

U S T A W A

z dnia 2017 r.

o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym

Art. 1. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 11 po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Urzędy zapewniające obsługę organów jednostek samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi.”

2) w art. 40 po ust.4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Od należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym nie nalicza się odsetek za opóźnienie jeżeli wysokość odsetek nie przekraczałaby trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej.”

3) postanowienie art. 44 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Jednostki sektora finansów publicznych samodzielnie zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.”

4) postanowienie art. 46 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jednostki sektora finansów publicznych mogą samodzielnie zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na

ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153.”

5) art. 48 ust. 1 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

„1. Jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 2, 8 i 11, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, samorządowe instytucje kultury oraz samorządowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14, z wyłączeniem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mogą dokonywać lokat wolnych środków:

6) w art. 89 ust. 1 pkt 2) otrzymuje brzmienie:

„2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego występującego w danym roku budżetowym lub latach następnych, zgodnie z uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art. 226; kredyt, pożyczka oraz emisja papierów wartościowych na ten cel mogą zostać powiększone o kwotę odpowiadającą wysokości dochodów przeznaczonych w danym roku budżetowym na spłatę rozchodów budżetu;

7) w art. 168 po ust. 6 dodaje się ust. 7 i 8 w brzmieniu:

„7. Z zastrzeżeniem ust. 8 dotacje udzielone z budżetu państwa ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 5 lit. c i d podlegają zwrotowi w części niewykorzystanej w terminach ustalonych w umowach lub wydawanych decyzjach, z uwzględnieniem procedur określonych w umowie międzynarodowej lub innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu.

8. W przypadku dotacji udzielonych z budżetu państwa ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 lit. c i d, jeśli termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie wynika z procedur określonych w umowie międzynarodowej lub innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, stosuje się odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa.”

8) w art. 207:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są:

1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

2) wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184,

3) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 9, na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, a w przypadku zwrotu w wyniku stosowania obowiązujących przepisów prawa dotyczących częściowego rozliczania podatku od towarów i usług bez odsetek .”

9) w art. 212:

a) w ust. 1 skreśla się pkt 6)

b) w ust. 2 skreśla się pkt 1)

10) w art. 217 w ust. 2 pkt 5) i 6) otrzymują brzmienie:

„5) nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych rozumianej jako, suma uzyskanych w roku poprzedzającym rok budżetowy lub w latach poprzednich, różnic dochodów nieprzeznaczonych na rozchody, i wydatków w poszczególnych latach budżetowych, pomniejszonych o kwoty nadwyżek przeznaczonych na pokrycie deficytów budżetów w latach ubiegłych;

6) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek z lat ubiegłych bądź spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych.”

11) w art. 222 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,2% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu.”

12) w art. 223:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty gromadzą na wydzielonych rachunkach bankowych dochody pochodzące:

- 1) ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej;*
- 2) z opłat za wyżywienie lub posiłki;*
- 3) z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej;*
- 4) z innych tytułów określonych w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.”*

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w zakresie środków, o których mowa w ust. 1 pkt 4) określi w szczególności:

- 1) jednostki budżetowe, które gromadzą dochody;*
- 2) źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku;*
- 3) przeznaczenie dochodów, z tym że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych;*
- 4) sposób i tryb sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania.”*

c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a o treści:

„2a. Plan finansowy na dany rok jest sporządzany przez kierownika jednostki budżetowej w zakresie środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1) z uwzględnieniem celu wskazanego przez spadkodawcę lub darczyńcę, a w zakresie środków, o których mowa w ust. 1 pkt 2) z uwzględnieniem ich przeznaczenia w całości na pokrycie kosztów wyżywienia lub posiłku realizowanego przez tą jednostkę”

d) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Środki finansowe pozostające na rachunku, o którym mowa w ust. 1, na dzień 31 grudnia roku budżetowego, za wyjątkiem środków o których mowa w ust. 1 pkt 1) i 2), podlegają odprowadzeniu na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 5 stycznia następnego roku budżetowego.”

13) po art. 228 dodaje się art. 228a w brzmieniu:

„Art. 228a. 1. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90.

2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w ramach przyznanego limitu, o którym mowa w ust. 1.”

14) art. 232 otrzymuje brzmienie:

„Art. 232. 1. Z Zastrzeżeniem ust. 2, zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego.

2. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego może dokonywać zmian wieloletniej prognozy finansowej polegających na zwiększeniu limitów zobowiązań lub kwot wydatków na przedsięwzięcia oraz wydłużeniu okresu realizacji przedsięwzięcia, jeśli w toku realizacji przedsięwzięcia okaże się to konieczne dla prawidłowej jego realizacji, w szczególności z powodu konieczności wykonania usług, dostaw lub robót budowlanych, które nie są przedmiotem dotychczas zawartych umów.”

15) po art. 232 dodaje się art. 232a w brzmieniu:

„Art. 232a. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian polegających na zwiększeniu limitów zobowiązań lub kwot wydatków na przedsięwzięcia, w odniesieniu do wszystkich lub niektórych przedsięwzięć, określając procentowe limity tych zmian, nie wyższe niż 50%.”

16) w art. 242 w ust. 1, 2 i 3 słowa „i wolne środki” zastępuje się słowami „i wolne środki pochodzące ze splat udzielonych pożyczek”

17) w art. 243

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) splat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,

3) potencjalnych splat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i przychody z prywatyzacji oraz pomniejszonych o wydatki bieżące bez obsługi długu, do dochodów bieżących budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R + O}{Db} \right)_n \leq \frac{1}{7} \cdot \sum_{i=1}^7 \frac{Db_{n-i} - (Wb_{n-i} - O_{n-i}) + Sm_{n-i} + Pm_{n-i}}{Db_{n-i}}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, z wyłączeniem dokonywanych w roku budżetowym spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek, pokrywanych z przychodów uzyskanych w roku budżetowym, pochodzących z zaciągniętych na ten cel kredytów, pożyczek bądź dokonanych emisji papierów wartościowych, środków ze spłat udzielonych pożyczek lub wolnych środków pochodzących ze spłat udzielonych pożyczek;

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;

Db – dochody bieżące w danym roku budżetowym;

Sm – dochody ze sprzedaży majątku;

Pm – przychody z prywatyzacji;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-i – kolejne lata poprzedzające rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.”

b) w ust. 2 w zdaniu drugim wykreśla się słowo „dwóch”.

18) w art. 251:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b.”

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 otrzymanych przez tą jednostkę podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w części niewykorzystanej w terminach określonych w umowie, o której mowa w art. 250.

1b. Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 lit. c i d otrzymanych przez tą jednostkę podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w części niewykorzystanej w terminach wynikających z procedur określonych w umowie międzynarodowej lub innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, a jeśli terminów nie określono – w terminach ustalonych zgodnie z zasadami rozliczania określonymi dla dotacji z budżetu państwa. W umowie, o której mowa w art. 250 można określić wcześniejszy termin zwrotu.”

19) w art. 256 otrzymuje brzmienie:

„Art. 256. Wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw.”

Art. 2. W ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 209) w art.26 skreśla się ust 4.

Art. 3. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60) art. 82 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

*„3) w art. 223 w ust. 1 wprowadzenie do wyciszenia otrzymuje brzmienie:
„Samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe gromadzą na wydzielonych rachunkach bankowych dochody pochodzące:”.*

Art. 4.

1. Jednostki samorządu terytorialnego dostosują uchwały budżetowe oraz wieloletnie prognozy finansowe do przepisów zmienianych w art. 1 pkt 6), 9), 10) i 16) do 31 grudnia 2017 r.

2. Przepis zmieniany w art. 1 pkt 11) i 17) oraz art. 2 ma zastosowanie po raz pierwszy do opracowywania i uchwalania uchwał budżetowych i planów finansowych na rok 2018, a w zakresie odnoszącym się do wieloletnich prognoz finansowych obowiązujących począwszy od 1 stycznia 2018 r.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia,

Uzasadnienie

1. W obowiązujących przepisach rangi ustawowej brak jest jednoznacznego stwierdzenia, że urzędy zapewniające obsługę organów jednostek samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. Można to wywnioskować pośrednio z szeregu przepisów wykonawczych, tj. niższej rangi niż ustawa, np.:

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) - § 4 ust. 2 stanowi, że w przypadku jednostki samorządu terytorialnego własne sprawozdanie jednostkowe obejmuje swym zakresem zarówno urząd będący jednostką budżetową, jak i jej organ;
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.) w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej - § 7 stanowi o tym, że do przychodów urzędu jednostki samorządu terytorialnego zalicza się dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego nieujęte w planach finansowych innych samorządowych jednostek budżetowych. Sformułowanie tutaj „innych jednostek budżetowych” wskazuje wyraźnie na to, że urząd jest również jednostką budżetową.

Skutkuje to pojawianiem się w wielu stanowiskach organów wydających indywidualne interpretacje podatkowe stwierdzeń rażąco sprzecznych z obowiązującymi przepisami, np.:

- (...) „*urząd gminy jest jedynie aparatem pomocniczym gminy*” (...) - interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej Poznaniu z 5 czerwca 2014 r. (ILPP2/443-259/14-2/AD);
- (...) „*urząd gminy nie jest jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 9 ustawy o samorządzie gminnym. Jest wyłącznie zorganizowanym zespołem osób i środków służących do pomocy organowi administracyjnemu. (...) urząd może działać jako jednostka pomocnicza organu wykonawczego. (...) urząd gminy (...) występuje wyłącznie jako aparat pomocniczy* (...) – interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z 26 maja 2014 r. (IPTPP1/443-154/14-3/MW)

Należy zwrócić uwagę, że w ustawie o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446) zostało wskazane co należy rozumieć przez jednostkę pomocniczą - i tak: *gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne* (art. 5 ust. 1). Natomiast brak jest w ogóle takiej kategorii prawnej jak „aparat pomocniczy”.

Samodzielność jednostek budżetowych w ostatnim czasie była przedmiotem rozważań zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych. Rozważania te dotyczyły przede wszystkim spraw związanych z rozliczaniem podatku VAT przez te jednostki, a więc pozostających poza zakresem regulacji ustawy o finansach publicznych. Na gruncie ustawy o podatku VAT samodzielność ta jest ograniczona i kwestionowana z uwagi na ekonomiczne powiązania między jednostkami budżetowymi a jednostką samorządu terytorialnego. Natomiast w zakresie możliwości zawierania umów na gruncie przepisów o zamówieniach publicznych, a także w zakresie zaciągania zobowiązań, jednostki te posiadają samodzielność. Proponowana zmiana zmierza do zapobieżenia wszelkim wątpliwościom w tym zakresie, jakie mogłyby powstać w związku z prowadzonymi obecnie rozważaniami dotyczącymi braku czy ograniczania samodzielności jednostek budżetowych.

2. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 201) od lat funkcjonuje zapis mówiący o tym, że odsetek za zwłokę nie nalicza się jeżeli wysokość odsetek nie przekracza trzykrotności wartości opłaty pobieranej za przesyłkę poleconą. Aktualnie jest to kwota 8,70 zł. Zapis ten dotyczy należności podatkowych. Na podstawie art. 67 ustawy o finansach publicznych do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno – prawnym stosuje się m.in.: art. 54 § 1 pkt 5) ustawy

Ordynacja podatkowa, co w konsekwencji skutkuje nie naliczaniem odsetek za zwłokę od tego rodzaju należności do wysokości 8,70 zł.

Przywołanego przepisu ustawy Ordynacja podatkowa nie można natomiast zastosować w przypadku należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym. Powoduje to niczym nieuzasadnioną konieczność naliczania i dochodzenia odsetek o niskiej wartości od tych należności oraz ponoszenia kosztów, które niejednokrotnie przekraczają wartość tych odsetek. Mając na uwadze powyższe, a przede wszystkim brak uzasadnienia dla różnicowania obowiązku naliczania odsetek o niskiej wartości w zależności od ich charakteru, proponuje się wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych przepisu dotyczącego należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w brzemieniu wynikającym z ustawy Ordynacja podatkowa, który dotyczy należności podatkowych oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.

3. Proponowana zmiana w art. 48 ust. 1 likwiduje zapis zakazujący większości jednostek sektora finansów publicznych lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji z budżetu w instrumenty wymienione w tym przepisie, w tym w szczególności na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten obowiązuje co do zasady od wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych (czyli od 1 stycznia 2010 r.) i od samego początku spotkał się z krytyką. Należy podkreślić, że w projekcie rządowym tej ustawy zakaz lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji dotyczył jedynie agencji wykonawczych. Na etapie prac nad tą ustawą prowadzonych w Sejmie, zakaz ten został rozciągnięty niemalże na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Zmiana przepisu została wprowadzona w podkomisji Komisji Finansów Publicznych w dniu 6 maja 2009 r. (okoliczności wprowadzenia tej zmiany opisuje prof. dr hab. Ludwik Turko w publikacji zatytułowanej <<Nowe „lub czasopisma”, brak wyobraźni czy niechlujstwo legislacyjne?>> W publikacji tej Autor na podstawie odsłuchanego zapisanego na kasecie magnetofonowej przebiegu posiedzenia podkomisji stwierdził, że rozszerzenie zakazu lokowania wolnych środków z pierwotnie planowanych agencji wykonawczych na niemalże wszystkie jednostki sektora finansów publicznych było przypadkowe, nie zostało w żaden merytoryczny sposób uzasadnione i wynikało z braku pełnej wiedzy członków podkomisji na temat dotowania z budżetu państwa instytucji gospodarki budżetowej.

Od wejścia w życie omawianego przepisu jest on przedmiotem krytyki zarówno ze strony autorów zajmujących się finansami publicznymi, jak i przedstawicieli jednostek

sektora finansów publicznych, których regulacja ta dotyczy. Zwraca się przede wszystkim uwagę na to, że zakaz lokowania czasowo wolnych środków pochodzących z dotacji nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia i uniemożliwia gospodarne i celowe wykorzystywanie środków pieniężnych. Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji - *Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa*. W związku z tym jednostka samorządu terytorialnego winna mieć możliwość traktowania dochodu pochodzącego z dotacji na równi z innymi dochodami, w tym w zakresie możliwości lokowania czasowo wolnych środków.

Jedynym argumentem podnoszonym przeciwko umożliwieniu lokowania środków z dotacji jest powoływany przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów fakt, iż Skarb Państwa finansuje dotacje ze środków, które sam pożycza. Zatem terminy przekazywania środków w ramach dotacji winny być zoptymalizowane w taki sposób, aby nie było możliwości ich lokowania. Należy podkreślić, że postulat ten może zostać zrealizowany niezależnie od zniesienia zakazu lokowania czasowo wolnych środków pochodzących z dotacji. Jeśli bowiem środki te będą przekazywane w terminach ich wydatkowania, wówczas nie będzie możliwości ich lokowania, choćby nawet przez jeden dzień. Stan taki, jeśli nawet jest pożądany, obecnie nie jest możliwy do realizacji, gdyż wymaga wprowadzenia odpowiednich narzędzi informatycznych. Poza tym, ze względu na różnorodność zadań dotowanych z budżetu państwa, nie wydaje się aby powyższy postulat mógł kiedykolwiek zostać zrealizowany w odniesieniu do wszystkich środków przekazywanych w ramach dotacji.

Obecnie dotacje (np. z urzędu wojewódzkiego do budżetu gminy) przekazywane są według ogólnego harmonogramu (najczęściej raz w miesiącu). Dotychczas nie został wypracowany żaden system ani nie zostały wprowadzone żadne rozwiązania informatyczne, które zapewniałyby, że pieniądź, który jest przekazywany do jednostki samorządu terytorialnego, w tym samym dniu jest przez nią wydatkowany. Nawet tam, gdzie termin wykorzystania dotacji jest z góry ustalony lub możliwy do określenia środki pochodzące z dotacji z budżetu znajdują się na rachunkach jednostek przynajmniej jeden dzień. W 2016 r. dodatkowo rozpoczęła się realizacja programu 500+, w ramach którego samorządy składają zapotrzebowanie na środki z góry, w ramach maksymalnie trzech transz miesięcznie. Skala wydatków oraz liczba operacji koniecznych do zrealizowania w ramach tego przedsięwzięcia powoduje, że znaczne kwoty środków pieniężnych pozostają na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego przez co najmniej kilka dni. Podobne zjawisko występuje we wszystkich zadaniach polegających na finansowaniu z dotacji wypłat dokonywanych na

rzecz osób fizycznych pobierających różnego rodzaju świadczenia, stypendia, itp. Wynika to z istoty realizacji tego rodzaju zadań, gdzie podstawą do wypłaty jest decyzja administracyjna, której daty wydania, czy uprawomocnienia się – od których to dat zależy termin wypłaty świadczenia – nie można z góry przewidzieć.

Rachunki bankowe prowadzone dla jednostek samorządu terytorialnego są często nisko oprocentowane, a założenie lokaty jest jedynym sposobem uzyskania jakichkolwiek realnych pożytków z posiadanych w danym momencie wolnych środków. Brak możliwości podjęcia takich działań powoduje wymierną stratę dla całego sektora finansów publicznych. Skarb Państwa płaci bowiem poza sektor finansów publicznych odsetki od środków pożyczanych do budżetu państwa i przekazywanych w ramach dotacji, a jednostki dotowane nie mogą choćby częściowo „odzyskać” tego oprocentowania z powrotem do tego sektora. Nie ulega wątpliwości, że jedynym beneficjentem takiego rozwiązania są banki komercyjne, które mimo obracania pieniędzmi samorządów i uzyskiwania dzięki temu określonych korzyści majątkowych nie muszą dzielić się z nimi żadnym zyskiem. Szacuje się, iż skala strat wynikających z zakazu lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji z budżetu jedynie przez same jednostki samorządu terytorialnego oraz uczelnie publiczne w latach 2010-2015 wyniosła blisko 700 mln zł.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że wynikające z obecnej regulacji korzyści odnoszone z zakazu lokowania środków pochodzących z dotacji przez banki komercyjne spełniają przesłanki, o których mowa w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE, a więc powinny być uznane za niedozwoloną pomoc publiczną. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 Prawa bankowego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1988) *przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów* jest jedną z czynności bankowych. Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 2) - *banki mogą prowadzić m.in. rachunki lokat terminowych*. Lokowanie wolnych środków na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych odnosi się wprost do przytoczonych przepisów Prawa bankowego. Zgodnie z art. 726 Kodeksu cywilnego - *Bank może obracać czasowo wolne środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym z obowiązkiem ich zwrotu w całości lub w części na każde żądanie, chyba że umowa uzależnia obowiązek zwrotu od wypowiedzenia*. W sytuacji, gdy zgodnie z art. 48 ust. 1 posiadacz rachunku bankowego będący jednostką sektora finansów publicznych nie może dokonywać lokat środków pieniężnych, a może tego dokonywać bank prowadzący

ten rachunek, bank ten jest w zasadzie jedynym beneficjentem pobierającym pożytki od środków publicznych zgromadzonych na tym rachunku (stopa oprocentowania środków na rachunkach bieżących jest znikoma – kilku, a nawet kilkunastokrotnie niższa niż na rachunkach lokat terminowych). Jednocześnie dostęp do tych środków i możliwość ich lokowania na własny rachunek ma jedynie ten bank, który prowadzi rachunek danej jednostki sektora finansów publicznych. Pozostałe banki – wskutek zakazu lokowania tych środków – są pozbawione możliwości obracania tymi środkami, mimo iż oferują posiadaczowi tych środków znacznie wyższe oprocentowanie, niż bank prowadzący rachunek, na którym się one znajdują.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej - TFUE (dawny art. 87 TWE) wsparcie dla podmiotu gospodarczego prowadzącego działalność gospodarczą, będzie stanowić pomoc publiczną, jeśli łącznie są spełnione następujące przesłanki:

1. wsparcie udzielane jest przez Państwo lub ze środków publicznych,
2. ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone podmioty),
3. przysporzenie następuje na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
4. grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami UE.

Przepis art. 48 ust. 1 pkt 3 w obecnie obowiązującym brzmieniu ustanawia regulacje, które stanowią pomoc publiczną dla banków, zgodnie z powyższymi kryteriami.

Ad 1. Wsparcie jest udzielane przez Państwo (ten rodzaj pomocy publicznej został wprowadzony w drodze ustawowej) i jest zarazem udzielane ze środków publicznych (banki zarabiają na obracaniu środkami pochodzącymi z dotacji z budżetu państwa w większym zakresie niż z obracania innymi środkami).

Ad 2. Charakter selektywny wsparcia jest spełniony z uwagi na fakt, iż uprzywilejowane są tylko te banki, które prowadzą obsługę bankową podmiotów, o których mowa w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Banki te wprawdzie prowadzą tę obsługę w wyniku wygrania odpowiedniej procedury w zakresie zamówień publicznych, jednakże ten zakres możliwości dysponowania środkami, jaki uzyskały na podstawie art. 48, nie jest elementem tej procedury. Omawiana korzyść nie jest bezpośrednim wynikiem wygrania zamówienia publicznego z uwagi na inne czynniki decydujące o wyborze oferty danego banku – jak np. niższa cena za obsługę rachunku i realizację dyspozycji, czy niższe oprocentowanie kredytu. Jednakże z uwagi na te inne kryteria oceny ofert, bank który wygrał zamówienie zyskuje możliwość obracania środkami pochodzącymi z dotacji za zapłatą

znacznie niższego oprocentowania, niż oprocentowanie rynkowe, które gotowe są płacić inne banki, a nawet ten sam bank w odniesieniu do innych środków, o których możliwość obracania konkuruje na wolnym rynku. Zatem istniejący stan jest tylko i wyłącznie konsekwencją obowiązywania przepisu art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a nie efektem wolnorynkowej konkurencji między bankami komercyjnymi.

Ad 3. Przysporzenie następuje na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, gdyż bank zarabia na obracaniu środkami pochodzącymi z dotacji z budżetu państwa w większym zakresie niż z obracania środkami, dla pozyskania których musi oferować wyższe oprocentowanie.

Ad 4. Przesłanka zakłócenia konkurencji oraz wpływu na wymianę handlową między państwami UE, może być uznana za spełnioną z uwagi na okoliczność, iż z pozyskiwania przez banki środków na bardzo niski procent, wyłączone są banki, pozbawione na mocy przepisów ustawy o finansach publicznych, możliwości prowadzenia obsługi bankowej budżetów jednostek sektora finansów publicznych.

W związku z powyższym przepis art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych może być uznany za program pomocowy w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (dalej u.p.s.p.p.), i art. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z 13.07.2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE. Ponieważ przepis ten nie spełniała kryteriów pomocy istniejącej, określonych w obowiązującym w momencie jej uchwalenia rozporządzeniu Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22.03.1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE, dlatego też jej projekt winien był być notyfikowany w KE (art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 15 u.p.s.p.p.). W związku z tym rządowy projekt u.f.p., zgodnie z art. 12 - 20 u.p.s.p.p., po uzyskaniu opinii Prezesa UOKiK i zgody Rady Ministrów powinien przekazany do KE. W myśl art. 16 ust. 3 u.p.s.p.p. Rada Ministrów z projektem ustawy będącej programem pomocowym przekazuje Marszałkowi Sejmu informację o dokonaniu notyfikacji. Jednakże z dostępnych na stronie internetowej Sejmu RP <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1181.htm> informacji na temat przebiegu procesu legislacyjnego u.f.p. wynika, iż notyfikacji nie dokonano. Brak notyfikacji potwierdza także dostępny na stronie internetowej UOKiK https://www.uokik.gov.pl/informacje_o_decyzjach_komisji_europejskiej2.php wykaz programów pomocowych notyfikowanych przez Polskę w KE. Również kolejne nowelizacje art. 48 ustawy o finansach publicznych z dnia 16.12.2010 r. i z 26.09.2014 r. nie były notyfikowane. W związku z brakiem notyfikacji istnienie możliwość uznania przez KE

przepisu art. 48 ust. 1 ustawy za pomoc niezgodną z prawem. Tryb postępowania w tym zakresie określają przepisy rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589.

W tym stanie rzeczy nowelizacja art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest również pożądana w celu wyeliminowania sprzeczności tej regulacji z zasadami udzielania pomocy publicznej. Niezależnie jednak od tej okoliczności, należy stwierdzić, że umożliwienie dokonywania lokat środków pochodzących z dotacji (np. lokat typu overnight) ma na celu gospodarowanie środkami w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Powyższe jednoznacznie wskazuje na konieczność usunięcia zapisu art. 48 ust. 1 zakazującego lokowania środków pochodzących z dotacji, jako nie mającego żadnych racjonalnych podstaw, a co więcej stanowiącego zaprzeczenie promocji stosowania nowoczesnych rozwiązań finansowych w jednostkach sektora finansów publicznych, polegających na konsolidacji wszystkich rachunków i wszystkich posiadanych środków w celu optymalizacji uzyskiwanych pożytków i ponoszonych kosztów, niezależnie od źródeł ich pochodzenia i powstawania. To właśnie jednostki posiadające takie rozwiązania musiały – od 1 stycznia 2010 r., a więc po wejściu w życie art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w brzmieniu nadanym mu w czasie prac w podkomisji Komisji Finansów Publicznych) – podjąć działania polegające np. na wyodrębnieniu specjalnego rachunku bankowego przeznaczonego wyłącznie dla obsługi dotacji z budżetu, który nie podlega konsolidacji, wyłącznie po to, aby nie doprowadzić do uzyskania dodatkowych dochodów ze środków pieniężnych będących w ich posiadaniu.

4. Istotą proponowanej zmiany w art. 89 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. Aktualnie nie ma możliwości zapisania w budżecie ani wieloletniej prognozie finansowej faktu, iż rzeczywisty deficyt (niedobór środków) jest większy niż ten wynikający wprost z różnicy dochodów i wydatków z uwagi na przeznaczenie części dochodów na spłatę wcześniej zaciągniętego zadłużenia (rozchody). Proponowana zmiana wyeliminuje zmuszanie samorządów do zaciągania często droższych i mniej korzystnych instrumentów dłużnych przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zamiast na pokrycie planowanego deficytu związanego z realizacją wydatków majątkowych.

5. Proponowane zmiany w art. 168 i 251 mają na uwadze fakt, że zasady wydatkowania i rozliczania środków, o których mowa w:

- art. 5 ust. 1 pkt 2 (środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)),
- art. 5 ust. 1 pkt 3 (środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2),
- art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. c i d (środki pochodzące z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009 oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009)

wynikają lub mogą wynikać z procedur określonych w umowie międzynarodowej lub innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w szczególności z umów o dofinansowanie projektu. Zasadnym jest zatem wprowadzenie jednolitych regulacji w stosunku do tych źródeł finansowania. Aktualny stan prawny ustanawia różne zasady ich wydatkowania i rozliczania, co powoduje trudności interpretacyjne i w konsekwencji rodzi ryzyko nieprawidłowego rozliczenia.

Dodanie do art. 168 ust. 7 oraz do art. 251 ust. 1a – w obydwu przypadkach w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 – ma na celu doprecyzowanie zapisów dotyczących zwrotów dotacji udzielanych z budżetu państwa oraz z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pochodzących ze środków z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Środki te mają odmienny charakter, z uwagi na specyfikę ich wydatkowania, wynikającą z procedur określonych w umowie międzynarodowej lub innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w szczególności z umów o dofinansowanie projektu. Analiza obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych pozwala na stwierdzenie, że przepisy dotyczące rocznego rozliczania dotacji celowej nie mają zastosowania w stosunku do dotacji udzielanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2. Jednakże nie wynika to bezpośrednio z art. 168 oraz art. 251, regulujących kwestie zwrotu dotacji udzielonych odpowiednio z budżetu państwa oraz z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tak skonstruowane normy prawne mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. Obecnie podejmowane są próby czasowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji (przed końcem roku) i jej ponownego przekazania (w nowym roku), czy też określania poszczególnych kwot

jako wydatków niewygasających. Działania takie nie mają żadnego innego celu, jak tylko uniknięcie ewentualnej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z punktu widzenia zapewnienia prawidłowości rozliczeń środków publicznych są one zbędne, a więc również szkodliwe – nie powinno się podejmować działań, które nie są uzasadnione merytorycznie, a wynikają jedynie z obaw o sposób interpretacji niejasnych przepisów prawa. Dlatego zasadnym jest doprecyzowanie obecnej regulacji, poprzez dodanie do art. 168 ust. 7 oraz do art. 251 ust. 1a w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2.

Wskazana wyżej propozycja rozszerzenia art. 168 o ust. 7 oraz art. 251 o ust. 1a reguluje również kwestię rozliczenia dotacji pochodzących ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, tj. ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi innych niż wymienione w pkt. 2 (środki z budżetu Unii Europejskiej).

W aktualnym stanie prawnym w art. 184 ust. 1 wskazano, że środki te są wydatkowane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu – analogiczna regulacja jak w przypadku środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2. Natomiast w ust. 2 tego artykułu, regulującego zasady rozliczania, dokonano rozróżnienia między środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 3. Podejście takie jest nieuzasadnione w związku ze specyfiką wydatkowania i rozliczania tych środków, wynikającą z procedur określonych w umowie międzynarodowej lub innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w szczególności z umów o dofinansowanie projektu (co znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 184 ust. 1).

Również zasady wydatkowania i rozliczania środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. c i d (Norweski Mechanizm Finansowy 2004-2009 oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009) mogą wynikać z procedur określonych w umowie międzynarodowej lub innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w szczególności z umów o dofinansowanie projektu. Tak więc, w przypadku tych środków winny obowiązywać takie same zasady, jak zaproponowano w przypadku środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3. Dlatego też proponowany ust. 7 w art. 168 oraz ust. 1a w art. 251 obejmuje również kwestię tych źródeł finansowania.

W przypadku, w którym termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie wynikałby z procedur określonych w umowie międzynarodowej lub innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu jako zasadę wprowadzono odpowiednie stosowanie zasad rozliczania określonych dla dotacji z budżetu państwa (poprzez dodanie do art. 168 ust. 8 oraz do art. 251 ust. 1b).

6. Proponowana zmiana art. 207 jest doprecyzowaniem, mającym na celu wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych związanych z rozliczeniem środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w przypadku częściowych odliczeń podatku od towarów i usług. Charakter częściowego odliczania podatku VAT, wynikający z regulacji art. 86 ust. 2a (tzw. prewspółczynnik) oraz art. 90 ust. 2 (tzw. współczynnik) ustawy o podatku od towarów i usług determinuje faktyczne wykorzystanie dotacji w wysokości innej niż otrzymana. Jest to wynikiem mechanizmu częściowego rozliczania podatku VAT polegającego na „prognozowaniu” wielkości procentowej, która posłuży do wyliczenia podatku VAT naliczonego w danym roku. Wielkość ta ustalana jest zgodnie z obowiązującymi przepisami – w przypadku współczynnika odbywa się to na podstawie danych za rok poprzedni, a w przypadku prewspółczynnika jest to możliwe poprzez uwzględnienie w ustalaniu tej wielkości danych sprzed dwóch lat. W praktyce wielkość prognozowanego współczynnika można ustalić dopiero na początku roku, w którym będzie on faktycznie wykorzystywany.

Po zakończeniu danego roku podatnik zobowiązany jest do ustalenia „właściwej” (rzeczywistej) wielkości procentowej współczynnika i prewspółczynnika na podstawie danych z tego roku oraz do przeliczenia podatku VAT (odliczonego w trakcie roku z wykorzystaniem wielkości prognozowanej), wykorzystując już te właściwe wartości. W konsekwencji obowiązkiem podatnika jest uwzględnienie tych „nowych” wyliczeń w rozliczeniu z Urzędem Skarbowym, co skutkować będzie „korektą” rozliczeń finansowych z tytułu podatku VAT (częściowy zwrot odliczonego podatku VAT lub zwiększenie dokonanych odliczeń).

Zasady ustalania wielkości procentowej (prognozowanej) współczynnika i prewspółczynnika opisane powyżej jednoznacznie wskazują, że jakiegolwiek prognozy ex ante wielkości współczynnika i prewspółczynnika będą obarczone błędami.

W przypadku składania wniosków o dofinansowanie unijne, z uwagi na powyższe, niemożliwym jest ustalanie wysokości wydatków kwalifikowanych związanych z zakupami, od których istnieje prawo odliczania podatku VAT z wykorzystaniem współczynnika i/lub prewspółczynnika.

Obiektywny brak możliwości prawidłowego ustalenia wysokości wydatków niekwalifikowanych nie może podlegać rygorom wskazanym w art. 207 ust. 1, tj. zwrotowi dotacji wraz z odsetkami.

7. Istotą proponowanej zmiany w zakresie art. 212 i dodania art. 228a jest przeniesienie limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz upoważnienia do zaciągania w związku z nim zobowiązań dłużnych z uchwały budżetowej do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Wydaje się to uzasadnione z uwagi na charakter obydwu dokumentów oraz rodzaj danych, które są w nich prezentowane. Zgodnie chociażby z art. 226 ust. 1 pkt 5) to właśnie wieloletnia prognoza finansowa powinna określać dla każdego roku objętego prognozą przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Zmiana umiejscowienia limitu oraz ewentualnego upoważnienia eliminuje również wszelkie wątpliwości, co do faktu iż na jego podstawie mogą być zaciągane zobowiązania służące np. pokryciu deficytów budżetu zaplanowanych w kilku kolejnych latach.

W aktualnym stanie prawnym Regionalne Izby Obrachunkowe wydając np. opinię o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych sprawdzały istnienie stosownego upoważnienia w uchwale budżetowej, a zaplanowanie odpowiednich przychodów, rozchodów i kosztów obsługi związanych z zaciągnięciem zobowiązania dłużnego w wieloletniej prognozie finansowej. Wydaje się, że wskazany dualizm jest bezzasadny.

8. Proponowana zmiana art. 217 stanowi doprecyzowanie pojęcia nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków w celu uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiają się w obecnie obowiązującym stanie prawnym. Zdarzają się bowiem próby, zarówno w komentarzach do ustawy o finansach publicznych, jak również w uchwałach Regionalnych Izb Obrachunkowych zacierania granicy między tymi dwoma pojęciami i klasyfikowania pozostających na rachunku jednostek samorządu terytorialnego środków pieniężnych, pochodzących z dodatniej różnicy pomiędzy uzyskanymi w poprzednim roku dochodami, a poniesionymi wydatkami, jako wolnych środków. Podstawą takiego działania jest błędne porównywanie wielkości nadwyżki z poprzedniego roku budżetowego ze skumulowanym deficytem z lat poprzedzających ten rok. Należy w tym miejscu wyraźnie wskazać, iż skumulowany wynik budżetu jest wielkością księgową, będącą rezultatem sumowania deficytów i nadwyżek występujących w poszczególnych latach od początku istnienia samorządu terytorialnego. Wszystkie pojedyncze roczne deficyty, które wystąpiły w okresie naliczania skumulowanego deficytu zostały w każdym roku pokryte ze źródeł

wskazanych w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (art. 168 poprzednio obowiązującej ustawy oraz w przepisach wcześniejszych). Ujemny skumulowany wynik budżetu za dany okres świadczy więc jedynie o tym, że suma kwot deficytów w poszczególnych latach przewyższa sumę nadwyżek osiągniętych w innych latach tego okresu (budżety zrównoważone nie wpływają na skumulowany wynik). Wielkości tej nie można w żaden sposób odnosić do rzeczywistego zapotrzebowania na środki w danej wysokości.

Zgodnie z publikacją prof. Marka Dylewskiego¹ dotyczącą przedmiotowych zagadnień: „*W ustawie o finansach publicznych nie zdefiniowano pojęcia nadwyżki z lat ubiegłych. W związku tym:*

1. *W ujęciu sprawozdawczym nadwyżki budżetu z lat ubiegłych są to kwoty wykazywane w sprawozdaniach Rb-NDS na koniec każdego roku;*
2. *W ujęciu finansowym, o którym mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 ustawy są to środki pieniężne zgromadzone na koniec danego roku budżetowego i nie zaangażowane w pokrycie deficytu budżetu lub rozchody budżetu wykonanego danego roku budżetowego lub lat ubiegłych.”*

Autor stwierdza również, że nie ma żadnych podstaw prawnych, aby nadwyżkę z roku poprzedniego zaliczyć do wolnych środków, która to kategoria została szczegółowo uregulowana w obowiązujących przepisach. „*Drugi element, jako źródło finansowania deficytu budżetu JST, to kategoria wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. (...) Jest to bardzo wąsko rozumiana kategoria, która oznacza tylko i wyłącznie nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, czyli niezaangażowanych w pokrycie deficytu budżetu w latach ubiegłych lub inne rozchody lat ubiegłych. (...) Reasumując należy wskazać, że nadwyżka budżetu z lat ubiegłych, o której mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 u.f.p., oraz wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., są traktowane rozłącznie, co ma swój wymiar w formie sprawozdania Rb-NDS (...)*”.

Zaklasyfikowanie nadwyżki z roku poprzedniego jako wolnych środków dodatkowo naraża jednostki, których roczne sprawozdanie finansowe jest badane, zgodnie z ustawą

¹ *Finansowanie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy.* Finanse komunalne. Miesięcznik Regionalnych Izb Obrachunkowych, nr 10/2016.

o finansach publicznych, przez biegłych rewidentów na stwierdzenie nieprawidłowości w tym zakresie.

Proponowane doprecyzowanie zapisów art. 217 pozwoli na wyeliminowanie opisanych powyżej praktyk, które mogą uniemożliwiać wykorzystanie realnych nadwyżek środków pieniężnych będących w dyspozycji jst na finansowanie deficytu lub rozchodów budżetu. Zamiast tych środków samorząd musiałby pozyskać dodatkowe finansowanie zwrotne, generujące niepotrzebne koszty odsetkowe.

9. Proponowana zmiana art. 222 ust. 1 wynika z faktu, iż konieczność planowania w budżecie jednostki samorządu terytorialnego rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego dodatkowo powiększa wydatki bieżące, rzadko też w praktyce występuje możliwość wykorzystania tej rezerwy. Bardziej racjonalnym rozwiązaniem z punktu widzenia efektywności zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego jest podniesienie progu rezerwy ogólnej do 0,2%, z której w razie potrzeby można finansować również wydatki na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego.

10. Zasady gromadzenia środków na wydzielonym rachunku dochodów zostały uregulowane w art. 223 ustawy. Zgodnie z tym przepisem samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj Dz. U. z 2016 r. poz. 1943) gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego pochodzące w szczególności ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej. O przeznaczeniu tych dochodów decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Środki finansowe pozostające na wydzielonym rachunku dochodów na dzień 31 grudnia podlegają odprowadzeniu na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 5 stycznia następnego roku.

Pojęcia spadku, zapisu i darowizny pochodzą z prawa cywilnego – instytucje te zostały uregulowane w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

Oświatowa jednostka budżetowa może otrzymać środki pieniężne na podstawie spadku jedynie wówczas, gdy osoba fizyczna będąca spadkodawcą sporządzi testament i powoła tą jednostkę do spadku. Oświatowa jednostka budżetowa nie jest spadkobiercą ustawowym, spadkobiercą takim jest gmina w sytuacji, gdy spadkodawca nie pozostawił po

sobie małżonka, krewnych i dzieci małżonka, powołanych do dziedziczenia z ustawy (art. 935 Kc).

Zgodnie z art. 968 § 1 Kc spadkodawca może przez rozrządzenie testamentowe zobowiązać spadkobiercę ustawowego lub testamentowego do spełnienia określonego świadczenia majątkowego na rzecz oznaczonej osoby (zapis zwykły). Zgodnie z tym przepisem oświatowa jednostka budżetowa może być zapisobiercą testamentowym tylko wówczas, gdy spadkodawca tak postanowi. Generalnie instytucja zapisu – inaczej niż w przypadku spadkobrania – występuje jedynie jako przejaw wyraźnej woli spadkodawcy i nie wynika z mocy prawa.

Zgodnie z art. 888 § 1 Kc – *Przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku*. Istotne jest, że w oparciu o art. 893 Kc - *Darczyńca może włożyć na obdarowanego obowiązek oznaczonego działania lub zaniechania, nie czyniąc nikogo wierzycielem (polecenie)*. Poleceniem takim może być np. obowiązek wydatkowania darowanych środków pieniężnych na określony cel, w tym również w określonym czasie. W wyroku z dnia 17 czerwca 2009 r. (IV CSK 48/09) Sąd Najwyższy orzekł, że *gdy darczyńca wskazuje konkretne cele na jakie ma zostać przeznaczona darowizna, inne wykorzystanie jej przez obdarowanego uprawnia darczyńcę do żądania zwrotu darowizny, na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, jako świadczenia nienależnego*.

Z powyższego wynika, że spadek, zapis lub darowizna stanowią szczególnego rodzaju czynności. Na ich podstawie następuje przysporzenie jednego podmiotu kosztem innej osoby bez wzajemnego ekwiwalentnego świadczenia. Jest oczywiste, że jeśli osoba fizyczna lub prawna (ta druga wyłącznie w przypadku darowizny) decyduje się na przeznaczenie swojego majątku na rzecz innej osoby, oznacza to że jej wolą jest obdarowanie tej konkretnej osoby. Gdyby spadkodawca chciał przeznaczyć spadek na rzecz gminy, albo uczynić ją zapisobiercą – to by to zrobił w testamencie. Gdyby darczyńca chciał obdarować gminę, to zawarłby umowę darowizny z tą gminą. Gmina posiada samodzielnie zdolność do otrzymywania spadku, zapisu, czy darowizny i nie musi realizować tego za pośrednictwem jednostek.

Zatem przepis:

- art. 223 ust. 4 nakazujący odprowadzenie środków finansowych pochodzących z tytułów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 5 stycznia następnego roku budżetowego oraz

– art. 223 ust. 2 pkt 3) wprowadzający zasadę określania przeznaczenia dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku bankowym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego

naruszają istotę spadku, zapisu i darowizny i są sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tych czynności. Po pierwsze lekceważą one wolę spadkodawcy czy darczyńcy, który postanowił obdarować jednostkę budżetową, a nie jednostkę samorządu terytorialnego. Po drugie ich realizacja często może być nie do pogodzenia z wyraźną wolą spadkodawcy lub darczyńcy dotyczącą przeznaczenia środków na konkretny cel (w przypadku realizacji celu w następnym roku budżetowym). Po trzecie wykonanie obowiązku przekazania środków na rachunek budżetu gminy może spowodować odpowiedzialność samorządowej jednostki budżetowej wobec darczyńcy z tytułu niewykonania polecenia i może oznaczać konieczność zwrotu otrzymanych środków. Po czwarte przepisy te nie realizują żadnego celu i żadnej istotnej zasady finansów publicznych, gdyż dotyczą bardzo specyficznych źródeł finansowania, gdzie wolą dającego środki może być nawet ich – obiektywnie oceniając – niegospodarne czy nieefektywne wykorzystanie. Omawiane regulacje nakazujące ignorowanie prawa spadkodawcy i darczyńcy do decydowania o sposobie rozporządzania swoim majątkiem naruszają jeden z atrybutów prawa własności (art. 140 Kc) - przekreślają społeczno gospodarcze przeznaczenie czynności cywilnoprawnych – testamentu, zapisu testamentowego i umowy darowizny. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji - *Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia*. Omawiany przepis, który faktycznie może niweczyć wolę spadkodawcy lub darczyńcy co do sposobu dysponowania majątkiem narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności i dziedziczenia.

Na podstawie art. 14 ust 6 oraz art. 67a ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. w celu prawidłowej realizacji zadań szkoły oraz przedszkola mogą zorganizować stołówki. Korzystanie z wyżywienia lub posiłków jest odpłatne. Z zebranych środków jednostki zapewniają działalność stołówek, czyli na bieżąco kupowane są produkty do przygotowywania poszczególnych posiłków. Jeżeli rodzice dokonają płatności na koniec grudnia za wyżywienie w miesiącu styczniu następnego roku, środki te zgodnie z obowiązującymi przepisami trafiają na rachunek budżetu miasta i jednostka nie ma w styczniu odpowiednich środków do przygotowywania posiłków.

W proponowanej regulacji wyłączono z kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania źródeł pochodzenia dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku, spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostki

budżetowej oraz opłaty za wyżywienie lub posiłki. Zagwarantuje to po pierwsze realizację woli spadkodawcy czy darczyńcy, który postanowił obdarować jednostkę budżetową, a nie jednostkę samorządu terytorialnego (w aktualnym stanie prawnym gdyby organ stanowiący j.s.t. nie wskazał takiego źródła dochodów realizacja woli spadkodawcy czy darczyńcy nie byłaby możliwa; ewentualne przyjęcie tych środków do „klasycznych” dochodów jednostki budżetowej wiąże się obligatoryjnym przekazaniem ich na konto budżetu, jako dochodu jednostki samorządu terytorialnego). Po drugie zapewni ciągłość wyżywienia w stołówkach; obecnie 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.

Konsekwentnie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został pozbawiony możliwości określania przeznaczenia dochodów pochodzących ze spadków, zapisów i darowizn, gdyż środki takie winny być przeznaczone na cel wskazany przez spadkodawcę czy darczyńcę, a w przypadku niewskazania konkretnego celu przez spadkodawcę lub darczyńcę – na cel wybrany przez jednostkę budżetową. Realizacja tego celu winna być zagwarantowana wprost w przepisach prawa, a nie zależeć od decyzji organu stanowiącego j.s.t., który przecież nie ma kompetencji zmiany woli spadkodawcy czy darczyńcy. Podobnie jest z dochodami z odpłatności za wyżywienie w stołówkach, gdzie środki te powinny być na bieżąco przeznaczone na zapewnienie wyżywienia od pierwszych dni stycznia, a nie jak to czasami bywa, w pierwszych dniach nauki stołówki bywają nieczynne, gdyż jednostki czekają na wpłaty rodziców, by móc dokonać stosownych zakupów. W celu sprawnego zarządzania wydzielonymi dochodami wprowadzono możliwość zakładania kilku rachunków bankowych przez jednostkę budżetową. Umożliwi to gromadzenie środków pochodzących ze spadków, zapisów i darowizn czy odpłatności za wyżywienie lub posiłki na odrębnych rachunkach, co pozwoli na usprawnienie ich wydatkowania zgodnie z wolą spadkodawcy lub darczyńcy oraz zapewni posiłki we wszystkich dniach pobytu dzieci w szkołach i przedszkolach. Środki na tych rachunkach nie byłyby wpłacane do budżetu po zakończeniu roku, tak jak środki z innych źródeł.

Podobne, do proponowanych w niniejszej ustawie, rozwiązanie w zakresie wykorzystania środków otrzymanych od darczyńcy funkcjonuje w ramach państwowych jednostek budżetowych, które gromadzą na wydzielonym rachunku dochody i zostało ono zapisane w art. 11a ustawy o finansach publicznych. Z regulacji tej wynika, że środki otrzymane od darczyńcy należy przeznaczyć na cele przez niego wskazane, a środki uzyskane od rodziców na realizację wyżywienia w stołówkach. Nie podlegają one również przekazaniu

do żadnej instytucji po zakończeniu roku budżetowego przez co straciłyby charakter środków przeznaczonych na określony cel.

Należy podkreślić, że w zakresie opłat za wyżywienie i posiłki przepisy nowej ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59) przewidują analogiczną regulację, jak obecnie obowiązująca ustawa o systemie oświaty. W związku z tym proponowana zmiana przepisów będzie aktualna również od dnia wejścia w życie nowej ustawy, co nastąpi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Ponieważ w art. 82 pkt 3 przewidziano zmianę zdania wstępnego art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, konieczna jest zmiana tego przepisu dostosowująca jego brzmienie do zmian proponowanych w niniejszym projekcie. Zmiana ta została zawarta w art. 3 niniejszego projektu.

11. Proponowana zmiana art. 232 ma na celu usprawnienie procesu realizacji przedsięwzięć wieloletnich określonych w wykazie przedsięwzięć wieloletnich, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. W aktualnym stanie prawnym zmiana limitu zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego i może nastąpić, zgodnie z art. 231 ufp, w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia.

Proponowana zmiana art. 232 ust. 2 rozszerza kompetencje organu wykonawczego dotyczące dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej o możliwość zmiany limitów zobowiązań lub kwot wydatków na przedsięwzięcia oraz wydłużenia okresu, jeśli jest to konieczne dla prawidłowej realizacji danego przedsięwzięcia. Ma ona na celu umożliwienie organowi wykonawczemu zrealizowania przedsięwzięć, co do zasadności których organ stanowiący podjął wcześniej decyzję uchwalając listę przedsięwzięć wieloletnich. W trakcie procesu inwestycyjnego często zdarza się, iż dla prawidłowej realizacji zadania konieczne jest wykonanie usług, dostaw lub robót budowlanych w drodze udzielenia zamówień dodatkowych, uzupełniających lub zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6) i 7) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.), zwanej dalej: ustawą Pzp. Sytuacja taka została przewidziana przez ustawodawcę w przepisach dotyczących prawa zamówień publicznych, gdzie w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego przewidziano następujące możliwości:

a) w stosunku do umów w sprawie zamówień publicznych zawartych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, tj. ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. *o zmianie ustawy – Prawo*

zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020), czyli przed dniem 28.07.2016 r. – możliwość udzielenia zamówień dodatkowych lub uzupełniających w drodze zmiany umów podstawowych w oparciu o art. 19 ust. 3 pkt 2) ustawy nowelizującej (przepis intertemporalny);

b) w stosunku do umów zawartych po dniu 28.07.2016 r., lecz w wyniku postępowań wszczętych przed tą datą, więc prowadzonych w oparciu o przepisy obowiązujące przed nowelizacją – możliwość zastosowania mechanizmu opisanego w lit. a);

c) w stosunku do umów zawartych w wyniku postępowań wszczętych po dniu 28.07.2016 r., tym samym prowadzonych w oparciu o znowelizowane przepisy – możliwości:

- realizacji dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych w drodze zmiany umów na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 2) ustawy Pzp,
- udzielenia zamówienia polegającego na powtórzeniu podobnych usług lub robót budowlanych na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6) ustawy Pzp w drodze zamówienia z wolnej ręki,
- udzielenia zamówienia na dodatkowe dostawy na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp w drodze zamówienia z wolnej ręki.

Przedstawione powyżej regulacje umożliwiają sprawne procedowanie udzielania opisanych powyżej zamówień, jednakże na przeszkodzie ich realizacji mogą stanąć kwestie natury finansowej. W aktualnym stanie prawnym, mimo zgody organu stanowiącego na realizację przedsięwzięcia, często jego wykonanie jest wstrzymywane w momencie wystąpienia niezbędnych dla jego zakończenia robót dodatkowych (niemożliwych do przewidzenia na wcześniejszym etapie), z uwagi na brak odpowiednich środków zaplanowanych w WPF. Dla podjęcia dalszych działań konieczne jest podjęcie uchwały zmieniającej wieloletnią prognozę finansową. Upływ czasu niezbędnego na podjęcie uchwały (wyznaczenie terminu sesji organu stanowiącego) może niejednokrotnie skutkować dalszymi opóźnieniami w realizacji przedsięwzięcia, chociażby ze względu na ulegające zmianie warunki pogodowe czy terenowe.

Proponowana zmiana ma na celu również przeciwdziałanie sytuacjom odwrotnym, gdy w celu uniknięcia przypadku opisanego powyżej celowo podejmowane są uchwały z zawyżonymi limitami zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, które pozostają ewentualnie niewykorzystane. Naruszone wówczas zostają zapisy art. 226 ust. 1 stanowiącego, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Proponowana zmiana ma na celu usankcjonowanie prawne rozwiązań likwidujących te niekorzystne zjawiska.

Dodatkowo proponuje się wprowadzenie zapisów art. 232a dających uprawnienie dla organu stanowiącego dla przekazania części swoich kompetencji w zakresie ustalania kwot limitów zobowiązań lub kwot wydatków na przedsięwzięcia organowi wykonawczemu. Zmiana ta również ma na celu usprawnienie procesu inwestycyjnego, a zakres jej stosowania jest uzależniony od woli organu stanowiącego i nie jest zależny od charakteru zdarzeń, które determinują zmiany planowanych kwot na przedsięwzięcia wieloletnie.

12. Zmiana w art. 242 ma na celu uniemożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego zaciągania zobowiązań dłużnych na finansowanie wydatków bieżących. Aktualnie istnieje potencjalna możliwość zaciągnięcia np. kredytu na pokrycie planowanego deficytu, który w rzeczywistości nie zostanie zrealizowany i wykorzystania pozostających w kolejnym roku wolnych środków na finansowanie wydatków bieżących.

13. Środowiska samorządowe wielokrotnie zgłaszały potrzebę poprawienia relacji określonej w art. 243, tak aby otrzymane wyniki w sposób miarodajny określały możliwości jst do zaciągania zobowiązań dłużnych. Wprowadzone zapisy zawierają następujące zmiany:

- a) wyłączenie wydatków bieżących na obsługę długu z prawej strony relacji,
- b) zwiększenie o przychody z prywatyzacji (sprzedaż akcji lub udziałów w spółkach) w każdym ze składników średniej arytmetycznej prawej strony relacji,
- c) zastąpienie dzielenia przez dochody ogółem po obu stronach relacji dzieleniem przez dochody bieżące,
- d) wyłączenie z łącznej kwoty z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, spłaty wynikającej z restrukturyzacji zadłużenia, która jest uzasadniona ekonomicznie (następującej w wyniku zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań bądź ze środków pochodzących ze spłat udzielonych pożyczek lub wolnych środków pochodzących ze spłat udzielonych pożyczek),
- e) wydłużenie okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji do 7 lat wstecz.

Wyłączenie wydatków na obsługę długu z prawej strony relacji proponuje się z uwagi na nieadekwatność liczników po obu jej stronach. Zgodnie z proponowaną zmianą badaniu podlega możliwość sfinansowania obsługi zadłużenia jst z nadwyżki bieżącej powiększonej

o dochody ze sprzedaży i przychody z prywatyzacji majątku. Nie ma więc uzasadnienia do pomniejszania tej wielkości o koszty odsetkowe.

Zaproponowane rozwiązanie eliminuje także niekorzystną prawidłowość polegającą na pogorszeniu zdolności jst do obsługi zadłużenia w sytuacji incydentalnego wpływu dochodów majątkowych (innych niż dochody ze sprzedaży majątku), na przykład związanych z pozyskaniem dofinansowania unijnego. Uwzględnia natomiast korzystny wpływ wzrostu dochodów bieżących w danym roku (lewa strona wzoru zmniejszy się na skutek wzrostu mianownika, a prawa strona pozostanie bez zmian).

Wyłączenie tzw. rolowania długu z rygorów proponowanego wskaźnika umożliwi dokonywanie restrukturyzacji zadłużenia. W aktualnym stanie prawnym, wiele jst, które mają „napiętą” relację nie może przeprowadzić restrukturyzacji zadłużenia (spłacić istniejącego zadłużenia wykorzystując instrumenty finansowe o korzystniejszej stopie procentowej i/lub dłuższym okresie spłaty bądź środki pozostające w dyspozycji jst pochodzące ze spłat udzielonych pożyczek), co poprawiłoby ich zdolność kredytową. To z kolei zwiększyłoby możliwość absorpcji środków z UE na prowadzenie nowych inwestycji, co w związku z rozpoczęciem następnej perspektywy finansowania jest niezwykle istotne.

Wydłużenie okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji do 7 lat wstecz umożliwia wyeliminowanie incydentalnych zdarzeń, które potencjalnie mogą wpłynąć na stronę dochodową jednostki samorządu terytorialnego (ujmuje przynajmniej dwie fazy cyklu koniunkturalnego). Przedstawiona propozycja zmiany została przygotowana w oparciu o przeprowadzoną przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach symulację. Symulacja ta odnosiła się do prawej strony wzoru propozycji zmiany wskaźnika i została wykonana na dobranej próbie reprezentatywnej jednostek samorządu terytorialnego. Próba liczyła ok. 20% łącznej zbiorowości j.s.t. z obszaru województwa śląskiego. Zapewnienie reprezentatywności grupy gwarantował dobór warstwowo-systematyczny – warstwami były poszczególne kategorie j.s.t., z których zakwalifikowano ok. 20% jednostek, czyli systematycznie co piątą, według ich alfabetycznego uporządkowania (pierwsza została wybrana losowo). Wyliczenia dokonywane były dla różnych czasookresów – od 3 do 7 lat, a wyniki analizy jednoznacznie wskazały, że proponowany 7-letni okres jest najkorzystniejszy dla największej grupy jednostek samorządu terytorialnego.

14. Zmiana art. 256 wynika z faktu, że w aktualnym stanie prawnym nieprzewidziane wydatki o charakterze obowiązkowym (płatności z tytułów egzekucyjnych, wyroków) można dokonać nie mając zabezpieczonych środków w planie finansowym, a stosowna zmiana planu musi nastąpić w wyniku przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej lub z rezerwy celowej. Planowanie przez jst w uchwałach budżetowych dodatkowej rezerwy celowej na wydatki z tego tytułu jest pozbawione sensu. Bardziej zasadne wydaje się wprowadzenie możliwości dokonania przeniesienia z rezerwy ogólnej. Takie rozwiązanie spowoduje, iż nie będzie konieczności powiększania wydatków bieżących o dodatkową rezerwę celową.

15. Propozycja zmiany w art. 26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym polega na wykreśleniu ust. 4 w brzmieniu: *„W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu”*. W zamian za to zaproponowano podniesienie minimalnego progu rezerwy ogólnej do 0,2% (co zostało zaproponowane w niniejszej ustawie – zmiana art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), z której w razie potrzeby można finansować również wydatki z zakresu zarządzania kryzysowego.

Konieczność tej zmiany wynika z faktu, że planowana w budżecie jednostki samorządu terytorialnego rezerwa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego powiększa wydatki bieżące jednostki. Z praktyki wynika, że rezerwa ta bardzo rzadko jest wykorzystywana w roku budżetowym. Bardziej racjonalnym rozwiązaniem z punktu widzenia efektywności zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego jest zatem podniesienie progu rezerwy ogólnej, przy czym wartość tej podwyżki wynosząca 0,1% jest w zupełności wystarczająca.