

dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

- Miemiec W., P. Pest (2013), *Normatywne kryteria wyrównywania poziomego dochodów gmin i powiatów* [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola*, red. R. P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa.
- Miemiec W. (2007), *Przesłanki stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych* [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo KUL Lublin.
- Nykiel W. (1992), *Podatki lokalne – aspekty prawnoporównawcze*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Juridica.
- Nykiel W. (1993), *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź.
- Ochendowski E. (1999), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Owsiak S. (2004), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa PWN.
- Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk J., Pieniążek A. (2001), *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin.
- Stahl M. (2011), *Podmioty administrujące* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Niewiadomski Z., W. Wróbel, t. 6, Warszawa.
- Starościak J. (1978), *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, Ossolineum 1978, t. III.
- Surówka K., (2013) *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.
- Szewc A., Szewc T., (2006) *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa.
- Ura E., (2015) *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Wyd.3.

Akt administracyjny fakultatywną formą załatwiania spraw samorządowych na przykładzie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego

Administrative act facultative form of doing things local for example granting the relief of payments civil law enjoyed by the local government unit

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono genezę i kształtowanie się regulacji prawnej w zakresie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego. Omówiono również zagadnienie drogi administracyjnej i drogi cywilnej w sprawach udzielania ulg w spłacie tych należności oraz kwestie ewentualnego domniemania formy decyzji administracyjnej w tego typu sprawach. Zajęto się również problemem tzw. władztwa jurysdykcyjnego i potraktowano je jako przejaw samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w gospodarowaniu przypadającymi im lub jednostkom podległym należnościom pieniężnym, mającym charakter cywilnoprawny.

ABSTRACT

The article presents the genesis and formation of the legal regulation on the award of relief in the repayment of debts civil law enjoyed by the local government unit. It also discusses the issue of administrative procedures and the way in civil matters for granting relief in the repayment of these debts and the matter of a possible presumption forms of administrative decisions in such cases. It addressed the problem of so-called. the power to impose proceedings. Treated it as a manifestation of the independence of local governments in the management of their cash receivables having a civil or attributable to entities subordinate to them.

SŁOWA KLUCZOWE: *należności cywilnoprawne, jednostka samorządu terytorialnego, samorząd, ulga w spłacie, władztwo jurysdykcyjne*

KEYWORDS: *civil law enjoyed, local government unit, local government unit, local government, the relief of payments*

Geneza i kształtowanie się regulacji prawnej w zakresie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego

Mocą ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych¹ do systemu prawnego finansów publicznych wprowadzono w art. 34a ustawy o finansach publicznych² następujące unormowanie: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić szczegółowe zasady i tryb umarzania wierzytelności jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, udzielania innych ulg w spłacie tych należności oraz wskazać organy do tego uprawnione.* Wprowadzenie takiej regulacji w ocenie inicjatywnego Senatu RP miało usunąć bariery w prowadzeniu

gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego³. Przez wierzytelności rozumiano należności cywilnoprawne⁴. Mimo że do tego typu należności mają zastosowanie przepisy prawa cywilnego, nie zawsze umorzenie należności oraz odroczenie terminu spłaty całości lub części należności albo rozłożenie płatności całości lub części należności na raty następowało na podstawie przepisów prawa cywilnego. Była bowiem niekiedy stosowana forma decyzji administracyjnej. Decyzja taka musiała mieć jednak oparcie w normie prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego – uchwale organu stanowiącego, określającej zasady i tryb tego umarzania i udzielania innych ulg w spłacie należności. Sam przepis art. 34a ustawy o finansach publicznych nie stanowił wystarczającej podstawy prawnej decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Także uchwała organu stanowiącego, określająca zasady i tryb tego umarzania i udzielania innych ulg w spłacie należności, nie mogła wywoływać skutków z mocy prawa. Nie mogła ona odnosić się też do imiennie wskazanych zainteresowanych lub ich adresatem nie mogły być wyraźnie określone grupy osób, np. mieszkańcy określonego domu lub ulicy zalegający z płatnościami czynszu za lokale komunalne. Uchwała miała regulować jedynie szczegółowe zasady i tryb odstępowania od dochodzenia należności cywilnoprawnych w całości lub w części albo udzielania innych udogodnień w spłacie zobowiązań tego typu. Jej wykonanie mogło odbywać się w drodze decyzji administracyjnej organu monokratycznego administracji samorządowej. W praktyce administracyjnej podnoszono niekiedy, że postępowanie dotyczące umorzenia należności niepodlegających ustawie Ordynacja podatkowa nie jest postępowaniem w sprawach z zakresu administracji publicznej, lecz ma charakter czynności cywilnoprawnej. Nie należy jednak zapominać, że powyższa teza pochodzi z uzasadnienia uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 19 stycznia 2000 r. w sprawie pod sygn. akt IV/972/00⁵, gdzie badano uchwałę, w której treści wyraźnie wskazano,

1 Dz. U. Nr 49, poz. 485.

2 Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.).

3 Druk senacki nr 1081 z dnia 23 kwietnia 1999 r.

4 W. Miemiec, *Zakres uprawnień rady gminy do ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności do których nie stosuje się ordynacji podatkowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne”, 2003, nr 6, s. 63 i n.

5 „Finanse Komunalne” 2000, nr 3, s. 29 i n.

że rozstrzygnięcie w sprawie umorzenia należności nie jest decyzją administracyjną, lecz oświadczeniem woli wierzyciela skierowanym do dłużnika.

Podobne co do istoty rozwiązanie znalazło się w uchwalonej dnia 30 czerwca 2005 r. ustawie o finansach publicznych⁶. Zgodnie z art. 43 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu pierwotnym: *W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym mogą być umarżane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący*. Przepis ust. 2 stanowił natomiast, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady i tryb udzielania ulg oraz wskaże organ lub osobę do tego uprawnioną. Istotą tej zmiany – w porównaniu z dotychczas obowiązującą regulacją z 1999 r. – było wprowadzenie ustawowych przesłanek stosowania ulg w spłacie należności, enumeratywne wyliczenie rodzajów dopuszczalnych ulg, zamiast dotychczas używanych przez ustawodawcę nieprecyzyjnych określeń: „umarżanie wierzytelności” oraz „udzielanie innych ulg w spłacie”. Ważną modyfikacją było również wprowadzenie obligatoryjności podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg przez organy lub osoby do tego uprawnione. Doprecyzowanie przepisów niewątpliwie ograniczało dowolność jednostki samorządu terytorialnego w określaniu przesłanek stosowania ulg w spłacie oraz ich rodzajów. Niemniej obok wskazania właściwych organów mogły zostać określone w takiej uchwale również osoby uprawnione do udzielania ulg. Mogłoby to sugerować odejście od formy decyzji administracyjnej w tych sprawach. Niemniej na kanwie tego przepisu zapadło istotne orzeczenie. W wyroku z dnia 29 stycznia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawie pod sygn. akt III SA/Wr 614/08⁷ orzekł, że w granicach ustawowego upoważnienia do określenia „szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg” mieści się wskazanie odrębnych trybów umarżania należności, odraczania ich spłaty i rozkładania świadczenia na części

6 Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

7 Dz. Urz. Woj. Dolnośl. z 2009 r. Nr 125, poz. 2607.

oraz aktów kończących ten proces (decyzja administracyjna lub czynność cywilnoprawna). Oznaczało to, że dopuszczalna była zarówno droga administracyjna, jak i droga cywilna w tego typu sprawach. Wszystko zależało od treści podjętej uchwały.

Podobne rozwiązanie zostało recypowane w przepisach art. 59 obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Zasadnicze unormowanie brzmi: *W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarżane albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego* (ust. 1). *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg* (ust. 2). *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1* (ust. 3). *Do należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami stosuje się odrębne przepisy, z tym że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługują zarządcowi jednostki samorządu terytorialnego* (ust. 4). Mimo, że regulacja zawarta w art. 43 ustawy z 2005 r. dotyczyła wszelkich należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, natomiast regulacja zawarta w art. 59 ustawy z 2009 r. dotyczy tylko należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, to można stwierdzić, że dualizm drogi postępowania w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego został podtrzymany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Dał temu wyraz Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 16 maja 2013 r. w sprawie pod sygn. akt II GZ 210/13⁹, który zwrócił uwagę na

8 Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

9 LEX nr 1318991.

niemożność podjęcia aktu administracyjnego w sprawie dotyczącej udzielenia ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych tylko wtedy, gdy uchwała organu stanowiącego wskazuje, że umorzenie należności, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności następuje na podstawie przepisów prawa cywilnego. Oznacza to, że droga administracyjna jest dopuszczalna, jeśli przewidziano taki tryb w uchwale organu stanowiącego. Nie można z góry założyć, że w tego typu sprawach nie mogą być wydawane decyzje administracyjne.

Droga administracyjna i droga cywilna w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego

Dopuszczalność drogi administracyjnej w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego należy widzieć nie tylko przez pryzmat ogólnej zdolności pewnych podmiotów do prowadzenia postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim poprzez styk drogi administracyjnej z drogą sądową. Sprawy indywidualne są bowiem w Polsce załatwiane zarówno na drodze sądowej, jak i na drodze administracyjnej. Jurysdykcja sądowa i jurysdykcja administracyjna nie są jednak obecnie wobec siebie konkurencyjne i nie może dojść do sporów o właściwość między organami administracji publicznej i sądami powszechnymi. Wbrew wszystkiemu jako zasadę ustrojową należy traktować drogę sądową¹⁰ z domniemaniem sprawy cywilnej¹¹, co oznacza, że droga administracyjna jest dopuszczalna o tyle, o ile wynika to ze szczególnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, upoważniających do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej kategorii spraw. Organy administracji publicznej nie mają zatem wyłączności kompetencyjnej w sprawach indywidualnych. Stąd też zgodnie z art.

10 Przepis art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

11 Z mocy art. 1991 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r, poz. 101 z późn. zm.; dalej jako: K.p.c.).

199¹ K.p.c. sąd powszechny nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Nie ma zatem potrzeby funkcjonowania Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym, które do końca 2003 r. rozstrzygało spory o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi¹². Istnieje jedynie konieczność orzekania o zwrocie podania z tej przyczyny, że właściwy w sprawie jest sąd w drodze weryfikowalnego aktu wпадkowego¹³. Niemniej jednak organ administracji publicznej nie może zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy¹⁴.

W interesującym nas tu zakresie oznacza to, że organy monokratyczne administracji samorządowej mogą załatwiać sprawy udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego na drodze administracyjnej o tyle, o ile w stosownej uchwale organu stanowiącego będzie wyraźne wskazanie, że ich umarzenie albo odraczanie terminu spłaty należności lub rozkładanie na raty spłaty należności odbywa się na podstawie przepisów prawa administracyjnego. W innym przypadku należy przyjąć – z uwagi na domniemanie sprawy cywilnej – że stosowanie ulg odbywa się na podstawie przepisów prawa cywilnego. W tym zakresie może zostać zawarta umowa lub nastąpi to na podstawie skierowanego do dłużnika jednostronnego oświadczenia woli organu uprawnionego do udzielania ulg, który działa jako wierzyciel.

12 Dział V ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm.): Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi, został skreślony przez art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).

13 Zob. art. 66 § 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

14 Zob. art. 66 § 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego

Domniemanie formy decyzji administracyjnej w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego

Nie ulega wątpliwości, że decyzja administracyjna wydana w sprawie udzielenia konkretnej ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego powinna mieć swoje oparcie w uchwale organu stanowiącego. Uchwała bowiem generuje jej bezpośrednią podstawę prawną. Zachodzi jednak pytanie, czy w przypadku wskazania w uchwale organu stanowiącego, że udzielenie ulgi następuje na podstawie przepisów prawa administracyjnego, ale bez dodatkowego określenia formy decyzji administracyjnej jako właściwej do załatwiania tego typu spraw, możliwe jest wydawanie takich decyzji w indywidualnych przypadkach, czy raczej należałoby przyjąć, że będą to inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵, lub mimo wskazania drogi administracyjnej udzielenie ulgi ma się odbyć w drodze czynności cywilnoprawnej. Jak już zauważono na początku, uchwała organu stanowiącego nie wywołuje względem zobowiązanych do uiszczenia należności cywilnoprawnych skutków *ex lege*. Niemniej, uchwała taka może postanawiać o stosowaniu z urzędu określonych ulg. Nie zmienia to faktu, że załatwienie sprawy udzielenia ulgi nie może przybrać formy czynności materialno-technicznej lub aktu innego niż decyzja administracyjna lub postanowienie administracyjne. Mimo pierwszeństwa sprawy cywilnej nie wydaje się również, aby wbrew wskazaniu, że udzielanie ulg odbywa się na podstawie przepisów prawa administracyjnego, mogły być zawierane umowy lub dopuszczalne było składanie jednostronnych oświadczeń woli. Wynika to z koncepcji domniemania formy decyzji w indywidualnych sprawach administracyjnych. Abstrahując od krytycznego stanowiska Wacława Dawidowicza¹⁶

15 Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.

16 W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, „Państwo i Prawo” 1984, Nr 10, s. 5 i n.

w tej materii oraz tolerancyjnego poglądu wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 1984 r. w sprawie pod sygn. akt SA/Wr 430/84¹⁷, za Barbarą Adamiak należy przyjąć, że domniemana forma decyzji administracyjnej zachodzi po kumulatywnym spełnieniu następujących przesłanek:

- a. w systemie prawa powszechnie obowiązującego są normy materialnego prawa administracyjnego, a zatem normy prawne, które określają treść działania właściwego organu wykonującego administrację publiczną wobec jednostki w zakresie jej praw i obowiązków;
- b. domniemanie formy decyzji administracyjnej należy stosować do wykładni norm prawa materialnego, która nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio bez potrzeby autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków jednostki przez właściwy organ wykonujący administrację publiczną oraz norm, które ustanawiają *expressis verbis* inne formy ich konkretyzacji, np. przez wydanie zaświadczenia lub formy cywilnoprawnej;
- c. oparcie wykładni norm prawa materialnego wymagającej autorytatywnej konkretyzacji na założeniu, że władcze działania organu wykonującego administrację publiczną muszą być dokonywane w formach, które otwierają przed jednostką prawo do obrony na drodze regulowanej przepisami prawa, co wymaga uwzględnienia rozwiązań prawnych obowiązujących w danym systemie prawa¹⁸.

Wydaje się, że powyższe warunki zostały spełnione, a zatem w braku wyraźnego wskazania, że załatwienie sprawy udzielenia ulgi następuje w drodze decyzji administracyjnej przy jednoczesnym określeniu, że odbywa się to na podstawie przepisów prawa administracyjnego, właściwą

17 „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1986, z. 9-10, poz. 176.

18 B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, [w:] *Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7 i n. Zob. także J. Jendroška, B. Adamiak, *Głosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r.*, SA767/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, z. 5, poz. 10.

formą będzie decyzja administracyjna. Biorąc pod uwagę zasadę wyrażoną w art. 5 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ w związku z art. 2 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁰, będzie to decyzja wydawana na podstawie przepisów tej pierwszej ustawy.

Tzw. władztwo jurysdykcyjne jako przejaw samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w gospodarowaniu przypadającymi im lub jednostkom podległym należnościami pieniężnym mającym charakter cywilnoprawny

Z perspektywy finansów publicznych, przepisy art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych statuują jako zasadę samodzielność w gospodarowaniu przypadającymi im lub jednostkom podległym należnościami pieniężnym, mającym charakter cywilnoprawny. Wrazem tej samodzielności jest m.in. tzw. władztwo jurysdykcyjne w tego typu sprawach samorządowych. W obowiązującym porządku prawnym nie zdarza się to zbyt często. Podstawa prawna decyzji administracyjnej z reguły objęta jest oddziaływaniem zasady wyłączności ustawy. Materią ustawową obejmuje się przy tym zarówno kwestie proceduralne, jak i materialnoprawne. W omawianym tu przypadku, aktem prawa miejscowego kształtuje się zarówno drogę postępowania, jak i formę załatwienia sprawy. Akt administracyjny jako taki nie jest przy tym obligatoryjny. Na kanwie tego przypadku można skonstatować, że kształtowanie jurysdykcji administracyjnej przestało zatem być domeną władzy państwowej i podlega procesom decentralizacji w ramach ustroju terytorialnego. Wykracza to również poza niezbędną samodzielność jurysdykcyjną przysługującą organom administracji publicznej procedującym konkretne sprawy, albowiem nie dotyczy rozstrzygania zagadnień faktycznych i prawnych będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Jurysdykcja krajowa przestaje być zatem domeną państwa. Nie wiadomo jednak czy jest to celowe

¹⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.

²⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.

działanie ustawodawcy, czy raczej jeden z wielu „ciekawych przypadków”. Jeśli było to zamierzone działanie legislacyjne, to przyznanie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego tzw. władztwa jurysdykcyjnego stanowi pewne odstępstwo od zasady państwa unitarnego. W mojej ocenie nie mieści się to bowiem w formule decentralizacji administracji i upodmiotowienia politycznego wspólnot terytorialnych, określonych w Konstytucji RP. Nie do pogodzenia z zasadą ochrony prawowitego zaufania wobec władzy publicznej jest również sytuacja, że na terenie działania sąsiednich organów samorządu terytorialnego tego samego rodzaju sprawy indywidualne są załatwiane w różny pod względem formy sposób. Także organy wyższego stopnia rozpoznając środki zaskarżenia, uznają dopuszczalność odwołań i rozpatrują sprawy merytorycznie, albo stwierdzając brak przedmiotu zaskarżenia nie prowadzą postępowania odwoławczego, stwierdzając niedopuszczalność odwołań lub też wystąpienia w tych sprawach traktują jako skargi powszechne i przekazują je według właściwości organom kompetentnym do ich rozpatrzenia. Także sądy powszechne, rozpoznające sprawy cywilne, kierują się zazwyczaj jedynie przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²¹, często nie mając zupełnie wiedzy co do obowiązywania takiego aktu prawa miejscowego.

Wszystkie te komplikacje praktyczne są bowiem konsekwencją przyjęcia określonych regulacji w stosownej uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Być może jest to jednak jedynie niezamierzony wynik praktyki organów nadzoru, które nieumyślnie dopuściły do funkcjonowania tego typu rozwiązań w aktach prawa miejscowego. Być może również sądom administracyjnym skupiającym się na konkretnych sprawach umknęła uwadze kwestia ogólniejsza. Niemniej, ingerencja ustawodawcy, mająca na celu doprecyzowanie drogi postępowania w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego, wydaje się być właściwym sposobem rozwiązania problemu.

²¹ Tekst jednolity: Dz. u. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.

BIBLIOGRAFIA

- „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1986, z. 9-10, poz. 176.
- Adamiak B.(2005), *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*,
w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, [w:]
Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi
80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, s. 7 i n.
- Dawidowicz W. (1984), *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej*
w świetle orzecznictwa NSA, „Państwo i Prawo”, Nr 10, s. 5 i n.
- Jendrośka J., Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r.*, SA767/81,
„Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, z. 5, poz. 10.
- Miemic W.(2003), *Zakres uprawnienia rady gminy do ustalenia zasad i trybu udzielania*
ulg w spłacaniu należności do których nie stosuje się ordynacji podatkowej,
„Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne”, nr 6, s. 63 i n.

Bronisław Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Mała ustawa restrytacyjna. Rozważania między polityką a potrzebami społecznymi

Small property restitution law.
Considerations between politics
and social needs

ABSTRACT

Based on the Bierut Decree of 1945 were created the legal basis for the reconstruction the Polish Capital. However, from the very beginning, the ideological premises caused that even though, this legislation made possible the reconstruction of the Capital, it has become a spark of future legal, political and social problem. After 1989, the former owner or their legal successors began to apply for reimbursement of the property taken away from them (article 156, paragraph. 1 of the Code of Administrative Proceedings.) or the payment of compensation (article 160 of the Code of Administrative Proceedings. – repealed in 2004.). No time limit to rely on those provisions meant that society of Warsaw bear the enormous costs of this situation. The small property restitution law of 25 June was a solution to this situation. Unfortunately, the exogenous factors have caused that this law has not entered into force yet until today.