

Rozdział I. Wybrane regulacje prawne

1. Kodeks cywilny

1.1. Umowa najmu

Umowa najmu lokalu komunalnego – jak zresztą każda umowa najmu – jest umową cywilnoprawną, nazwaną, mającą na celu umożliwienie korzystania osobom uprawnionym z samorządowego zasobu mieszkaniowego. Zgodnie z art. 659 § 1 KC przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz.

Przykład

Dla określenia zakresu praw i obowiązków stron umowy najmu istotne znaczenie mają przepisy OchrLokU. Z uwagi na wymiar społeczny zagadnienia reguluje ona – choć nie wyłącznie – ochronę interesów najemców i jako *lex specialis* ma determinujący wpływ na treść wiążącej strony umowy oraz sposobu jej realizacji w aspekcie gwarancji względnej stabilności opłat i miejsca zamieszkania.

W interesującym nas obszarze windykacji należności czynszowych znaczenie mają postanowienia OchrLokU dotyczące:

- 1) **wypowiedzenia umowy najmu lokalu** – gdy dłużnik jest w zwłóce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności, pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności (art. 11 ust. 2 pkt 2 OchrLokU);
- 2) **ograniczenia możliwości eksmisji na podstawie wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu** – których to egzekucji nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przeprowadzka (art. 16 OchrLokU);
- 3) **roszczeń odszkodowawczych z tytułu bezumownego korzystania z lokalu gminnego** – osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie, którego wysokość odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać

od osoby, która bezumownie korzysta z lokalu, odszkodowania uzupełniającego (art. 18 ust. 1–2 OchrLokU).

Wypowiedzenie umowy czy też eksmisja nie stanowią czynności windykacyjnych *sensu stricte*, a w konsekwencji ich zastosowania sporadycznie następuje spłata zaległości. To raczej zagrożenie ich zastosowania mobilizuje dłużników. Mają one jednak istotny walor – pozwalają przerwać rosnącą spiralę zadłużenia.

1.2. Świadczenia pieniężne

Z istoty umowy najmu lokalu komunalnego wynika jej **odpłatny charakter**. W zamian za udostępniony lokal najemca jest zobowiązany do terminowej, comiesięcznej, przez cały okres trwania umowy, zapłaty czynszu, tj. świadczenia pieniężnego. Znajdą więc tutaj zastosowanie ogólne zasady KC regulujące spełnienie świadczenia pieniężnego.

Należy pamiętać, że zgodnie z treścią art. 56 KC czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, z zasad współżycia społecznego i z ustalonych zwyczajów. W oczywisty sposób umowy najmu są objęte zarówno ogólną regulacją KC dotyczącą umów jako czynności prawnych, jak również odnoszącą się do określonych typów umów. Dla naszego tematu najistotniejsze są te, które dotyczą **spełnienia świadczenia pieniężnego przez dłużnika**. Ich znajomość wydaje się niezbędna do pełnej i prawidłowej analizy sytuacji dłużnika, wdrożenia odpowiednich czynności w ramach istniejących procedur windykacyjnych oraz skutków różnych zdarzeń o charakterze prawnym i faktycznym.

Czynności windykacyjne pracowników polegające na zawieraniu ugód, kierowaniu wniosków do komorników itp. będą oceniane w kontekście art. 98–109 KC normujących pełnomocnictwo. Ustalenie, czy w tym wypadku mamy do czynienia z oświadczeniem woli czy też wiedzy, ma fundamentalne znaczenie dla oceny skutków tych czynności. Pierwsze – wywołujące skutki prawne w postaci powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego – wymagają pełnomocnictwa, drugie, jako nierodzące takiego skutku, realizowane są w ramach zleconego pracownikowi zakresu czynności. Również dłużnicy często nie występują w swoich sprawach samodzielnie. Oceny ewentualnej wadliwości pełnomocnictwa, a także oceny czynności w oparciu o niego realizowanych, dokonujemy, biorąc pod uwagę zarówno treść i zakres umocowania, jak i powyższych zapisów KC.

Interesujące w kontekście czynności windykacyjnych uregulowania obejmują w szczególności przepisy art. 110–116 KC – dotyczące liczenia terminów czy też art. 117–125 KC – regulujące terminy i skutki przedawnienia (zagadnienie przedawnienia zostało szczegółowo omówione w rozdziale II pkt 2.4.).

Ważne

W zakresie przepisów regulujących terminy warto tutaj odnotować zmianę treści art. 115 KC (wraz z wejściem w życie 1.1.2017 r. PoprOtoczPrzedU), zrównującej sobotę z dniami ustawowo wolnymi od pracy. Praktyczną konsekwencją tej zmiany dla stron umowy najmu jest przesunięcie terminu płatności czynszu, o ile termin ten wypada w sobotę. Następnym wskazanej nowelizacji jest również to, że zmianie ulegnie termin początkowy do naliczania odsetek za opóźnienie.

Windykacja zaległości czynszowych często jest kierowana nie tylko przeciwko najemcy – dłużnikowi, ale również wobec osób wspólnie z nim zamieszkujących. To przesądza o wadze przepisów KC dotyczących **solidarnej odpowiedzialności dłużników**. Warto tutaj przytoczyć art. 688¹ KC:

§ 1. Za zapłatę czynszu i innych należnych opłat odpowiadają solidarnie z najemcą stale zamieszkujące z nim osoby pełnoletnie.

§ 2. Odpowiedzialność osób, o których mowa w § 1, ogranicza się do wysokości czynszu i innych opłat należnych za okres ich stałego zamieszkiwania.

Takie unormowanie zakresu podmiotowego odpowiedzialności w istotny sposób wzmacnia pozycję wierzyciela, tj. gminy lub jej jednostki organizacyjnej.

Ważne

Szczególne znaczenie z praktycznego punktu widzenia mają następujące przepisy regulujące solidarną odpowiedzialność dłużników:

1) art. 366 KC:

§ 1. Kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników zwalnia pozostałych (solidarność dłużników).

§ 2. Aż do zupełnego zaspokojenia wierzyciela wszyscy dłużnicy solidarni pozostają zobowiązani.

2) art. 372 KC:

Przerwanie lub zawieszenie biegu przedawnienia w stosunku do jednego z dłużników solidarnych nie ma skutku względem współdłużników.

3) art. 373 KC:

Zwolnienie z długu lub zrzeczenie się solidarności przez wierzyciela względem jednego z dłużników solidarnych nie ma skutku względem współdłużników.

Solidarna odpowiedzialność dłużników pozostawia wierzycielowi możliwość dokonania wyboru, czy jego czynności windykacyjne będą skierowane wobec wszystkich, kilku lub jednego ze zobowiązanych. Podjęcie tych czynności wobec jednego z dłużników, nawet gdy okażą się one bezskuteczne, nie zamyka drogi do dochodzenia należności od kolejnych osób, na których ciąży obowiązek zapłaty czynszu. W wyjątkowych przypadkach – gdy w ocenie organu gminy lub jej jednostki organizacyjnej bądź zakładu budżetowego zaistniały przesłanki (określone w uchwale rady gminy) do zwolnienia z długu jednego z dłużników solidarnych – umorzenie to nie spowoduje wygaśnięcia zobowiązania pozostałych dłużników, od których będzie można żądać spłaty całego długu.

Przykład

Za zobowiązanie czynszowe w wysokości 10 000 zł odpowiadają solidarnie rodzice, a do kwoty 6000 zł solidarnie z rodzicami odpowiada ich pełnoletnie dziecko. Właściwy organ gminy pozytywnie rozpatrzył wniosek jednego z rodziców o umorzenie zaległości. Zwolnienie wnioskodawcy z ciężącego długu nie zmieniło sytuacji drugiego z rodziców i dziecka, których zobowiązania wynoszą odpowiednio 10 000 i 6000 zł.

Również przerwanie lub zawieszenie terminu biegu przedawnienia w przypadku zdarzeń, o których mowa w art. 123 i 124 KC, wywiera skutek tylko wobec tego dłużnika, którego dane zdarzenie dotyczy.

Przykład

Za zaległość z tytułu czynszu odpowiadają solidarnie dłużnicy X, Y i Z. Termin przedawnienia roszczenia upływa 15.8.2018 r. Dłużnik X w dniu 1.7.2016 r. złożył w Urzędzie Gminy wniosek o umorzenie zaległości, który został rozpatrzony negatywnie. Roszczenie względem dłużników Y i Z przedawnia się w pierwotnym terminie 15.8.2018 r., z kolei bieg terminu przedawnienia zobowiązania dłużnika X uległ przerwaniu i biegnie na nowo – od dnia następnego po 1.7.2016 r. Po 15.6.2018 r. wierzyciel będzie mógł w sposób efektywny dochodzić należnego mu czynszu wyłącznie od dłużnika X.

Przepisy KC znajdują również zastosowanie w przypadku konieczności likwidacji i rozliczenia **nadpłat**, które mogą powstać w okresie istnienia stosunku najmu lokalu komunalnego. Nienależne świadczenia uregulowane w art. 410 § 2 KC obejmują również przypadki, w których najemca świadczy w kwocie wyższej od należnej. Żądanie zwrotu nadpłaty przez najemcę, po zweryfikowaniu jego zasadności oraz analizie ewentualnych podstaw odmowy zwrotu wynikających z art. 411 KC, powinno być zrealizowane w terminie wskazanym w wezwaniu. Terminowe dokonanie zwrotu pozwoli uniknąć jednostce konieczności zapłaty odsetek za opóźnienie.

Przesłanki do odmowy zwrotu świadczenia zgodnie z art. 411 KC są następujące:

- 1) jeżeli spełniający świadczenie wiedział, że nie był do świadczenia zobowiązany, chyba że spełnienie świadczenia nastąpiło z zastrzeżeniem zwrotu albo w celu uniknięcia przymusu lub w wykonaniu nieważnej czynności prawnej;
- 2) jeżeli spełnienie świadczenia czyni zadość zasadom współżycia społecznego;
- 3) jeżeli świadczenie zostało spełnione w celu zadośćuczynienia przedawnionemu roszczeniu;
- 4) jeżeli świadczenie zostało spełnione, zanim wierzytelność stała się wymagalna.

W przypadku gdy osoba uprawniona do zwrotu posiada zobowiązania wobec gminy, w miejsce fizycznego zwrotu środków pieniężnych winno nastąpić potrącenie ustawowe lub umowne, w zależności od stanu faktycznego. Omówienie obu potrąceń nastąpi w rozdziale III.

Ważne i praktyczne znaczenie w trakcie realizacji czynności windykacyjnych mają przepisy KC dotyczące sposobów zarachowania **częściowych wpłat dłużników**. Co prawda ta materia może być, w ramach zasady swobody zawierania umów, przedmiotem regulacji w zawartej przez wynajmującego umowie z najemcą, ale takie przypadki mają charakter sporadyczny.

Ten brak aktywności samorządów i jego jednostek w kontraktowym uregulowaniu sposobów zaliczenia poszczególnych wpłat na konkretne zaległości należy ocenić negatywnie. Prawdłowo skonstruowane zapisy umowy pozwalają na definitywne uniknięcie późniejszych wątpliwości i sporów pomiędzy stronami umowy. Warto więc tutaj zarekomendować wynajmującym gminom wprowadzanie **umownych regulacji, z których precyzyj-**

nie będzie wynikała kolejność zaspokajania roszczeń, w tym na należność główną i odsetki.

Przykład

Dłużnik X zalega ze świadczeniami czynszowymi za okres od stycznia do maja 2018 r. W dniu 15.6.2018 r. dokonał wpłaty w wysokości jednomiesięcznego czynszu, wskazując, iż wpłata dotyczy bieżącego czynszu, tj. za czerwiec 2018 r. W przypadku gdy umowa najmu reguluje sposób zarachowania wpłat częściowych dłużników na poczet zaległości najwcześniej wymagalnych, w opisanej sytuacji wynajmujący zaliczy wpłatę na czynsz za miesiąc styczeń. Na wierzycielu nie ciąży również w takim przypadku obowiązek poinformowania dłużnika co do sposobu zaksięgowania jego wpłaty.

Umowa najmu jest źródłem stosunku prawnego o charakterze ciągłym, a świadczenia z tytułu czynszu to szereg świadczeń okresowych, z których każde jest wymagane w innym, określonym umową terminie. I chociaż zaległości czynszowe są tego samego rodzaju, to każde świadczenie stanowi odrębny dług. Z punktu widzenia wierzyciela dłużnik posiada zadłużenie nie z tytułu najmu lokalu, lecz szereg oddzielnych długów. Zgodnie z treścią art. 450 KC wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia częściowego, chociażby cała wierzytelność była już wymagalna, chyba że przyjęcie takiego świadczenia narusza jego uzasadniony interes.

Jest oczywistością, że częściowe wpłaty, świadczenia po terminie zapłaty lub w ogóle brak wpłaty generują po stronie uprawnionego **naliczanie odsetek za opóźnienie**. W przypadku skumulowania się kilku należności czynszowych (należności głównych) oraz odsetek od tych zaległości prawidłowe zaksięgowanie częściowej wpłaty dłużnika może budzić wątpliwości.

Ważne

Kwestię zasad księgowania częściowej wpłaty dłużnika reguluje art. 451 KC, który wskazuje sposób zaliczenia wpłat:

§ 1. Dłużnik mający względem tego samego wierzyciela kilka długów tego samego rodzaju może przy spełnieniu świadczenia wskazać, który dług chce zaspokoić. Jednakże to, co przypada na poczet danego długu, wierzyciel może przede wszystkim zaliczyć na związane z tym długiem zaległe należności uboczne oraz na zalegające świadczenia główne.

§ 2. Jeżeli dłużnik nie wskazał, który z kilku długów chce zaspokoić, a przyjął pokwitowanie, w którym wierzyciel zaliczył otrzymane świadczenie na poczet jednego z tych długów, dłużnik nie może już żądać zaliczenia na poczet innego długu.

§ 3. W braku oświadczenia dłużnika lub wierzyciela spełnione świadczenie zalicza się przede wszystkim na poczet długu wymagalnego, a jeżeli jest kilka długów wymagalnych – na poczet najdawniej wymagalnego.

W przypadku gdy umowa najmu nie reguluje sposobu zarachowania wpłaty dłużnika, uprawnienie takie w pierwszej kolejności przysługuje zobowiązanemu spełniającemu świadczenie, który może wskazać, którą z opłat czynszowych pragnął zaspokoić. Co istotne, dłużnik nie musi wskazywać tego sposobu w chwili zapłaty długu, a uprawnienie to przysługuje mu do momentu przyjęcia pokwitowania od wierzyciela, w którym określi on sposób zarachowania wpłaty

Orzecznictwo

Z art. 451 KC wynika, że gdy dłużnik ma kilka długów głównych, to ma prawo wyboru, który z nich zaspokoić, przy czym oświadczenie w tym przedmiocie powinien złożyć w chwili spełnienia świadczenia. W braku takiego oświadczenia dłużnika, z dokonania zaliczenia może skorzystać wierzyciel, przy czym tym wyborem dłużnik nie jest związany dopóty, dopóki nie przyjmie wystawionego pokwitowania, wierzyciel może bowiem wskazać dług, na rzecz którego świadczenie zostanie zarachowane tylko przez wydanie pokwitowania. Próba więc skorzystania przez wierzyciela z uprawnienia przewidzianego w art. 451 § 2 KC ponownie uprawnia dłużnika, tj. daje mu możliwość skutecznego wskazania długu, który chciałby zaspokoić, niemniej dłużnik jest uprawniony tego dokonać tylko niezwłocznie po otrzymaniu pokwitowania. Niedokonanie wyboru przez dłużnika w chwili realizacji świadczenia i bierność wierzyciela w kwestii zarachowania nie uprawnia już dłużnika do dokonywania w dalszym ciągu wyboru, na poczet którego długu chce zaliczyć swoje świadczenie. Za niezasadzoną należy uznać interpretację, według której dłużnik może złożyć oświadczenie o zarachowaniu w dowolnym terminie, gdyż prawo do zarachowania dłużnika i wierzyciela jest ograniczone w czasie, co wynika bezpośrednio z treści art. 451 § 3 KC.

Jeżeli dłużnik, spełniając świadczenie, nie wskazał, który dług chce zaspokoić, a wierzyciel po otrzymaniu świadczenia nie wystawił pokwitowania, dłużnik nie zachowuje nieograniczonego czasowo uprawnienia (art. 451 § 2 KC) do wskazania, na poczet którego długu należy zaliczyć spełnione świadczenie (wyr. SN z 16.1.2015 r., III CNP 1/14, Legalis).

Dla gminy jako wynajmującego istotne jest, że zgodnie z art. 451 § 1 zdanie drugie KC **wierzyciel ma zawsze prawo na zaliczenie wpłaty w pierwszej kolejności na należności uboczne (odsetki)**, a dyspozycja dłużnika co do uregulowania należności głównej nie wiąże go.

Przykład

Dłużnik X posiada zaległości z tytułu czynszu za miesiące: luty, marzec i kwiecień. Wysokość opłaty wynosi 400 zł miesięcznie, a narosłe odsetki za opóźnienie wynoszą odpowiednio 30 zł, 20 zł i 10 zł. Dłużnik w maju dokonał wpłaty 400,00 zł, wskazując, że reguluje należność główną za kwiecień. Wierzyciel zgodnie z dyspozycją dłużnika powinien uzyskaną kwotę zaliczyć na dług za miesiąc kwiecień, może jednak zarachować ją w pierwszej kolejności na odsetki za opóźnienie w wysokości 10 zł. O takim sposobie rozliczenia wpłaty dłużnika X wierzyciel nie ma obowiązku go informować.

Wskazać należy, iż należnościami ubocznymi nie są zapłacone przez wierzyciela komornikowi sądowemu zaliczki i koszty egzekucyjne. Do takiej konkluzji doszedł w swoim wyroku SN z 7.6.2002 r. (IV CKN 1155/00, Legalis), stwierdzając, że koszty egzekucyjne nie są należnością uboczną w rozumieniu art. 451 KC, lecz odrębnym długiem, który pozostaje w związku z podjęciem czynności egzekucyjnych. Zatem uprawnienie wierzyciela do zaksięgowania, nawet wbrew woli dłużnika, obejmuje wyłącznie należności uboczne, ściśle związane z należnością główną. Ponadto SN w wyroku z 24.1.2002 r. (III CKN 495/00, Legalis) wyraził pogląd, że przepis art. 451 § 1 zd. 2 KC należy zastosować w przypadku, gdy dłużnik spełniający świadczenie ma wobec wierzyciela tylko jeden dług złożony z należności głównej i odsetek.

W sytuacji gdy dłużnik nie wskaże, na który z zaległych czynszów należy jego wpłatę zarachować, uprawnienie to zgodnie z dyspozycją art. 451 § 2 KC przechodzi na wierzyciela. Istotną rolę odgrywa tutaj **pokwitowanie**, które uprawnia do świadczenia gmina

winna wysłać dłużnikowi ze wskazaniem sposobu zarachowania jego wpłaty. Wspominaliśmy o braku obowiązku po stronie dłużnika co do tej wytycznej już w chwili spełnienia świadczenia. Zwraca się również uwagę na możliwość skorygowania sposobu zarachowania wskazanego przez dłużnika. W takim przypadku wierzyciel sporządza pokwitowanie informujące zobowiązanego o innym rozliczeniu jego wpłaty, a brak sprzeciwu ze strony dłużnika można interpretować jako akceptację korekty.

Doświadczenie wskazuje, że gminy i jej jednostki rzadko korzystają z możliwości wystawienia pokwitowania zarówno w przypadku, gdy dłużnik nie wskazał sposobu zarachowania, jak i możliwości korygowania tego wskazania. Samo zaksięgowanie na najstarsze zaległości niezgodnie z wolą zobowiązanego może spowodować negatywne konsekwencje dla wierzyciela.

Ważne

W przypadku braku wskazań zarówno dłużnika, jak i wierzyciela, zgodnie z art. 451 § 3 KC wpłatę dłużnika zalicza się na poczet należności najdawniej wymagalnej. Oczywiście jeżeli dłużnik tego sposobu nie wskaże w terminie późniejszym.

Sposoby postępowania z częściowym uregulowaniem zaległości, które normuje art. 451 KC, dotyczą sytuacji, gdy **dłużnik dobrowolnie spełnia świadczenie na rzecz wierzyciela**. W przypadku gdy spłata zadłużenia jest realizowana przez komornika sądowego, w ramach prowadzonego postępowania egzekucyjnego, zastosowanie znajdzie art. 1026 § 2 KPC, zgodnie z którym wydzieloną wierzycielowi sumę zalicza się przede wszystkim na koszty postępowania, następnie na odsetki, a w końcu na sumę dłużną.

Dla należności bezterminowych, stanowiących dochody gminy, jej jednostek organizacyjnych oraz zakładów budżetowych, znajdzie również zastosowanie art. 455 KC, zgodnie z którym, jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po **wezwaniu dłużnika do wykonania**. Ponieważ termin płatności jest istotny dla wierzyciela, gdyż z jego upływem dług staje się wymagalny, a on sam może przystąpić do jego dochodzenia – celem jego przekształcenia z należności bezterminowej w terminową – należy skierować do dłużnika stosowne wezwanie. Co do terminu, w jakim zobowiązany ma świadczyć, to kodeksowe wskazanie „niezwłocznie” nie oznacza obowiązku natychmiastowej zapłaty. Wskazuje się tutaj na konieczność indywidualnego podejścia, uwzględniającego rozmiary świadczenia i umożliwienia dłużnikowi przygotowania do jego spełnienia. Opóźnienie w zapłacie tak przekształconej należności spowoduje naliczanie przez wierzyciela **odsetek za opóźnienie**.

Ważne

Odsetki ustawowe za opóźnienie zostały uregulowane w art. 481 KC:

§ 1. Jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

§ 2. Jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była oznaczona, należą się odsetki ustawowe za opóźnienie w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i 5,5 punktów

procentowych. Jednakże gdy wierzytelność jest oprocentowana według stopy wyższej, wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie według tej wyższej stopy.

§ 21. Maksymalna wysokość odsetek za opóźnienie nie może w stosunku rocznym przekraczać dwukrotności wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie (odsetki maksymalne za opóźnienie).

§ 22. Jeżeli wysokość odsetek za opóźnienie przekracza wysokość odsetek maksymalnych za opóźnienie, należą się odsetki maksymalne za opóźnienie.

§ 23. Postanowienia umowne nie mogą wyłączać ani ograniczać przepisów o odsetkach maksymalnych za opóźnienie, także w przypadku dokonania wyboru prawa obcego. W takim przypadku stosuje się przepisy ustawy.

§ 24. Minister Sprawiedliwości ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wysokość odsetek ustawowych za opóźnienie.

§ 3. W razie zwłoki dłużnika wierzyciel może nadto żądać naprawienia szkody na zasadach ogólnych.

Odsetki ustawowe za opóźnienie są należne wierzycielowi w przypadku braku odmiennych zapisów w umowie najmu (odsetki umowne). W praktyce prawie żadna gmina nie korzysta z możliwości umownego ukształtowania poziomu odsetek za opóźnienie. Należą się one wierzycielowi niezależnie od faktu, czy zwłoka dłużnika jest konsekwencją jego winy czy też nie. Z treści art. 481 § 1 KC wynika możliwość ich naliczania i pobierania przez wierzyciela. Jednak w odniesieniu do gmin, jej jednostek organizacyjnych czy też zakładów budżetowych – stanowiących jednostki sektora finansów publicznych – w ramach obowiązku pozyskiwania oraz dbania o dochody jednostki należy założyć obligatoryjne ich naliczanie i pobieranie. **Odsetki są należne od chwili opóźnienia aż do momentu spłaty zobowiązania przez dłużnika, a ich wysokość stanowi funkcję czasu, stopy procentowej i kapitału.** Ich aktualna wysokość zgodnie z obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości wynosi 7% w skali rocznej. Na gruncie KC są również uregulowane odsetki ustawowe tzw. kapitałowe – art. 359 KC.

Ważne

Rozróżnienie odsetek „ustawowych” i „ustawowych za opóźnienie” nastąpiło od 1.1.2016 r. i było konsekwencją nowelizacji KC wprowadzoną przez ZmTerminZapłU. Dla prawidłowego naliczania odsetek po 1.1.2016 r. istotne znaczenie ma art. 56 ZmTerminZapłU, zgodnie z którym do odsetek należnych za okres kończący się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Oznacza to, że po tej dacie należy stosować nowe przepisy.

Nowelizacja wprowadziła spore zamieszanie, gminy i jej jednostki miały i mają w zawartych umowach przewidziane na wypadek zwłoki dłużnika odsetki ustawowe. Skutkowało to ich automatycznym naliczaniem, chociaż ich funkcja jako odsetek kapitałowych jest zupełnie inna. Odsetki za opóźnienie są wierzytelnością okresową, należną za każdy dzień zwłoki dłużnika w realizacji ciężącego na nim zobowiązania, co skutkuje ich trzyletnim terminem przedawnienia.

Ważne

Artykuł 482 KC wprowadza jako zasadę zakaz naliczania odsetek od odsetek. Zakaz obejmuje wszystkie rodzaje odsetek, a więc odsetki ustawowe, ustawowe za opóźnienie oraz umowne. Wyjątki od tej reguły zostały wskazane w art. 482 § 1 KC, z którego wynika, że od zaległych odsetek

można żądać odsetek za opóźnienie dopiero od chwili wytoczenia o nie powództwa, chyba że po powstaniu zaległości strony zgodziły się na doliczenie zaległych odsetek do dłuższej sumy.

1.3. Wybrane przepisy dotyczące spadku i odpowiedzialności za długi spadkowe

Istotne znaczenie dla windykacji dochodów gminy z tytułu najmu lokali komunalnych mają przepisy KC regulujące **zagadnienie odpowiedzialności spadkobierców za zaległości spadkodawców**. Zobowiązania po zmarłych najemcach stanowią znaczną część nieściągalnych należności czynszowych.

Przepisy KC dotyczące dziedziczenia i odpowiedzialności za długi spadkowe wprowadzają następujące zasady:

- 1) z chwilą śmierci wszystkie prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą na jego spadkobierców (art. 922 KC);
- 2) otwarcie spadku następuje z chwilą śmierci spadkodawcy, a spadkobierca nabywa spadek z chwilą jego otwarcia (art. 924 i 925 KC);
- 3) spadkobierca może przyjąć spadek bez ograniczenia odpowiedzialności za długi (wprost) bądź z ograniczeniem odpowiedzialności (z dobrodziejstwem inwentarza), bądź też odrzucić spadek (art. 1012 KC). Oświadczenie w powyższym zakresie powinien złożyć w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym dowiedział się o tytule swego powołania. Brak oświadczenia w tym terminie stanowi o przyjęciu spadku z dobrodziejstwem inwentarza (art. 1015 KC);
- 4) jeżeli spadkobierca odrzucił spadek z pokrzywdzeniem wierzycieli, każdy z wierzycieli, którego wierzytelność istniała w chwili odrzucenia spadku, może żądać, aby odrzucenie spadku zostało uznane za bezskuteczne w stosunku do niego według przepisów o ochronie wierzycieli w razie niewypłacalności dłużnika (art. 1024 KC);
- 5) sąd na wniosek osoby mającej w tym interes stwierdzi nabycie spadku przez spadkobiercę (art. 1025 KC);
- 6) do chwili przyjęcia spadku spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe tylko ze spadku. Od chwili przyjęcia spadku ponosi odpowiedzialność za te długi z całego swego majątku (art. 1030 KC);
- 7) w razie prostego przyjęcia spadku spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe bez ograniczenia. W razie przyjęcia spadku z dobrodziejstwem inwentarza spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe tylko do wartości ustalonego w wykazie inwentarza albo spisie inwentarza stanu czynnego spadku. Powyższe ograniczenie odpowiedzialności odpada, jeżeli spadkobierca podstępnie pominął w wykazie inwentarza lub podstępnie nie podał do spisu inwentarza przedmiotów należących do spadku lub przedmiotów zapisów windykacyjnych albo podstępnie uwzględnił w wykazie inwentarza lub podstępnie podał do spisu inwentarza nieistniejące długi (art. 1031 KC).

Czynności windykacyjne, jakie pracownicy urzędów gmin czy też jej jednostek i zakładów powinni podjąć w celu odzyskania zaległości spadkodawcy, zostaną omówione w rozdziale II dotyczącym windykacji. Tutaj jedynie wskazujemy na informacje dotyczące wy-

sokości zobowiązania spadkodawcy – kwota jego zaległości, w tym odsetek za opóźnienie powinna być ustalona na dzień otwarcia spadku, tj. dzień zgonu, należności powstałe po tym dniu stanowią już zobowiązanie spadkobierców – należy zatem negatywnie ocenić dość powszechną praktykę dokonywania przypisów na osoby zmarłe.

2. Ustawa o finansach publicznych i naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

2.1. Windykacja dochodów w ustawie o finansach publicznych

Należności gmin, gminnych jednostek organizacyjnych, zakładów budżetowych i spółek handlowych z tytułu najmu lokali komunalnych stanowią typową należność cywilnoprawną, a w sensie klasyfikacji dochodów budżetowych – są częścią składową dochodów własnych gminy. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 4 DochSamTerytU dochody z majątku gminy stanowią jedno z jej źródeł dochodów własnych, mają więc bezpośredni wpływ na rozmiar zasobów finansowych, jakimi ona dysponuje. Czynności polegające na wynajmowaniu lokali komunalnych osobom uprawnionym stanowią więc naturalny element gospodarowania mieniem gminy. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy ma zatem nie tylko wymiar społeczny, ale i ekonomiczny.

Generowane przez umowy najmu lokali komunalnych należności gminne, które często przekształcają się w zaległości, rodzą po stronie pracowników urzędów, samorządowych jednostek i zakładów budżetowych szereg obowiązków w celu intensyfikacji i poprawy efektywności w pozyskiwaniu środków finansowych z tego tytułu.

Ważne

Zgodnie z art. 42 ust. 5 FinPubU pracownicy jednostek sektora finansów publicznych są zobowiązani do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania wobec zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Tę ogólną zasadę uzupełniono o obowiązki w toku realizacji budżetu w celu zapewnienia mu odpowiednich wpływów finansowych. Jednostki samorządu terytorialnego obowiązują **reguły ustalania, pobierania i odprowadzania dochodów** budżetu jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z zasadami i terminami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa (art. 254 § 1 pkt 1 FinPubU). Ustawodawca, nakładając powyższe dyrektywy polegające na „ustalaniu, pobieraniu, odprowadzaniu dochodów”, odsyła w tym zakresie do obowiązujących przepisów prawa. Zakres takiego polecenia jest więc wyjątkowo szeroki; ponadto takie ujęcie może stwarzać szereg wątpliwości. O ile intencje norm wydają się być czytelne, o tyle ich praktyczne stosowanie już niekoniecznie. Obowiązki pracowników urzędów, jednostek i zakładów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustalania i windykacji należności z tytułu czynszu za najem lokali komunalnych należałoby realizować w oparciu o bardzo szeroki, a zarazem mało precyzyjnie określony zestaw aktów normatywnych.

Z treści art. 254 § 1 pkt 1 FinPubU można wyprowadzić wniosek, iż **czynności windykacyjne pracowników powinny cechować dwa parametry, tj. terminowość i kompletność.**

2.1.1. Terminowość czynności windykacyjnych

Przepisy FinPubU wskazują na obowiązek terminowego podejmowania czynności zmierzających do wykonania przez zobowiązanego ciężącego na nim zobowiązania czy też terminowego ustalania i pobierania tych należności.

W większości przypadków nie będzie wątpliwości co do terminowego ustalania należności z uwagi na wiążącą strony umowę, w której precyzyjnie są wskazane daty płatności na rzecz wynajmującego. Zastrzeżenia mogą dotyczyć przypadków bezumownego korzystania z lokalu komunalnego.

Z kolei terminowe pobieranie należności należy rozpatrywać w kontekście czynności materialno-technicznych oraz reguł dotyczących współdziałania wierzyciela w uregulowaniu przez dłużnika ciężącego na nim zobowiązania.

Istotne problemy pojawiają się przy ocenie terminowości podejmowanych czynności windykacyjnych. W odniesieniu do należności cywilnoprawnych brak przepisów prawa – a do nich odsyła ustawa o finansach publicznych – zakreślających konkretne daty obligujące wierzyciela do zainicjowania tych czynności.

Ustawodawca nie zdecydował się na analogiczne rozwiązania jak w EgzAdmU, obejmujące należności publicznoprawne – zawarte w niej przepisy oraz w PostWierzR wskazują na obowiązek wierzyciela niezwłocznego podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, gdy zobowiązany uchyla się od terminowego uregulowania ciężącego na nim obowiązku. Pojawiają się tam również konkretne terminy, w których należy wysłać do dłużnika upomnienie, a także wskazano przypadki, gdy wierzyciel może powstrzymać się z uruchomieniem postępowania wobec zobowiązanego.

Brak analogicznych przepisów odnoszących się do należności cywilnoprawnych jednostek sektora finansów publicznych można tłumaczyć różnorodnością i zupełnie odmiennym ich charakterem. W praktyce powstaje jednak istotny problem dla pracowników zajmujących się w tych jednostkach czynnościami w zakresie likwidacji powstałych zaległości czynszowych, a dotyczących oceny ich aktywności lub zaniedbań.

Brak precyzyjnie zakreślonych ram czasowych, w których powinny zostać zainicjowane działania windykacyjne, pozostawia tę kwestię swobodnej ocenie organów nadzoru. Sytuacja taka jest wysoce niepożądana i może stanowić źródło sporów i sprzecznych opinii. Wskazywanie na ogólne zasady dotyczące racjonalności, celowości, optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich – jako okoliczności uzasadniających brak czynności lub okresowe powstrzymanie się z ich podejmowaniem – może okazać się niewystarczające w przypadku znacznych i długookresowych zaległości.

Ważne

Istotne z praktycznego punktu widzenia jest wdrożenie procedur stanowiących element dokumentacji finansowo-księgowej jednostki, mających na celu doprecyzowanie i skonkretyzowanie termi-

nów podejmowania czynności na poszczególnych etapach windykacji. Powinny one określać sposoby postępowania z zaległością w okresie od chwili jej powstania do pełnego zaspokojenia lub innego wygaśnięcia zobowiązania, z wzajemnymi relacjami pomiędzy czynnościami windykacyjnymi a restrukturyzacyjnymi itp.

Szczegółowe omówienie zasad tworzenia procedur wspomagających dochodzenie należności zostanie omówione w rozdziale II.

Jak wspomniano, przepisy ustawy o finansach publicznych wskazują ogólnie na przepisy prawa przy ocenie terminowości czynności wierzyciela. Można więc bronić stanowiska, iż powyższe wymogi są zachowane w przypadku gdy – w znaczeniu prawnym – dysponuje on skutecznymi instrumentami, aby dochodzić swoich należności, tzn. gdy nie upłynął termin przedawnienia. W praktyce zgodnie z art. 118 KC w odniesieniu do należności z tytułu najmu lokali termin przedawnienia wynosi 3 lata. Pojawia się pytanie, czy uruchomienie działań wobec niesolidnego dłużnika w tym okresie czyni zadość wymogom co do terminowości.

Należy tutaj zauważyć, że z podobnym stanowiskiem można się zetknąć przy analizie niektórych orzeczeń GKO. Taka interpretacja wydaje się jednak nieuzasadniona. Abstrahując już od negatywnych konsekwencji w zakresie efektywności – skuteczność windykacji maleje w sytuacji, gdy od momentu powstania zaległości do podjęcia czynności upływa zbyt długi czas – to stanowiska tego nie da się obronić, zwłaszcza w kontekście rocznej realizacji budżetu (art. 254 FinPubU).

Terminowość czynności wierzyciela przy dochodzeniu należnych mu dochodów powinna być więc indywidualnie oceniana pod kątem istniejących prawnie i faktycznie możliwości jej realizacji. Gdy sytuacja prawna nie budzi wątpliwości (a tak najczęściej jest w przypadku najmu lokali komunalnych), a pracownicy urzędu gminy dysponują wszelkimi informacjami niezbędnymi do uruchomienia procedury windykacyjnej, to podjęcie czynności powinno nastąpić w możliwie najszybszym terminie. Z pewnością negatywnie należy ocenić wszelkie przypadki ich nadmiernego odwlekania.

2.1.2. Kompletność czynności windykacyjnych

Przepisy FinPubU wskazują na konieczność podejmowania przez pracowników jednostek sektora finansów publicznych czynności zmierzających do wykonania przez dłużników ciążyących na nich zobowiązań, stosując wszystkie środki przewidziane przepisami prawa. Ta dyrektywa określa więc zakres odpowiedzialności pracowników, obligując ich do wdrożenia procedur windykacyjnych na poszczególnych etapach postępowania z dłużnikiem, tj. czynności przesądowych – spowodowanie wszczęcia postępowania przed sądem powszechnym, mediatorem itp., uruchomienie procedury egzekucyjnej.

Ważne

Zainicjowanie prawnie właściwych czynności na poszczególnych etapach dochodzenia należności czyni zadość przesłankom określonym w art. 42 i 254 FinPubU.

Wykładnia literalna art. 42 i 254 FinPubU nie wskazuje wprost na elementy ocenne w kontekście wyboru przez wierzyciela rodzaju działań, a także ich skuteczności. W prak-

tyce zarówno zwierzchnicy, jak i organy kontrolne analizują pracę komórek windykacyjnych w aspekcie jej ekonomicznej efektywności. Pozytywne wyniki sprowadzające się do jak najwyższej skuteczności działania są naturalną miarą oceny jakości pracy.

Z punktu widzenia formalnej poprawności, celem realizacji norm FinPubU – wystarczającym – jest wykorzystanie obowiązujących instrumentów i instytucji prawnych, tak aby czynności te spowodowały wykonanie przez zobowiązanego świadczenia w całości lub przynajmniej w części. Oczywiście osoby realizujące w imieniu wierzyciela czynności windykacyjne mają możliwość dokonania wyboru – w ramach istniejących regulacji prawnych – rodzaju działań, adekwatnych do konkretnej sytuacji. W odniesieniu do określonej kategorii dłużników – bazując na doświadczeniu i posiadanej wiedzy – niezbędne może się okazać szybkie uruchomienie drogi sądowej, a następnie egzekucji. Z kolei w innych przypadkach, przy istniejącej woli współpracy ze strony zobowiązanego, wystarczające będą środki ugodowe. Zarówno jedno, jak i drugie czynności realizują prawny obowiązek dochodzenia należności z tytułu czynszu za lokale komunalne.

Przy ocenie poprawności, kompletności oraz poziomu zaangażowania w realizację dochodów, często pojawia się problem ewentualnego zaniechania kontynuacji czynności windykacyjnych w sytuacji, w której według doświadczenia i wiedzy pracownika opartej na rzetelnych podstawach, dalsze ich prowadzenie nie ma uzasadnienia ekonomicznego. Zwłaszcza konieczność skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego – a to pozwoliłoby uznać procedurę windykacyjną za kompletną i wyczerpaną – zwiększy wyłącznie wysokość zobowiązania dłużnika, a po stronie wierzyciela wygeneruje tylko dodatkowe koszty. W efekcie tak rozumianej konsekwencji w dochodzeniu należności jednostka uzyskuje tytuł wykonawczy, który z wysokim prawdopodobieństwem nie zostanie zrealizowany.

Przedstawioną sytuację należy postrzegać przez pryzmat **ogólnej zasady** obowiązującej w finansach publicznych, a **nakazującej dysponentom środków publicznych ich wydatkowanie w sposób racjonalny i oszczędny**. Zaangażowanie tych środków w przedsięwzięcie z góry skazane na niepowodzenie tego postulatu nie realizuje. A z taką kategorią spraw i wątpliwościami, jakie one rodzą, koniecznością podjęcia decyzji, pracownicy urzędów gminnych oraz jednostek organizacyjnych i zakładów budżetowych spotykają się relatywnie często. Naturalna ostrożność i obawa przed możliwymi negatywnymi konsekwencjami służbowymi skutkują mechanicznym wszczynaniem kolejnych postępowań sądowych. Następstwem takiej praktyki jest co najwyżej kolekcjonowanie przez wierzyciela kolejnych tytułów wykonawczych. Z formalnego punktu widzenia pracownicy realizują swoje prawne obowiązki, pozornie dbając o dochody jednostek, ale w sensie ekonomicznym można mieć wątpliwości co do celowości angażowania czasu pracy, środków finansowych na taką kategorię spraw.

Ważne

Należy w istotny sposób zindywidualizować rodzaje czynności windykacyjnych do specyfiki konkretnego dłużnika, a ich uelastyczenie może skutkować wzrostem efektywności, przez co należy również postrzegać obniżenie kosztów obsługi tego procesu.

Jest rzeczą oczywistą, iż w przypadku przerwania przez wierzyciela działań wobec dłużnika może nastąpić skutek w postaci przedawnienia roszczenia, a w dalszej konsekwencji brak wpływu dochodów. Te negatywne następstwa w odniesieniu do określonej części najemców lokali komunalnych są pozorne. Nie miały ich odsetek to osoby trwale niewypłacalne, często niedysponujące żadnym majątkiem bądź jakimkolwiek źródłami dochodu. Jest więc oczywiste, że ewentualne wydatki związane z dochodzeniem takich należności, w istotny sposób przekraczają możliwe do uzyskania przez wierzyciela wpływy. Wynajmujący po prostu nie jest w stanie wyegzekwować jakichkolwiek środków, a kolejne postępowania egzekucyjne są umarzane z powodu ich bezskuteczności. Działania takie więc nie spełniają kryterium efektywności, w znaczeniu osiągnięcia zakładanego celu, a fakt wykorzystania przez pracownika wszystkich prawnie dostępnych sposobów niczego tutaj nie zmienia. Oczywiście wierzyciel będący jednostką sektora finansów publicznych dysponuje instrumentami prawnymi umożliwiającymi mu rezygnację pod pewnymi warunkami z dochodzenia należności, poprzez jej umorzenie z urzędu (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części), gdy rokowania co do ich egzekucji są znikome lub wręcz żadne. W praktyce taki sposób zachowania wierzycieli stanowi wyjątek. Bezsporne jest, iż postawę dominującą powinna stanowić chęć odzyskania zaległości. Konsekwentne działania windykacyjne wierzyciela mają – poza uzyskaniem konkretnej należności – istotny wymiar dyscyplinujący. Nie można jednak z definicji zakładać, iż nawet w sytuacjach wyjątkowych nie korzysta się z istniejących norm prawnych, których jednym z celów jest racjonalizacja i uelastycznienie działań w najistotniejszym w tym zakresie kontekście, tj. parametrów ekonomicznych.

Wydatkowanie środków publicznych przy jednoczesnym braku perspektyw ich odzyskania z pewnością nie spełnia postulatów oszczędnego i racjonalnego nimi gospodarowania. Dlatego analiza efektywności działania poszczególnych jednostek i pracowników, realizujących zadania z zakresu dochodzenia należności czynszowych nie powinna ograniczać się do mechanicznego zestawienia liczby dłużników, wobec których zastosowano poszczególne rodzaje czynności windykacyjnych. Zaniechanie niektórych nieefektywnych przedsięwzięć, poprzedzone czynnościami sprawdzającymi, również stanowi przejaw dbałości o finanse publiczne.

2.2. Czynności windykacyjne a ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

Artykuł 5 DyscypFinPubU penalizuje niepożądane z punktu widzenia ustawodawcy działania i zaniechania pracowników sektora finansów publicznych, a obejmujące proces gromadzenia dochodów, udzielania ulg w spłacie należności, w tym o charakterze cywilnoprawnym.

Zgodnie z art. 5 DyscypFinPubU naruszenie dyscypliny stanowi:

- 1) nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego ustalenia;
- 2) niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub

dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;

- 3) niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty, rozłożenie na raty albo doprowadzenie do przedawnienia tej należności.

Przepisy te są w istotnym zakresie skorelowane z zasadą ogólną finansów publicznych (art. 254 FinPubU), dotyczącą gospodarki finansowej w toku wykonywania budżetu, w części dotyczącej gromadzenia dochodów. Zachowanie osób podlegających odpowiedzialności – zakres podmiotowy stosowania przepisów ustawy określa art. 4 DyscypFinPubU – wyczerpujące znamiona naruszenia dyscypliny, wywołuje negatywne konsekwencje dla pracowników. Katalog kar przewidzianych w art. 31 DyscypFinPubU daje podstawy do ukarania osoby odpowiedzialnej:

- 1) upomnieniem,
- 2) naganą,
- 3) karą pieniężną,
- 4) zakazem pełnienia funkcji związanej z dysponowaniem środkami publicznymi.

2.2.1. Ustalanie należności

Należności, które przypadają wierzycielom, obejmują zarówno należność główną, jak i odsetki, a także ewentualnie inne należności o charakterze ubocznym. Dlatego też prawidłowe jej ustalenie wymaga uwzględnienia wszystkich tych elementów składowych, biorąc pod uwagę zapisy łączącej strony umowy, a także konsekwencje, jakie wynikają z treści KC i innych obowiązujących przepisów prawa.

W odniesieniu do należności z tytułu najmu lokali komunalnych *de facto* trudno mówić o czynnościach związanych z ich ustaleniem, czy tym bardziej o możliwości nieustalenia przez pracownika kwoty należności. Wysokość opłaty czynszowej wynika tutaj bezpośrednio z zapisów znajdujących się w wiążącej strony umowie najmu. Podobnie rzecz się ma z ewentualnymi odsetkami za opóźnienie. Ich wysokość – odsetki za opóźnienie ustawowe lub umowne – wynika bezpośrednio z przepisów prawa lub może stanowić element umowy. Pracownik realizujący czynności windykacyjne po prostu niczego tutaj nie ustala. Na tym etapie jego czynności sprowadzają się do dokonania stosownego przypisu kwoty zobowiązania najemcy.

Orzeczenie GKO z 12.12.2011 r., BDF1/4900/72/76/11/2054, niepubl.

Z czynem polegającym na nieustalaniu należności mamy do czynienia w sytuacji, gdy do ustalenia kwoty wymagane jest podjęcie jakiejś czynności, mocą której należność zostanie ustalona, czyli obliczona i – w określonej prawem formie – zakomunikowana zobowiązanemu do jej uiszczenia.

W ten dość zawoalowany sposób GKO zdefiniowała pojęcie „ustalania”, a myśl przewodnia sprowadza się do znanego na gruncie prawa administracyjnego podziału na decyzje ustalające i określające.