

# GLIWICE

Przyszłość jest tu.  
The future is here.



## Pakiet ustaw stabilizujących finanse miast

Konferencja „Wyzwania dla budżetów samorządowych”  
Piotrków Trybunalski, 2017

# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i zarządzaniu kryzysowym***

**Art. 11** – doprecyzowanie zapisów polegające na jednoznacznym wskazaniu, że urzędy gmin, starostwa i urzędy marszałkowskie są jednostkami budżetowymi (w wyrokach sądowych, interpretacjach podatkowych pojawiają się sformułowania, że są one aparatami pomocniczymi).

**Art. 40** – wprowadzenie zasady polegającej na odstąpieniu od naliczania odsetek od należności cywilnoprawnych, jeżeli nie przekraczałyby trzykrotności wartości opłaty pobieranej za przesyłkę listową jako przesyłkę poleconą. Jest to zapis analogiczny do zapisu w Ordynacji podatkowej, który pozwala nie naliczać „niskich” odsetek od należności podatkowych. Aktualnie od należności cywilnoprawnych „niskie” odsetki należy naliczać.

**Art. 44 i art. 46** - doprecyzowanie zapisów w zakresie samodzielnego zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych.



# Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i zarządzaniu kryzysowym

**Art. 48** - zniesienie zakazu lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa.

**Art. 89** - doprecyzowanie przepisów wskazujących możliwości jst w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych. Istotą proponowanej zmiany jest usankcjonowanie dotychczasowej praktyki, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego zaciągają zobowiązania dłużne (podpisują umowy kredytowe) na pokrycie planowanych deficytów budżetów występujących w ciągu kilku kolejnych lat, a dodatkowo planują dokonywanie spłat tych kredytów (rozchodów) z osiągniętych dochodów.

**Art. 168 i art. 251** - doprecyzowanie zapisów, mające na celu wyeliminowanie ewentualnego kwestionowania rozliczania środków europejskich. Jednoznaczne wskazanie, że rozliczenie tych środków wynika z procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w szczególności z umów o dofinansowanie projektu. Tylko w przypadku braku procedur stosuje się roczne rozliczanie dotacji.



# Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i zarządzaniu kryzysowym

**Art. 207** - wyłączenie spod rygoru art. 207 (zwrot dotacji z odsetkami) części dotacji otrzymanej na realizację zadania, którego realizacja daje prawo do częściowego odliczania podatku VAT. W przypadkach częściowego odliczania podatku VAT brak jest obiektywnych możliwości prawidłowego ustalenia wysokości wydatków niekwalifikowalnych.

**Art. 212 i art. 228a** - przeniesienie limitu oraz wiążącego się z nim upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych z uchwały budżetowej do uchwały ws. WPF. Proponowana zmiana ma związek z charakterem obydwu dokumentów i rodzajem danych, jakie są w nich prezentowane. Zmiana eliminuje również wątpliwości, czy na podstawie wskazanego upoważnienia mogą być zaciągane zobowiązania służące pokryciu deficytów budżetu zaplanowanych w kilku kolejnych latach.



# **Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i zarządzaniu kryzysowym**

**Art. 217** - doprecyzowanie pojęcia wolnych środków i nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych w celu uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się w obecnym stanie prawnym.

**Art. 222** - zlikwidowanie rezerwy kryzysowej w zamian za zwiększoną rezerwę ogólną. Aktualnie konieczne jest planowanie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, co dodatkowo powiększa wydatki bieżące, a w praktyce rzadko występuje możliwość wykorzystania tej rezerwy. Odpowiednia zmiana proponowana jest również w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz.1166 z późn.zm.).



# Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i zarządzaniu kryzysowym

**Art. 223** – zlikwidowanie zapisu obligującego jednostki budżetowe do odprowadzania na rachunek jst pozostających na wydzielonym rachunku dochodów na dzień 31 grudnia środków finansowych pochodzących ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej oraz z opłat za wyżywienie lub posiłki. Zagwarantuje to realizację woli spadkodawcy czy darczyńcy oraz zapewni ciągłość wyżywienia w stołówkach, gdzie szczególnie trudna sytuacja jest na przełomie lat, gdzie wpłaty rodziców, które dokonywane są na koniec grudnia, jednostki muszą zwrócić do budżetu miasta, a na wyżywienie w styczniu brakuje wtedy środków.

Odpowiednia zmiana proponowana jest również w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz.70).



## **Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i zarządzaniu kryzysowym**

**Art. 232 i 232a** – zmiana ma na celu umożliwienie zarządowi jst dokonywania zmian w WPF w zakresie limitów zobowiązań lub kwot wydatków na przedsięwzięcia w momencie, gdy jest to konieczne dla prawidłowej realizacji zadania. Zmiana ma na celu usprawnienie procesu realizacji przedsięwzięć wieloletnich. Dodatkowo proponuje się wprowadzenie uprawnienia dla rady gminy do ustanowienia upoważnienia dla zarządu jst do zwiększania limitów zobowiązań lub kwot wydatków na przedsięwzięcia w WPF na poziomie max 50%.

**Art. 242** – zmiana ma na celu uniemożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego zaciągania wyższych niż konieczne zobowiązań dłużnych, które w następnym roku jako wolne środki umożliwią sfinansowanie deficytu bieżącego.



# Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i zarządzaniu kryzysowym

**Art. 243** - zmiana uwzględnia pojawiające się od momentu jego wprowadzenia postulaty (wyłączenie wydatków bieżących na obsługę długu z prawej strony relacji, zwiększenie o przychody z prywatyzacji średniej arytmetycznej prawej strony relacji, zastąpienie dzielenia przez dochody ogółem po obu stronach dzieleniem przez dochody bieżące, umożliwienie restrukturyzacji zadłużenia, wydłużenie okresu liczenia średniej arytmetycznej do 7 lat wstecz).

**Art. 256** - umożliwienie dokonywania płatności wynikających z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód bez zabezpieczonych środków w planie, a następnie przeniesienie na ten cel środków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej lub z rezerw. Obecnie możliwe jest przeniesienie środków wyłącznie z rezerwy celowej. Planowanie dodatkowej rezerwy celowej wyłącznie na ten cel wydaje się nieuzasadnione.\_





# **Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa**

**Dodanie art. 98 ust. 6 w ustawie o samorządzie gminnym, dodanie art. 85 ust. 6 w ustawie o samorządzie powiatowym, dodanie art. 86 ust. 5 w ustawie o samorządzie województwa** - zmiany mają na celu wprowadzenie możliwości zaskarżania aktów organów nadzoru stwierdzających nieistotne naruszenie prawa.

Dotychczasowa i obecna praktyka orzecznicza bardzo często prowadzi do odrzucania skarg na akty nadzoru stwierdzające tego typu naruszenie, co w sposób istotny ogranicza ochronę samodzielności gmin.



# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie innych ustaw***

- **Art. 3 ust. 4a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych** – opodatkowanie według procentowego udziału we własności nieruchomości - udziału w drogach służących za dojazd do budynków mieszkalnych oraz w parkingach przy budynkach mieszkalnych (aktualnie podatek jest ustalany łącznie dla wszystkich współwłaścicieli odpowiedzialnych solidarnie). Obecnie brak odpowiedzialności solidarnej dotyczy wyłącznie współwłasności w częściach ułamkowych garaży wielostanowiskowych w budynkach mieszkalnych.
- **Art. 6 ust. 13 do ust. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6a ust. 11 do ust.13 ustawy o podatku rolnym, art. 6 ust. 9 do ust. 11 ustawy o podatku leśnym, art. 6m ust. 1b i art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach** - przyznanie kompetencji organowi podatkowemu (a nie jak dotychczas radzie miasta) do ustalania wzorów deklaracji i formularzy podatkowych oraz układu powiązań między danymi w takich formularzach (podatki lokalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi).



# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa***

- **Art. 60 ust. 1 pkt 2-** zmiana definicji precyzuje, że w przypadku zapłaty podatku za pomocą innego instrumentu płatniczego niż polecenie przelewu, za termin dokonania zapłaty uważa się dzień uzyskania autoryzacji transakcji płatniczej.
- **Uchylenie art. 60 § 2a** - przepis wprowadził obowiązek obciążania podatników kosztami prowizji przy zapłacie podatków i opłat kartą płatniczą. Treść przepisu powoduje różnicowanie podatników ze względu na sposób dokonywania przez nich płatności podatku (podatnik dokonujący zapłaty podatku gotówką nie jest obciążony dodatkowymi kosztami). Ponadto, przepis nie jest zgodny z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z 25.11.2015r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, która wprowadziła zakaz stosowania dodatkowych opłat w przypadku niektórych instrumentów płatniczych.



# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa***

- **Uchylenie art. 60 § 2b** – konsekwencja uchylenia art. 60 § 2a, likwidacja obowiązku umieszczania informacji przez organ podatkowy o pobieraniu opłat i prowizji z tytułu płatności za pomocą instrumentu płatniczego.
- **Art. 61 § 1a i art. 61 § 1b** – zapis ma na celu umożliwienie podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą i zobowiązanym do prowadzenia księgi rachunkowej lub podatkowej księgi przychodów i rozchodów oraz mikroprzedsiębiorcom, zapłaty podatków z użyciem innych instrumentów płatniczych.
- **Art. 61a** - zmiana organu uprawnionego do dopuszczenia zapłaty podatków za pomocą innych instrumentów płatniczych, z rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) na organ wykonawczy jst, z jednoczesną możliwością wskazania szczegółowego zakresu tych instrumentów, co wyeliminuje zbyt kosztowne rozwiązania.



# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa***

- **Art. 76 § 1** – zapis ma na celu uniemożliwienie rozliczenia nadpłaty podatnika w podatkach, pomiędzy innymi rzeczowo i miejscowo organami podatkowymi (np. podatków lokalnych z podatkiem VAT) - uchwałą tej treści podjął NSA w dniu 27.03.2017 r. I FPS 9/16.
- **Art. 294 § 1 pkt.2, art. 298, art. 299** – poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do dostępu i wykorzystania danych objętych tajemnicą skarbową (możliwość udostępnienia danych osobom świadczącym pomoc prawną na rzecz organu podatkowego oraz jednostkom organizacyjnym gminy, powiatu lub województwa samorządowego a także osobom świadczącym pomoc prawną na rzecz jednostek). Regulacja ta usprawni proces prowadzenia spraw, kontrolę rozliczeń pomiędzy daną jednostką samorządu terytorialnego a kontrahentami tej jednostki.



# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw***

- **Dodanie art. 29a w KPA, dodanie art. 133b w Ordynacji podatkowej, dodanie art. 32a w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** – zmiany w zakresie ustalenia pozycji prawnej jst w postępowaniach administracyjnych, podatkowych i sądowno-administracyjnych, w których organem orzekającym w pierwszej instancji jest organ tej jednostki, a sprawy dotyczą zakresu majątkowego tej jednostki. Proponuje się przyznanie jst statusu strony w postępowaniu przed organami drugiej instancji oraz możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć do sądu administracyjnego i w konsekwencji przyznanie im również statusu strony postępowania sądowno-administracyjnego.
- **Art. 239 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** – zaproponowana likwidacja obowiązku uiszczania kosztów sądowych przez samorządowe kolegia odwoławcze ma na celu ułatwienie podejmowania działań przez te organy we wszystkich sprawach, w których rozstrzygnięcia sądu nie są korzystne dla jst, a w których działania nie wszędzie są podejmowane, z uwagi na wysokie koszty.



# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw***

- **Dodanie art. 17a w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego** - wprowadzenie procedury umożliwiającej gminom kontrolę przekazywanych im wpływów z podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilno-prawnych oraz możliwość weryfikacji sposobu podziału kwot z ww. podatków pomiędzy gminy, w sytuacji gdy sama kwota podatku wpłacona przez podatnika nie jest kwestionowana. Do tej pory orzecznictwo stoi na stanowisku, że gmina nie jest stroną postępowania podatkowego, gdyż nie ma interesu prawnego w konkretnym sposobie załatwienia sprawy. Nie może więc skarżyć czynności naczelników urzędów skarbowych dotyczące podziału kwot w/w podatków między gminy. Prowadzi to do sytuacji, w których przepisy prawa materialnego zawarte w ustawie nie są stosowane i brak jest możliwości ich wyegzekwowania.



# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, a także innych ustaw***

- **Dodanie art. 50a w ustawie o samorządzie gminnym, dodanie art. 50a w ustawie o samorządzie powiatowym, dodanie art. 60a w ustawie o samorządzie województwa** - wprowadzenie zasady nie podlegania (wyłączenia z opodatkowania) przez gminę i jej jednostki, powiat, województwo oraz ich jednostki podatkom, opłatom i niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki budżetu odpowiednio gminy, powiatu, województwa (np. podatek od nieruchomości, opłaty za zajęcia pasa drogowego). Zmiany wyeliminują przypadki tzw. płacenia "samemu sobie" należności.





# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, a także innych ustaw***

- **Art. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych** - wprowadzenie zwolnienia w podatku od nieruchomości przedmiotów opodatkowania będących we władaniu muzeów rejestrowych, za wyjątkiem tych, dla których organizatorem jest jst (te skorzystałyby z wyłączenia z opodatkowania) oraz uchylenie wprowadzonego ustawą z 23.07.2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U poz.1283) zwolnienia z podatku od nieruchomości, nieruchomości stanowiących własności gminy. Proponowana zmiana w ustawie o samorządzie gminnym, spowoduje, że nieruchomości te będą z mocy prawa wyłączone z opodatkowania.
- **Dodanie art. 9 b w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej** – wprowadzenie zasady nie podlegania samorządowych instytucji kultury opłatom, podatkom, niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, które stanowią dochód jednostki samorządu terytorialnego, gdy taka jednostka jest ich organizatorem.



# ***Projekt ustawy o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych***

- **Art.16** - przygotowanie tekstu jednolitego aktu prawnego jest czynnością techniczną i nie wywołuje zmiany stanu prawnego, nie jest to materia, która winna być przedmiotem uchwały organu stanowiącego. Proponowane ogłaszanie tekstu jednolitego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego spowoduje uproszczenie i przyspieszenie procedury.



# Projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

- **Dodanie art. 96 ust. 1 pkt. 14)** – zmiana dotyczy zwolnienia jst z konieczności uiszczania kosztów sądowych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Dotychczasowe pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego prawa do zwolnienia podmiotowego od kosztów sądowych narusza przepisy Konstytucji, albowiem różnicuje sytuację prawną podmiotów wykonujących zadania publiczne (Skarb Państwa jest zwolniony). Zarówno Skarb Państwa (Państwo), jak i jst wykonują zadania publiczne na rzecz ogółu obywateli. Dysponują władztwem publicznoprawnym. Jedyną różnicą pomiędzy wykonywanymi zadaniami jest ich rodzaj oraz zasięg terytorialny. Różnice te nie powinny mieć jednak wpływu na zróżnicowanie ich sytuacji w ramach dostępu do sądu. Nałożenie na jst obowiązku uiszczania kosztów sądowych pozostaje również w sprzeczności z treścią art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.



# GLIWICE

Przyszłość jest tu.  
The future is here.



Dziękuję za uwagę.

Ryszard Reszke – Skarbnik Miasta Gliwice