jednej z ww. okoliczności decyzję o takim umorzeniu pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Analogiczne rozwiązanie zawiera art. 67d § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa.

*pkt 11 – zmiany w art. 163*

Zaproponowano nadanie nowego brzmienia 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.

Obecnie art. 163 ustawy pozwala na gromadzenie przez jednostki budżetowe mające siedzibę poza granicami RP dochodów uzyskiwanych m.in. ze sprzedaży składników majątkowych, niemniej aktualnie odnosi się on wyłącznie do jednostek nadzorowanych przez ministra

właściwego do spraw zagranicznych. Proponowana zmiana w art. 163 polegać będzie na rozszerzeniu zakresu jego stosowania na jednostki budżetowe za granicą podległe ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Zmiana ma na celu zapewnienie temu ministrowi możliwości elastycznego, racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami, które na gruncie obowiązujących przepisów zobowiązany jest przekazywać w całości na rachunek budżetu państwa.

Zauważenia wymaga, że minister właściwy do spraw gospodarki dysponuje siecią podległych jednostek budżetowych za granicą, wyspecjalizowanych w promowaniu polskiego handlu i inwestycji, zwanych Wydziałami Promocji Handlu i Inwestycji (WPHI). WPHI posiadają status dyplomatyczny, a także funkcjonują w strukturach polskich ambasad i konsulatów za granicą. Nadzór organizacyjny, finansowy i kadrowy nad tymi jednostkami sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki. W celu realizacji statutowych zadań ww. jednostek, niektóre z nich zostały przed laty wyposażone w nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa, pozostające aktualnie w zarządzie ww. ministra. Obecne priorytety w zakresie kierunków ekspansji eksportowej polskich towarów, usług i inwestycji mogą wymagać zmiany lokalizacji niektórych WPHI za granicą. Jednocześnie niektóre nieruchomości administrowane przez WPHI ze względu na braku środków na remonty, ulegają ciągłej dekapitalizacji. Niekiedy obiekty te okazują się zbyt duże na potrzeby WPHI, wobec czego względy ekonomiczne nakazują zbycie tych nieruchomości i wynajęcie w zamian lokali w biurach.

*pkt 12 – nowe brzmienie art. 193 ust. 4*

*pkt 14 – nowe brzmienie art. 210 ust. 1*

Powyższe zmiany stanowią konsekwencję zmian zaproponowanych w art. 61 ust. 1 pkt 2, ust. 3 pkt 2 oraz ust. 4 ustawy i mają na celu stosowanie jednolitej terminologii w obrębie przepisów całej ustawy (organ pełniący – w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 – funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej). Projektowana zmiana jest istotna również ze względu na fakt, że Krajowy Punkt Kontaktowy lub Krajowa Instytucja Koordynująca mogą wystąpić w programach finansowanych bezpośrednio przez Komisję Europejską pozabudżetowo, w których nie ma konieczności upoważnienia tych podmiotów do wydawania decyzji.

Propozycja zmiany brzmienia art. 207 ust. 8 ustawy wynika z braku jednoznacznej interpretacji 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 dotyczących wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego EOG oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy konieczna jest również zmiana w art. 207 ust. 11.

W art. 2 w ust. 1 wprowadza się przepisy przejściowe, zgodnie z którymi do spraw dotyczących udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, o których mowa w art. 55 ustawy zmienianej w art. 1, niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (pkt 1), oraz niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 ustawy zmienianej w art. 1, niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (pkt 3), stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Zasadniczo, zmiany przewidziane w przepisach ustawy polegają na uzupełnieniu, doprecyzowaniu i uporządkowaniu istniejących regulacji prawnych w zakresie udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym. Projektowane regulacje mają na względzie poprawę efektywności i skuteczności działania administracji publicznej. Brak jest przy tym przeszkód, aby 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. 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.

Ponadto w art. 2 ust. 1 pkt 2 wprowadzono przepis przejściowy stanowiący, że do należności, o których mowa w art. 57a ustawy zmienianej w art. 1, nieuiszczonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Powyższe rozwiązanie ma na celu objęcie zakresem projektowanej regulacji udzielenia ulgi w postaci umorzenia nieuiszczonych należności, co do których toczy się postępowanie przed ETPCz. Należy bowiem zauważyć, że brak regulacji przejściowej we wskazanym zakresie sprawiłby, że nowa ustawa nie miałaby zastosowania do spraw aktualnie zawisłych przed ETPCz, a zatem wielu przypadków, w których obecnie nie jest wyraźnie uregulowane udzielanie przedmiotowych ulg. Proponowana zmiana 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 projektowany przepis. Aby uczynić zadość wymogom wynikającym z Konwencji, a jednocześnie objąć ochroną prawa nabyte wierzycieli, przepis przejściowy powiązано ze statusem należności, wprowadzając kryterium uiszczenia należności. 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 Trybunałem 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 na mocy orzeczenia ETPCz. W ust. 2 wprowadzono zatem przepis przejściowy stanowiący, że przepisów ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeśli kwota zasądzona orzeczeniem ETPCz, o którym mowa w art. 57a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1,

uwzględnia te należności, o których mowa w art. 57a tej ustawy. Intencją projektodawcy jest 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 brak będzie potrzeby zasądzania tego typu nieuiszczonych kwot przez Trybunał.

Art. 3 ustawy określa termin wejścia w życie ustawy, który zaproponowano jako 30 dni od dnia jej ogłoszenia.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006), projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Nazwa projektu</b><br/>Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b><br/>Ministerstwo Finansów</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b><br/>Leszek Skiba, Podsekretarz Stanu</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b><br/>Katarzyna Szarkowska, Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej<br/>22 694 51 71, Sekretariat.PW@mf.gov.pl<br/>Anna Lipińska, Naczelnik Wydziału Organizacyjno-Legislacyjnego<br/>Sektora Finansów Publicznych<br/>Departament Polityki Wydatkowej<br/>22 694 38 74 Anna.Lipinska@mf.gov.pl</p> | <p><b>Data sporządzenia</b><br/>20.10.2016 r.</p> <p><b>Źródło</b><br/>Inicjatywa własna</p> <p><b>Nr w wykazie prac</b><br/>D10</p> |
|--|--|

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Przeprowadzone w Ministerstwie Finansów prace analityczne, spowodowane zgłaszanymi przez podmioty sektora finansów publicznych licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi w zakresie stosowania obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) dotyczących niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz należności cywilnoprawnych, wskazują na występowanie następujących problemów i niejasności natury prawnej:

- 1) w zakresie należności o charakterze cywilnoprawnym (art. 56–59):
  - a) nieprzejrzystość przepisów normujących udzielanie poszczególnych preferencji (ulg w postaci umorzenia i innych ulg), mająca wpływ na ich poprawne stosowanie,
  - b) niejednolitość kryteriów przyznawania ulg w spłacie należności na podstawie przesłanek stanowiących tzw. klauzule generalne,
  - c) brak uregulowania kwestii umarzania 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. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.<sup>1)</sup>) lub Protokołów dodatkowych do tej Konwencji, lub uchylenie skutków tego naruszenia, lub uzyskanie zadośćuczynienia lub odszkodowania za to naruszenie w krajowym systemie prawnym, oraz jeżeli z orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż w postępowaniu tym naruszono wobec dłużnika Konwencję lub Protokoły dodatkowe do tej Konwencji oraz kwestii umarzania należności Skarbu Państwa z tytułu zwrotu kosztów postępowań związanych z dochodzeniem tych należności;
- 2) w zakresie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym (art. 60–67):
  - a) wady uregulowań polegające na niejednoznaczności przepisów wskazujących organy właściwe do udzielania preferencji w spłacie należności,
  - b) brak uregulowań dotyczących możliwości przyznawania przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą preferencji w odniesieniu do wszystkich należności wymienionych w otwartym katalogu z art. 60 ustawy o finansach publicznych.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Z uwagi na istotę problemu, rozwiązanie będzie polegać na dokonaniu w ustawie o finansach publicznych zmian polegających na uzupełnieniu, doprecyzowaniu i uporządkowaniu istniejących regulacji prawnych:

- 1) w zakresie należności o charakterze cywilnoprawnym:
  - a) doprecyzowanie przepisów poprzez wyraźne wskazanie, iż należności mogą być umarzone w całości albo w części,
  - b) usystematyzowanie stosowania przepisów poprzez wyraźne rozdzielanie regulacji dopuszczającej możliwość udzielenia ulgi w postaci umorzenia z tzw. urzędu i regulacji przewidujących poszczególne formy preferencji udzielanych wyłącznie na wniosek dłużnika,
  - c) ujednoczenie dla ww. przepisów przesłanek udzielenia preferencji w spłacie należności, stanowiących klauzule generalne „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny”,
  - d) uregulowanie kwestii umarzania należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa tytułem kosztów zastępstwa

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej Konwencji zostały ogłoszone w Dz. U. z 1995 r. poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. poz. 962, z 2001 r. poz. 266, z 2003 r. poz. 364 oraz z 2010 r. poz. 587.

procesowego, jeżeli zasądzone 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 jeżeli z orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż w postępowaniu tym naruszono wobec dłużnika Konwencję lub Protokoły dodatkowe do tej Konwencji oraz kwestii umarzania należności Skarbu Państwa z tytułu zwrotu kosztów postępowań związanych z dochodzeniem tych należności,

- e) uregulowanie kwestii możliwości niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł;
- 2) w zakresie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym:
  - a) uzupełnienie przepisów w zakresie wskazania środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym o przychody państwowych funduszy celowych,
  - b) doprecyzowanie przepisów wskazujących organy właściwe do wydawania decyzji w odniesieniu do należności publicznoprawnych oraz dotyczące organów odwoławczych,
  - c) doprecyzowanie przepisów poprzez enumeratywne wyliczenie rodzajów ulg, które mogą zostać udzielone przez właściwy organ na wniosek zobowiązanego oraz określenie kryteriów warunkujących możliwość udzielania ulg w spłacie należności publicznoprawnych,
  - d) wprowadzenie dla zobowiązanych prowadzących działalność gospodarczą możliwości uzyskiwania preferencji w odniesieniu do wszystkich należności wymienionych w otwartym katalogu z art. 60 ustawy o finansach publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym,
  - e) uzupełnienie przepisów w zakresie dopuszczalności stosowania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu niepodatkowych należności budżetowych, stanowiących pomoc publiczną,
  - f) wyeliminowanie niejasności (wątpliwości interpretacyjnych) w zakresie organów właściwych do udzielania ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.

Oczekiwanym efektem wprowadzenia zmian będzie usystematyzowanie i ujednoczenie oraz zapewnienie przejrzystości stosowania przepisów normujących udzielanie poszczególnych preferencji (ulg) w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym i publicznoprawnym. W odniesieniu do wiarygodności Skarbu Państwa, jeżeli należności zasądzone 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 jeżeli z orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż w postępowaniu tym naruszono wobec dłużnika Konwencję lub Protokoły dodatkowe do tej Konwencji oraz kwestii umarzania należności Skarbu Państwa z tytułu zwrotu kosztów postępowań związanych z dochodzeniem tych należności, przewiduje się, że wyeliminowane zostanie ryzyko związane z dochodzeniem tych wierzytelności, pomniejszających majątek Skarżącego, związanych ze wskazanym w wyroku bądź w decyzji zatwierdzającej ugodę lub deklarację jednostronną przedmiotem naruszenia i tym samym zapewniona zostanie stosowna ochrona kwot zasądzanych przez ETPCz. Ponadto, w zakresie możliwości uzyskiwania przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą preferencji w spłacie należności wymienionych w art. 60 ustawy o finansach publicznych, wypełniona zostanie zasada równego traktowania podmiotów (tj. unikanie odmiennego traktowania przez państwo i jego organy różnych podmiotów w podobnych sytuacjach). Niemniej efektem wejścia w życie projektowanej ustawy może być zwiększenie liczby przedsiębiorców wnoszących o udzielenie preferencji.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Z uwagi na charakter wprowadzanych zmian, jak również fakt, że mają one na celu zapewnienie przejrzystości stosowania obowiązujących przepisów prawa, rozwiązanie problemu możliwe będzie wyłącznie poprzez zmianę niejasnych przepisów.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

| Grupa                                  | Wielkość  | Źródło danych | Oddziaływanie  |
|--|---|---------------|--|
| Jednostki sektora finansów publicznych | Ok. 10 150<br>Niemniej wielkość trudna do oszacowania ze względu na to, że udzielenie konkretnej ulgi jest suwerenną, uznaniową decyzją właściwego organu, wymagającą każdorazowo | Dane własne   | Możliwe zwiększenie obciążenia podmiotów sektora finansów publicznych w przypadku zwiększenia się liczby wpływających wniosków dłużników ubiegających się o przyznanie ulgi. |

|  |   |      |  |
|--|---|------|--|
|  | zaistnienia szeregu przesłanek ustawowych, często niezależnych od samego zainteresowanego.  |      |  |
| Podmioty prowadzące działalność gospodarczą  | Trudna do oszacowania ze względu na to, że udzielenie konkretnej ulgi jest suwerenną, uznaniową decyzją właściwego organu, wymagającą każdorazowo zaistnienia szeregu przesłanek ustawowych, często niezależnych od samego zainteresowanego. Jednocześnie wielkość ta jest zależna od aktywności podmiotów zainteresowanych udzieleniem ulgi. | Brak | Pozytywne – możliwość skorzystania z preferencji.  |
| Wszystkie <i>stationes fisci</i> Skarbu Państwa – wierzyciele Skarżących przed ETPCz | Trudna do oszacowania. Jednostkami, które będą mogły umarzać należności Skarbu Państwa, mogą być potencjalnie wszystkie <i>stationes fisci</i> Skarbu Państwa.  | Brak | Możliwe zwiększenie obciążenia tych organów związane z podejmowaniem czynności zmierzających do umarzania należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa.  |
| Obywatele  | Trudna do oszacowania. Nie można przewidzieć, jaka będzie liczba podmiotów składających powództwa przeciwko Skarbowi Państwa oraz rozstrzygnięć niezawisłych sądów i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.  | Brak | Pozytywne – możliwość skorzystania z preferencji w kontekście wprowadzenia podstawy umarzania należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu kosztów postępowania, wskutek orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. |

#### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006).

Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Z uwagi na zakres projektowanej regulacji zrezygnowano z przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu ustawy z organizacjami społecznymi.

W ramach procesu opiniowania projekt ustawy został przedstawiony następującym podmiotom:

- 1) Szefowi Kancelarii Sejmu;
- 2) Szefowi Kancelarii Senatu;
- 3) Szefowi Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego;
- 5) Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 6) Prezesowi Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa;
- 7) Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 8) Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli;
- 9) Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego;
- 10) Wojewodzie Dolnośląskiemu;

- 11) Województwo Kujawsko-Pomorskie;
- 12) Województwo Lubelskie;
- 13) Województwo Lubuskie;
- 14) Województwo Łódzkie;
- 15) Województwo Małopolskie;
- 16) Województwo Mazowieckie;
- 17) Województwo Opolskie;
- 18) Województwo Podkarpackie;
- 19) Województwo Podlaskie;
- 20) Województwo Pomorskie;
- 21) Województwo Śląskie;
- 22) Województwo Świętokrzyskie;
- 23) Województwo Warmińsko-Mazurskie;
- 24) Województwo Wielkopolskie;
- 25) Województwo Zachodniopomorskie;

W toku tego procesu uwagi zgłosili: Szef Kancelarii Sejmu, Szef Kancelarii Senatu, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewoda Łódzki, Wojewoda Śląski i Wojewoda Zachodniopomorski. Uwagi w części uwzględniono, natomiast w pozostałym zakresie uwagi zostały wyjaśnione.

Projekt ustawy został skierowany do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 30 marca 2016 r. na posiedzeniu KWRziST projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

| (ceny stałe z ..... r.)          | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
|----------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----------------|--|
|                                  | 0   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | Łącznie (0-10) |  |
| <b>Dochody ogółem</b>            |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| budżet państwa                   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| JST                              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| <b>Wydatki ogółem</b>            |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| budżet państwa                   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| JST                              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| <b>Saldo ogółem</b>              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| budżet państwa                   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| JST                              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |                |  |

|  |   |
|--|---|
| Źródła finansowania  |   |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | <p>Proponowane zmiany nie spowodują nałożenia na jednostki sektora finansów publicznych obowiązku realizacji nowych zadań, w związku z tym nie spowodują wzrostu wydatków jednostek sektora finansów publicznych.</p> <p>Z uwagi na czynniki je determinujące, skutki finansowe związane z wejściem w życie projektowanej regulacji w zakresie wprowadzenia możliwości umarzania 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 jeżeli z orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż w postępowaniu tym naruszono wobec dłużnika Konwencję lub Protokoły dodatkowe do tej Konwencji oraz kwestii umarzania należności Skarbu Państwa z tytułu zwrotu kosztów postępowań związanych z dochodzeniem tych należności, są trudne do oszacowania, co</p> |

najmniej z uwagi na to, że:

- nie można przewidzieć, ile spraw sądowych zostanie wszczętych przeciwko Skarbowi Państwa bądź będzie już wszczętych w momencie wejścia w życie projektowanej regulacji, ile miesięcy lub lat będą się toczyć postępowania i jak zostaną one rozstrzygnięte,
- nie można przewidzieć, czy – w przypadku oddalenia powództwa wobec Skarbu Państwa – zasądzone zostaną na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania oraz w jakiej wysokości,
- nie można przewidzieć, czy dłużnik Skarbu Państwa złoży skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i czy skarga ta zostanie uwzględniona i w oparciu, o jakie zarzuty.

Wszystkie powyższe okoliczności są całkowicie niezależne od Skarbu Państwa – są bowiem wynikiem decyzji podmiotów składających powództwa przeciwko Skarbowi Państwa oraz rozstrzygnięć niezawisłych sądów i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Koszty i korzyści w ujęciu finansowym uzależnione są nadto od dalszych okoliczności całkowicie niezależnych od Skarbu Państwa. Wysokość umarzanych należności uzależniona będzie zatem od momentu powstania przesłanki umorzenia wierzytelności, tj. *de facto* od okresu pomiędzy złożeniem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a rozstrzygnięciem skargi. Okres ten może wynosić kilka lat, podczas których *statio fisci* Skarbu Państwa podejmować będzie czynności zmierzające do wyegzekwowania wierzytelności, w tym czynności związane z dodatkowymi kosztami postępowania, powiększającymi kwotę należności (np. koszty postępowania tzw. klauzulowego), jak i kosztami dla budżetu (np. zaliczka na koszty czynności podejmowanych przez komornika). Należy przy tym pamiętać, że skarżący może zgłosić przed Trybunałem roszczenie o zwrot takich już uiszczonych kosztów.

Powyższe, jak również okoliczność, iż jednostkami, które umarzać będą należności Skarbu Państwa, mogą być potencjalnie wszystkie *stationes fisci* Skarbu Państwa, koszty i korzyści w ujęciu finansowym proponowanej regulacji nie są możliwe do oszacowania.

Tytułem przykładu można wskazać, że w 2015 r. Trybunał w 28 decyzjach zatwierdzających ugody nakazał rządowi RP wypłacenie skarżącym w sumie kwoty 84 667 złotych w celu pokrycia kosztów zastępstwa procesowego SP zasądzonych wyrokami sądów krajowych.

Należy przypomnieć, że już obecnie w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału, koszty i wydatki poniesione przez skarżącego w postępowaniu krajowym mogą być zwrócone na mocy rozstrzygnięcia Trybunału, o ile zostały one poniesione celem zapobieżenia naruszeniu praw człowieka lub uchylenia jego skutków albo uzyskania rekompensaty za to naruszenie w krajowym systemie prawnym (zob. wyrok ETPCz w sprawie Zimmermann i Steiner, skarga nr 8737/79, wyrok z 13.07.1983, para. 36, por. też wyrok w sprawie Kuliś p. Polsce, skarga nr 15601/02, wyrok z 18.03.2008, para. 63). Ponadto, zgodnie z dotychczasową, utrwaloną praktyką w sprawach polskich dotyczących skarg na warunki osadzenia, Trybunał nakazuje rządowi polskiemu zwrócić osobom, które bezskutecznie dochodziły w kraju odszkodowania lub zadośćuczynienia za naruszenie ich praw chronionych art. 3 i art. 8 Konwencji, nie tylko już uiszczonych kosztów postępowania krajowego, ale też równowartości takich kosztów jeszcze nieuiszczonych, jeśli są płatne na rzecz Skarbu Państwa. Trybunał w ten sposób chce zapobiec sytuacji pomniejszenia zadośćuczynienia i majątku skarżącego na skutek wyegzekwowania od niego kwot zasądzonych tytułem kosztów postępowania krajowego, w którym naruszone zostały standardy ochrony praw człowieka chronione Konwencją.

Wprowadzenie możliwości umorzenia niewyegzekwowanych kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w takich sprawach nie zmieni, co do zasady, finansowego zakresu odpowiedzialności państwa wobec skarżących związanej z wydaniem orzeczeń Trybunału stwierdzających naruszenie Konwencji, a jedynie zapobiegnie wadliwej sytuacji, w której ta sama kwota podlega ściągnięciu od skarżącego na rzecz Skarbu Państwa (co niejednokrotnie wiąże się z dodatkowymi kosztami dochodzenia roszczenia), a jednocześnie jest przedmiotem wypłaty na rzecz skarżącego z budżetu państwa w ramach wykonywania orzeczeń Trybunału.

Odnosząc się do proponowanej zmiany polegającej na wprowadzeniu dla zobowiązanych prowadzących działalność gospodarczą możliwości uzyskiwania preferencji (w tym umorzenie) w odniesieniu do wszystkich należności wymienionych w otwartym katalogu z art. 60 ustawy o finansach publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, należy zauważyć, iż nowe przepisy mogą powodować skutki finansowe w postaci zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych. Jednakże należy

podkreślić, że wysokość tych skutków finansowych jest trudna do oszacowania ze względu na uznaniowość decyzji właściwego organu w tym przedmiocie. Udzielenie konkretnej ulgi jest suwerenną decyzją właściwego organu, wymagającą każdorazowo zaistnienia szeregu przesłanek ustawowych.

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

|  |  | Skutki |   |   |   |   |    |                |
|--|--|--------|---|---|---|---|----|----------------|
| Czas w latach od wejścia w życie zmian   |  | 0      | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | Łącznie (0-10) |
| W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)                                | duże przedsiębiorstwa                            | 0      | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0              |
|  | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | 0      | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0              |
|  | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe      | 0      | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0              |
| W ujęciu niepieniężnym   | duże przedsiębiorstwa                            |        |   |   |   |   |    |                |
|  | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw |        |   |   |   |   |    |                |
|  | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe      |        |   |   |   |   |    |                |
| Niemierzalne   |  |        |   |   |   |   |    |                |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń |  |        |   |   |   |   |    |                |

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

|   |   |
|---|---|
| nie dotyczy   |   |
| Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).  | <input type="checkbox"/> tak<br><input type="checkbox"/> nie<br><input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy   |
| <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów<br><input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur<br><input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy<br><input checked="" type="checkbox"/> inne: usunięcie wątpliwości w zakresie stanu prawnego | <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów<br><input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur<br><input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy<br><input type="checkbox"/> inne: |
| Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.  | <input type="checkbox"/> tak<br><input type="checkbox"/> nie<br><input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy   |
| Komentarz:  |   |

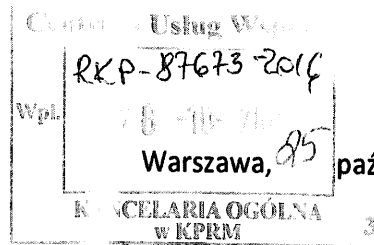
### 9. Wpływ na rynek pracy

Brak.

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

|  |  |   |
|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> środowisko naturalne<br><input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny<br><input type="checkbox"/> inne: | <input type="checkbox"/> demografia<br><input type="checkbox"/> mienie państwowe | <input type="checkbox"/> informatyzacja<br><input type="checkbox"/> zdrowie |
|--|--|---|

|   |  |
|---|--|
| Omówienie wpływu  |  |
| <b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>  |  |
| Proponowane rozwiązania będą możliwe do zastosowania od momentu wejścia ich w życie.  |  |
| <b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>  |  |
| <p>Projekt ma na celu usunięcie wątpliwości prawnych i niepewności w zakresie obowiązującego stanu prawnego. Jego bezpośrednim efektem będzie zmniejszenie tych niejasności, a także zrównanie sytuacji prawnej w zakresie możliwości udzielania preferencji w spłacie należności różnym podmiotom (zrównanie sytuacji przedsiębiorców z innymi podmiotami). Ocena w tym zakresie będzie możliwa po upływie dwóch lat od wejścia w życie znowelizowanych przepisów na podstawie porównania liczby spraw, jakie wpłynęły do właściwych organów po zmianie przepisów, z liczbą tych spraw sprzed zmiany przepisów.</p>  |  |
| <p>W odniesieniu do uregulowań dających podstawy umorzenia należności przyznanej Skarbowi 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 jeżeli z orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż w postępowaniu tym naruszono wobec dłużnika Konwencję lub Protokoły dodatkowe do tej Konwencji oraz kwestii umarzenia należności Skarbu Państwa z tytułu zwrotu kosztów postępowań związanych z dochodzeniem tych należności, należy podkreślić, że brzmienie projektowanej regulacji nie jest uzależnione od spełnienia bądź braku spełnienia w praktyce jej stosowania jakichkolwiek mierników. Projektowana regulacja zmierza bowiem do wykonania zobowiązania prawno-międzynarodowego RP, które dotyczy pełnego wykonywania orzeczeń Trybunału. Natomiast w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy dokonana zostanie w ramach prac Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ocena, czy proponowane zmiany są wystarczające, a sposób ich stosowania nie napotyka na trudności w praktyce.</p> |  |
| <b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>   |  |
| Brak.   |  |



Minister  
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.845.2016 / 6 / rj

dot.: RM-10-122-16 z 24 października 2016 r.

Pani  
Jolanta Rusiniak  
Sekretarz Rady Ministrów

**Opinia**  
**o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy**  
**o finansach publicznych, wyrażona przez ministra właściwego**  
**do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

*Szanowna Pani Minister,*

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.  
**Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.**

*Z poważaniem*

z up. Ministra Spraw Zagranicznych  
SEKRETARZ STANU  
*[Signature]*  
Konrad Szymborski

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
**Do wiadomości:** Ministra  
Pan Mateusz Morawiecki  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Rozwoju i Finansów