

PRAWO I ADMINISTRACJA DLA REGIONU

Nr 4

ZAGADNIENIA PRAWNOFINANSOWE

redakcja

Joanna M. Salachna
Klaudia Stelmaszczyk
Paweł Borszowski



Wałbrzych 2016

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu

Recenzja:
dr hab. Mariusz Popławski
prof. nadzw. Uniwersytetu w Białymstoku

Skład komputerowy:
Henryk Żeligowski, Studio Tart

Projekt okładki:
Ireneusz Piwowarski

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, 2016

ISBN 978-83-63839-44-4
ISSN 2391-7806

Wyd. I, format B5, ark. wyd. 18,1, ark. druk. 17,88

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa
ul. Zamkowa 4, 58-300 Wałbrzych
tel. 74 641 92 26, e-mail: wydawnictwo@pwsz.com.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	---

CZEŚĆ I

GOSPODARKA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Realia oraz zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Założenia i praktyka	
Joanna M. Salachna, <i>Aktualne problemy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego</i>	11
Marcin Tyniewicki, <i>Wieloletnia prognoza finansowa jako podstawa gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego</i>	21
Wiesława Miemieć, <i>Korekta finansowa w realizacji programów z zakresu polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020</i>	33
Krystyna Sawicka, <i>Rezerwy budżetowe w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego</i>	55
2. Prawo dotacyjne samorządu terytorialnego – kwestie legislacyjne i ustrojowe	
Klaudia Stelmaszczyk, <i>Zupełność regulacji ustawowej w zakresie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego a ochrona publicznych zasobów finansowych – wprowadzenie do problematyki</i>	69
Anna Ostrowska, <i>Mechanizmy ustrojowe i dotacyjne w obszarze współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego</i>	81
3. Wybrane aspekty finansowania zadań	
Ewaryst Kowalczyk, <i>Pojęcie finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego – aspekty prawne</i>	95
Katarzyna Śliwak, <i>Alternatywne metody finansowania jednostek samorządu terytorialnego</i>	103
Wiesław Ziemiński, <i>Oplaty i kary pieniężne nakładane w związku z wykonywaniem przewozów drogowych</i>	115

CZEŚĆ II

PRAWO DANINOWE W DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Podatnik wobec administracji podatkowej – założenia konstrukcyjne, studium przypadku	
Bogumił Brzeziński, <i>O idei równoważenia praw i obowiązków podatników oraz administracji podatkowej w projekcie nowej ordynacji podatkowej</i>	131
Adam Nita, <i>Moc wiążąca porozumień determinujących kształt podstawy opodatkowania w podatku gminnym. Studium podatku od spadków i darowizn</i>	143
2. Wykładnia samorządowego prawa daninowego i jej stosowanie	
Paweł Borszowski, <i>Formułowanie przez radę gminy określeń nieostrych w podatku od nieruchomości</i>	155
Artur Halasz, <i>Wpływ orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Drukarni Multipress Sp. z o.o. przeciwko Ministrowi Finansów RP (C-357/13) na podatek od czynności cywilnoprawnych</i>	165

Joanna Koziółek, <i>Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości miejsc parkingowych i komórek lokatorskich związanych z lokalem mieszkalnym – aspekty społeczno-ekonomiczne</i>	177
Monika Zieniewicz, <i>Kontrowersje wokół stosowania wykładni rozszerzającej w podatku od nieruchomości</i>	193
Aleksandra Godek, <i>Status posiadacza jako podatnika podatku od nieruchomości</i>	209

3. Analiza wybranych konstrukcji podatkowych. Przykłady praktyk

Paweł Selera, <i>Koncepcja „prewspółczynnika” jako nowy model ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego</i>	225
Marcin Jędrzyak, <i>Procedura potwierdzenia spełnienia warunków do udzielenia zwolnienia podatkowego na przykładzie aktów prawa miejscowego miasta Wrocław</i>	243

VARIA

Piotr Jurek, <i>W kwestii pojęcia „region wałbrzyski”</i>	261
Anna Miernik, <i>Skarga na bezczynność organu administracyjnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych</i>	275

1. Realia oraz zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Założenia i praktyka

Joanna M. Salachna

Uniwersytet w Białymstoku

AKTUALNE PROBLEMY GOSPODARKI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie

Jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) borykają się w praktyce prowadzenia gospodarki finansowej z licznymi problemami. Aktualnie, poza skądinąd oczywistym i obiektywnym niedoborem środków finansowych, są to kwestie związane z interpretacją obowiązujących unormowań prawnofinansowych. Uwzględniając ten kontekst, w opracowaniu skupiono się na dwóch podstawowych zagadnieniach, do których zaliczono funkcjonowanie funduszy w ramach budżetów j.s.t. (fundusz gospodarowania odpadami komunalnymi, fundusz sołecki, tzw. budżety obywatelskie) oraz statusu wieloletniej prognozy finansowej jako podstawy realizowania czynności, czy wręcz funkcjonowania nowopowstających j.s.t.

Słowa kluczowe: gospodarka finansowa, fundusz gospodarowania odpadami komunalnymi, fundusz sołecki, budżety obywatelskie

WPROWADZENIE

Jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) borykają się z wieloma problemami natury finansowej, czy organizacyjnej. O ile jednak ciągle niedobór zasobów służących realizacji zadań przez j.s.t. jest w znaczącej części obiektywny i oczywisty¹, to kwestie organizowania i sposoby finansowania zadań, a także ustalanie podstaw prowadzenia gospodarki lokalnej mają charakter konwencjonalny. System praw-

¹ Zgodnie z podstawowym prawem ekonomicznym, iż wobec nieograniczonych potrzeb ludzi (i społeczeństwa) zasoby są zawsze ograniczone.

ny gospodarki finansowej zarówno całego sektora finansów publicznych, jak i podsektora samorządowego od wielu lat jest ciągle rozbudowywany i uszczegóławiany, co w efekcie przekłada się na jego rosnący stopień skomplikowania. Jednak nie ten fakt wydaje się zasadniczym problemem. Otóż „rozrostowi” regulacji normatywnych towarzyszą inne, często niepożądane w perspektywie długofalowej zjawiska, takie jak: zawieranie w ustawach kazuistycznych przepisów technicznych lub parametrycznych, czy nieuzasadnione merytorycznie rozczłonkowanie norm.² Taki zaś stan powoduje nie tylko brak wymaganej (należytej) przejrzystości systemu prawnofinansowego, ale także niechybnie prowadzi do szeregu problemów interpretacyjnych mających poważne znaczenie praktyczne.

W dalszej części opracowania poruszone zostaną tylko niektóre z newralgicznych kwestii prawnofinansowych, z którymi aktualnie mierzą się j.s.t. w ramach prowadzenia swojej gospodarki finansowej. Ich wyboru – zgodnie z zapowiedzią sformułowaną w tytule – dokonano z uwzględnieniem kryterium aktualności, a dodatkowo istotności. I tak odrębnie omówione zostaną zagadnienia związane:

- z tworzeniem funduszy w ramach budżetu j.s.t. (tzw. wewnątrzfunduszowanie);
- ze statusem wieloletniej prognozy finansowej (WPF) oraz niemożnością stosowania przez j.s.t. w niektórych przypadkach wskaźnika dopuszczalnych spłat zadłużenia.

1. WEWNĄTRZFUNDUSZOWANIE W SAMORZĄDACH LOKALNYCH

1.1. UWAGI OGÓLNE

Jakkolwiek tzw. i formalnie wyodrębniane samorządowe fundusze celowe zostały zlikwidowane już jakiś czas temu (z końcem 2010 r.), to jednak w ramach prowadzenia przez j.s.t. gospodarki finansowej, a ściślej – budżetowej, można zauważyć ewidentne zjawisko funduszowania. Jego istota sprowadza się do tego, że pewne środki publiczne (najczęściej pochodzące z określonych tytułów) przeznaczają się na ściśle określone cele (wydatki). Ogólny zakaz funduszowania został sformułowany w art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych³ (dalej: u.f.p.). Ustawa formułuje jednak w tym względzie określone wyjątki (art. 42 ust. 3 u.f.p.), zastrzegając jednocześnie, że odrębne przepisy ustawowe mogą także ustanawiać w tym zakresie odmienne zasady (zob. art. 42 ust. 2 u.f.p. *in fine*). Generalnie uzasadnieniem zakazu funduszowania są względy gospodarności i racjonalności. W sytuacji bowiem gdyby dochodziło do dzielenia tytułów wpływów publicznych i przypo-

² Szerzej na ten temat: J.M. Salachna, M. Tyniewicki, *Wybrane problemy legislacji finansowej na przykładzie ustawy o finansach publicznych*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014, s. 155 i nast.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

rządkowywania do nich ściśle określonych kategorii wydatków okazałoby się szybko, że pewne rodzaje wydatków są finansowane w niewystarczający sposób (np. z uwagi na czasową małą wydajność źródła/tytułu dochodu finansującego dany wydatek lub z uwagi na czasową obiektywną konieczność zwiększenia danego wydatku), a na niektóre przeznacza się zbyt wiele środków (z powodów odwrotnych niż przedstawione odnośnie do niewystarczającego finansowania).

Wskazane wyżej względy przesądzają, że jedną z zasad prowadzenia publicznej gospodarki finansowej jest planowanie i gromadzenie środków publicznych jako jednej zasobowo puli/kategorii oraz przeznaczanie jej (bez jednoczesnego powiązania danego źródła pochodzenia) na całość wydatków (na wszystkie wydatki).

Jednak, jak wskazano wcześniej, zjawisko wiązania typu wydatku ze źródłem jego finansowania (funduszowanie) w j.s.t. istnieje. Głównie chodzi tu o:

- a) wydatki na programy profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz narkomanii (finansowane z opłat pobieranych od podmiotów sprzedających alkohol);
- b) wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (finansowane z tzw. opłaty śmieciowej);
- c) wydatki na fundusz sołecki (refundowane przynajmniej częściowo w sposób przewidziany w ustawie ze środków z budżetu państwa);
- d) wydatki na realizację tzw. budżetów obywatelskich (lub inaczej – partycypacyjnych).

Z uwagi na obraną perspektywę rozważań (aktualna problematyka finansów lokalnych) w dalszej części pominię omawianie pierwszej z wymienionych kategorii wewnątrzbudżetowych funduszy j.s.t.

1.2. FUNDUSZ GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI

W zakresie tzw. opłaty śmieciowej oraz pokrywanych z niej wydatków wypada zacząć od tego, że zgodnie z postanowieniami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴ (dalej: ustawa o utrzymaniu czystości lub ustawa śmieciowa) środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – art. 6r ust. 1 aa powołanej ustawy. Ta wydawałoby się klarowna dyspozycja rodzi jednak szereg problemów praktycznych.

Po pierwsze, zakaz zawarty w art. 6r ust. 1 aa ustawy o utrzymaniu czystości winien być rozpatrywany w kontekście zasady roczności budżetu, co hipotetycznie i potencjalnie wskazuje, że – co do zasady – środki pochodzące z opłaty śmieciowej zaplanowane i zgromadzone w danym roku budżetowym winny być przeznaczone na wydatki związane z gospodarowaniem odpadami (systemem gospoda-

⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.).

rowania odpadami) w tymże roku. Jeśli zaś wpływy byłyby w danym roku budżetowym większe od finansowanych nimi wydatków to w kolejnym roku powstała nadwyżka z opłaty śmieciowej powinna być przeznaczona na system gospodarowania odpadami (przy ewentualnym jednoczesnym obniżeniu stawek pobieranej opłaty). Jak jednak czytamy w *Stanowisku Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w sprawie wykorzystania nadwyżki przychodów nad kosztami funkcjonowania systemu odbioru odpadów komunalnych*⁵ „w przypadku powstania nadwyżki na koniec roku (zrealizowane dochody z opłat przewyższają wydatki na sfinansowanie systemu) zgodnie z zasadą roczności budżetu środki te pozostają do dyspozycji organu stanowiącego, który decyduje, oceniając gospodarność i celowość działania, o przeznaczeniu ich w roku następnym”. Takie elastyczne podejście, jakkolwiek słuszne z różnych względów (zob. także wcześniejsze rozważania dotyczące zakazu funduszowania), nie wykazuje zgodności powołanym wcześniej z zakazem ustawowym. Na marginesie można wskazać, że zgola inne podejście (tzn. restrykcyjne) prezentowane jest w praktyce w odniesieniu do środków pochodzących z opłat pobieranych od podmiotów sprzedających alkohol. Dziwi to tym bardziej, że analogiczna w tym względzie dyspozycja ustawowa ma taki sam wydźwięk. Zgodnie bowiem z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶ dochody z opłat przeznaczane są na wskazane w ustawie cele „i nie mogą być przeznaczane na inne cele”. Moim zdaniem, takie rozbieżności praktyczne w traktowaniu „opłaty śmieciowej” i tzw. środków „alkoholowych” nie mają żadnego uzasadnienia natury merytorycznej (prawnej). Wydaje się, że bardziej elastyczne podejście organów nadzoru w przypadku opłaty śmieciowej podyktowane jest względami pragmatycznymi, w tym bardziej znaczącym wymiarem finansowym tejże opłaty i problemami praktycznymi w jej kalkulacji. Kończąc ten wątek wypada zaznaczyć, że zakaz sformułowany w art. 6r ust. 1 aa ustawy o utrzymaniu czystości (który skądinąd ewidentnie wskazuje na funduszowanie wewnątrzbudżetowe) jest niejako potwierdzony w ust. 2c powołanego artykułu stanowiącego, że środki pochodzące z opłat, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym mogą być wykorzystane także – a zatem w ramach szeroko pojętego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – na wyposażenie, zgodnie z regulaminem, nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Po drugie – w bezpośrednim związku z wyżej opisanym problemem pozostaje kalkulacja stawki opłaty śmieciowej. Winna być ona dokonana w taki sposób aby z jednej strony zapewnić finansowanie systemu gospodarowania odpadami ko-

⁵ Z dnia 10 czerwca 2014 r., opubl. na: www.rio.gov.pl (zakładka: Publikacje KR RIO → Varia).

⁶ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.).

munalnymi, z drugiej zaś – tak aby nie prowadziło to do czerpania dodatkowych (niejako ubocznych) dochodów budżetowych przez j.s.t. Takie zapatrywanie zaprezentował także w jednym ze swoich wyroków WSA⁷, stwierdzając dodatkowo, iż „rzetelna kalkulacja wysokości opłat powinna w szczególności uwzględniać liczbę mieszkańców gminy, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych oraz koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, na który składają się koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej tego systemu”. Sąd wywiódł ponadto konieczność uzasadnienia projektów uchwał w sprawie wysokości stawek opłaty zgodnie z obowiązującymi Zasadami techniki prawodawczej⁸.

Po trzecie, na gruncie ustawy śmieciowej pojawiają się także bardziej szczegółowe kwestie praktyczne, mianowicie problem możliwości pobierania opłat dodatkowych na gruncie art. 6r ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, czy też zryczałtowanych opłat pobieranych od nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych (domków letniskowych), o których mowa w art. 6j ust. 3b ww. ustawy. W pierwszym z wymienionych przypadków (opłat dodatkowych) ustawodawca mówi o cenie, a nie opłacie – co w konsekwencji może prowadzić do poważnych skutków praktycznych w egzekwowaniu owej „ceny” za usługi dodatkowe. Jeśliby rzeczywiście traktować świadczenie za usługi dodatkowe jako cenę, to okaże się, że tychże usług, jak i ich stawek nie można ująć we wzorze deklaracji składanej do celów opłaty śmieciowej. Wydaje się jednak, zważywszy na kontekst systemowy przepisów oraz fakt, że organ stanowiący określa usługi dodatkowe i ich stawki w akcie prawa miejscowego, że jest to jednak w sensie merytorycznym opłata i tak też powinna być traktowana. Poważniejszym społecznie problemem jest jednak ustalenie zryczałtowanej opłaty pobieranej od właścicieli domków letniskowych. W praktyce zdarza się, iż taka opłata przewyższa kilkakrotnie opłaty wnoszone przez właścicieli nieruchomości zabudowanych (tzn. sumę opłat wnoszonych w ciągu danego roku). Według mnie zasadność ustalenia wysokości stawki zryczałtowanej należy rozpatrywać w takich przypadkach w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności, nie zapominając jednocześnie o wcześniej wskazywanym wymogu (w tym przypadku jednak – mniej restrykcyjnym) kalkulowania stawki, a także uzasadnieniu projektu uchwały. Takie podejście wskazuje oczywiście na możliwość kwestionowania wysokości stawek zryczałtowych.

1.3. FUNDUSZ SOŁECKI I BUDŻETY OBYWATELSKIE

Kwestie funduszy sołeckich oraz budżetów obywatelskich postanowiono potraktować łącznie, gdyż są to instytucje, których cechą wspólną jest wpływ mieszkań-

⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 listopada 2013 r., I SA/Bk 127/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁸ § 143 w zw. z § 131 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 283).

ców (poprzez stosowane konsultacje) na część planowanych i wykonywanych wydatków budżetowych j.s.t.

W przepisach obecnej ustawy o funduszu soleckim⁹ gminy zostały poniekąd przymuszone do wyodrębniania tych funduszy. Świadczy o tym treść art. 2 ust. 3 powołanej ustawy rozszerzająca okres obowiązywania uchwały podejmowanej przez j.s.t. o wyodrębnieniu funduszu soleckiego, która to uchwała ma charakter roczny. Stąd też jeśli w danej gminie do tej pory nigdy nie podjęto uchwały o wyodrębnieniu funduszu soleckiego to fundusz taki nie będzie wyodrębniany. Na marginesie pozostaje tu kwestia stosowania owego rozszerzającego przepisu ustawy o funduszu soleckim z 2014 r. Nie przewidziano w niej bowiem przepisów intertemporalnych, które odnosiłyby się do tego zagadnienia. Niezależnie od tej konstatacji inne kwestie wydają się w praktyce bardziej istotne. Otóż wskazania wymaga co dzieje się w sytuacji, gdy zgodnie z wolą ustawodawcy fundusz solecki winien być wyodrębniony, ale faktycznie nie dokonano tego w formie stosownych postanowień w uchwale budżetowej, a wcześniej np. nie podjęto procedury ustalania wydatków finansowanych w ramach funduszu. Czy w takim przypadku winno dojść do stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej? Moim zdaniem odpowiedź na to pytanie jest jednoznacznie negatywna, a to z dwóch różnych powodów. Po pierwsze – z uwagi na ustaloną ustawowo procedurę ustalania przedsięwzięć, które mają być finansowane z funduszu soleckiego, w przypadku braku takiego procedowania nie da się skutecznie w późniejszym okresie jej przeprowadzić i zmienić w związku z tym postanowień budżetowych. Po drugie, organ nadzoru (regionalna izba obrachunkowa – RIO) stwierdzając ewentualnie nieważność uchwały budżetowej, w której zabrakło postanowień dotyczących wykorzystania funduszu nie miałoby instrumentu umożliwiającego korektę. Można nawet stwierdzić, że stwierdzenie nieważności całej uchwały budżetowej, w której doszło do naruszenia prawa „tylko” poprzez brak uwzględnienia kwestii związanych z funduszem soleckim jest nadużyciem i przekroczeniem kompetencji nadzorczych.

Z funkcjonowaniem funduszy soleckich wiążą się także pytania o zasadność ponoszonych z nich wydatków. Otóż jak wykazuje praktyka, w początkowym okresie służyły one finansowaniu zadań o charakterze inwestycyjnym lub remontowym (np. naprawa dróg, położenie chodników, utworzenie placów zabaw dla dzieci, remont świetlic wiejskich). Teraz jednak coraz częściej spotkać się można z wydatkami, które trudno uznać za realizację zadań publicznych (np. zakup zastawy stołowej do świetlicy).

W odniesieniu zaś do coraz powszechniej stosowanej instytucji tzw. budżetów obywatelskich (partycypacyjnych) należy zauważyć, że w znakomitej większości przypadków ich ustalania dochodzi do poważnych naruszeń prawa. Wyjaśnienia oczywiście wymagają podstawy takiego twierdzenia. Otóż najczęściej ustalanie

⁹ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. (Dz.U. poz. 301).

przez mieszkańców danej j.s.t. zadań, które będą realizowane zgodnie z ich wolą w ramach budżetu j.s.t. odbywa się w ramach konsultacji, o których mowa w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym¹⁰. Przy czym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Fakt ten ma istotne znaczenie, ponieważ jeśli w ramach konsultacji z mieszkańcami realizowanych w trybie uchwały organu stanowiącego j.s.t. dochodzi do ustaleń, które mają być później zamieszczone w uchwale budżetowej, to oznacza, że doszło do naruszenia ustawowo określonych kompetencji w zakresie procedowania nad budżetem, ponieważ naruszona została wyłączność inicjatywy organu wykonawczego do opracowania projektu uchwały budżetowej określona w art. 233 u.f.p.¹¹ Czy zatem budżet obywatelski zawsze będzie „nielegalny”? Nie, istnieje bowiem możliwość jego tworzenia w ramach ustanawianej procedury budżetowej. W pierwszej kolejności organ stanowiący powinien przewidzieć możliwość konsultowania przez organ wykonawczy niektórych kwestii budżetowych z mieszkańcami (ale nie może wprowadzić takiego obowiązku, gdyż naruszałoby to kompetencje organu wykonawczego) w uchwale proceduralnej podejmowanej na podstawie art. 234 u.f.p. Dopiero później to organ wykonawczy powinien decydować o przebiegu prac nad projektem budżetu, w tym ewentualnie w zakresie konsultowania się, czy też zasięgania opinii mieszkańców w określonych kwestiach budżetowych. Na tle poczynionych wyjaśnień pojawia się pytanie dlaczego istniejąca praktyka nie jest negowana przez organy nadzoru. Moim zdaniem jest tak, ponieważ uchwały organów stanowiących podejmowane na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym trafiają do nadzoru ogólnego sprawowanego przez wojewodów. Ci zaś nie dopatrują się naruszenia prawa finansowego. RIO natomiast, jako organy wyspecjalizowanego nadzoru finansowego, nie otrzymują tego rodzaju uchwał konsultacyjnych, a dopiero ich „produkt”, tj. projekt uchwały budżetowej i następnie samą uchwałę budżetową.

2. STATUS WPF JAKO PODSTAWY DOKONYWANIA CZYNNOŚCI PRAWNYCH ORAZ PRZYPADKI NIEMOŻNOŚCI WYLICZENIA INDYWIDUALNEGO WSKAŹNIKA DOPUSZCZALNYCH SPŁAT ZADŁUŻENIA

Jak wskazano tytułem niniejszej części, w ramach kwestii związanych z wieloletnią prognozą finansową, dwa zagadnienia wydają się aktualnie szczególnie istotne.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (t.j. Dz.U z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.).

¹¹ Zob. szerzej także: R. Trykozko, *Ekspertyza prawna dotycząca uwarunkowań funkcjonowania budżetu obywatelskiego w miastach i zakresu możliwości przyznania miejskim jednostkom pomocniczym uprawnień do określania finansowanych z budżetu zadań w sposób wiążący organy gminy, na zasadach zbliżonych do funduszu sołeckiego*, opubl. na www.maszglas.pl.

Pierwsze z nich to traktowanie WPF jako podstawy do dokonywania pewnych czynności. Otóż organy wykonawcze niektórych j.s.t. uznają, że ustalenia zawarte w wieloletniej prognozie stanowią podstawę prawną dokonywania określonych wydatków, np. udzielania dotacji innym j.s.t. w związku ze wspólnym wykonywaniem jakiegoś przedsięwzięcia (zadania). Przywołują przy tym postanowienia art. 228 ust. 1 u.f.p., które umożliwiają zawieranie w uchwałach w sprawie WPF upoważnień do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją ujętych w prognozie przedsięwzięć oraz z tytułu umów, których zawarcie jest niezbędne do zachowania ciągłości działania jednostki. Wskazania w tym miejscu wymaga, że oczywiście jest, iż w sytuacji zawarcia w uchwale w sprawie WPF upoważnień, o których mowa w przywołanym wyżej art. 228 u.f.p. mogą i stanowią one niejednokrotnie podstawę zaciągania zobowiązań (w postaci głównie umów) – o ile związane są z realizacją przedsięwzięć oraz zapewnieniem zachowania ciągłości działania jednostki. Tyle tylko, że owo upoważnienie zawarte w uchwale w sprawie WPF nie zawsze jest wystarczające, a także nie może stanowić samoistnej podstawy realizacji wydatków. W tym względzie należy pamiętać, że:

- zaciągnięcie zobowiązania w sensie prawnym nie jest tym samym co zrealizowanie wydatku (ewentualny wydatek następuje w ramach zaciągniętego uprzednio zobowiązania);
- podstawą dokonywania wydatków, oprócz tytułu prawnego (np. zobowiązania), jest istnienie stosownego limitu wydatkowego w uchwale budżetowej j.s.t.;
- wreszcie niektóre rodzaje zobowiązań (a w ich następstwie – wydatków) wymagają, zgodnie z przepisami ustawowymi, oprócz ujęcia w budżecie w postaci limitów wydatkowych, także odrębnych podstaw prawnych; Tak jest np. w przypadku udzielania pomocy finansowej dla innych j.s.t. (wymagana jest odrębna uchwała organu stanowiącego j.s.t. – art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p.), czy też dotacji (gdzie także wymagane jest istnienie odrębnych aktów prawnych – zob. art. 216 ust. 2 w zw. z art. 218-221 u.f.p.).

Wyrażony powyżej pogląd, że nie wszystkie rodzaje zobowiązań mogą być jednak zaciągane i/lub realizowane na podstawie uchwały w sprawie WPF (np. pomoc finansowa, czy dotacje) znajduje uzasadnienie w kontekście wykładni systemowej przepisów (patrz wyliczenie powyżej). WPF bowiem nie jest samoistnym aktem, w tym nie jest i nie może być traktowana jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. W tym kontekście warto przytoczyć zbieżny z zaprezentowanym podejściem pogląd NSA, który w jednym ze swoich orzeczeń¹² stwierdził, iż „wieloletnia prognoza finansowa nie jest i nie może być podstawą prawną realizacji dochodów i wydatków budżetowych, nawet w przypadku braku budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto jej charakter prawny jest jedynie prognostyczny, nie może więc stanowić podstawy dyspozycji środkami publicznymi”.

¹² Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2014 r., II GSK 826/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Druga z zapowiedzianych tytułem kwestii związanych z WPF dotyczy podstaw obliczania indywidualnego wskaźnika dopuszczalnych splat zadłużenia zgodnie z dyspozycją art. 243 u.f.p. Nie chodzi tu bynajmniej o kwestie zaliczania, czy niezaliczania pewnych tytułów do wyliczania wzoru, ale o sytuację, w której owo wyliczenie nie będzie w ogóle możliwe. Ma to związek z ustawowo przewidzianą możliwością łączenia lub dzielenia się j.s.t. Otóż analiza przepisów ustawowych (u.f.p.) wskazuje, że w sytuacji powstania nowej jednostki samorządu terytorialnego w wyniku czy to podziału, czy połączenia nie będzie ona miała podstaw prawnych do obliczenia wskaźnika, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Stanie się tak dlatego, że ustawodawca nie przewidział uregulowań stosowanych w takich przypadkach. Jednocześnie nie jest możliwe zastosowanie analogii, czy też innego sposobu uzupełnienia owej luki prawnej z uwagi na charakter (prawnofinansowy) materii. Zważywszy przy tym, iż do obliczania wskaźnika niezbędne są dane finansowe jednostki z 3 lat poprzedzających rok budżetowy (której to j.s.t., która dopiero powstała w wyniku podziału, czy połączenia, wówczas nie było), okazuje się, że nowopowstała j.s.t. nie dysponuje takimi danymi, a w konsekwencji nie jest w stanie ani obliczyć wskaźnika, ani zatem uchwalić w zgodzie z obowiązującymi przepisami uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie WPF.

PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonych wywodów wynika, że problemy z którymi mają lub mogą mieć do czynienia j.s.t. w ramach prowadzenia gospodarki finansowej mają różne podłoże i wymiar. Wbrew powszechnej opinii, nie są one spowodowane wyłącznie brakiem stosownych przepisów prawnofinansowych (brak ustalenia zasad obliczania wskaźnika z art. 243 u.f.p. dla nowopowstających j.s.t.), czy też niejasnym i niespójnym sformułowaniem regulacji (tak jak w przypadku tzw. ustawy śmieciowej). Te najpowszechniej występujące w praktyce są bowiem wynikiem niewłaściwej interpretacji unormowań prawnych, w tym traktowaniu poszczególnych przepisów w oderwaniu od ich systemowego (kontekstowego) ujęcia. Takiemu (niewłaściwemu) podejściu sprzyja z pewnością – o czym wspomniałam na wstępie – nienajlepszy stan legislacji finansowej, w tym nadreglamentacja prawna, zbytnia szczegółowość przepisów, czy rozczłonkowanie treściowe norm.

BIBLIOGRAFIA

1. Salachna J.M., Tyniewicki M., *Wybrane problemy legislacji finansowej na przykładzie ustawy o finansach publicznych*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014.
2. Trykozko R., *Ekspertyza prawna dotycząca uwarunkowań funkcjonowania budżetu obywatelskiego w miastach i zakresu możliwości przyznania miejskim jednostkom pomocniczym uprawnień do określa-*

nia finansowanych z budżetu zadań w sposób wiążący organy gminy, na zasadach zbliżonych do funduszu sołeckiego, opubl. na www.maszglos.pl.

CURRENT PROBLEMS OF FINANCIAL MANAGEMENT OF THE SELF-GOVERNMENT UNITS

Abstract

Local government units (j.s.t.) face in the practice of financial management with numerous problems. Currently, in addition to the otherwise obvious and objective shortages of financial resources, these are issues related to the interpretation of the applicable financial regulations. Considering this context, the study focused on two main issues, which included the operation of funds under the budgets j.s.t. (Fund municipal waste management, Budgets society) and the status of long-term financial forecasts as the basis for implementing activities, or even the functioning of emerging j.s.t.

Key words: local government, financial economy, the creation of funds within the budget jst