

Zjazd Katedr i Zakładów
Prawa Finansowego i Podatkowego

**Prawo europejskie
- 5 lat doświadczeń
w polskim prawie finansowym**

Warszawa, 10-11 czerwca 2010 r.

pod redakcją
prof. dr hab. Hanny Litwińczuk

Autorzy: Dobrosława Antonów, Krzysztof Biernacki, Ewelina Bobrus, Andrzej Borodo, Elżbieta Chojna-Duch, Iwona Ciepiela, Małgorzata Cilak, Krzysztof Czarnecki, Magdalena Fedorowicz, Eugenia Fojcik-Mastalska, Dominik Gajewski, Wojciech Gonet, Witold Grygorowicz, Andrzej Huchla, Marcin Jamroży, Joanna Kiszka, Marta Kluzek, Katarzyna Kopyściańska, Marek Kopyściański, Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Michał Koziół, Krzysztof Lasiński-Sulecki, Paweł J. Lewkowicz, Dominik Mączyński, Andrzej Michór, Alicja Młynarczyk, Witold Modzelewski, Artur Mudrecki, Tomasz Nieborak, Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski, Piotr Pietrasz, Krystyna Piotrowska-Marczak, Michał Radvan, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Joanna M. Salachna, Paweł Selera, Justyna Siemieniako, Ryszard Sowiński, Tomasz Sowiński, Maciej Ślifirczyk, Katarzyna Święch, Krzysztof Teszner, Rafał Tucholski, Marcin Tyniewicki, Jacek Wantoch-Rekowski, Małgorzata Wróblewska, Adam Złasiński, Anna Zalcewicz, Patrycja Zawadzka, Marek Zdebel

Copyright © by Uniwersytet Warszawski

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez jej zgody zabronione.

ISBN 978-83-269-0931-3

Redaktor: Alicja Szewczyk

Korekta: Zespół

Skład i łamanie: IGAWA Ireneusz Gawliński

Projekt okładki: Ireneusz Gawliński

Koordinacja produkcji: Mariusz Jezierski

Redaktor Naczelna Wydawnictw Książkowych i Czasopism:

Beata Chanowska-Dymlang

Wydawca:

Sylwia Krawczyk

„Oficyna Prawa Polskiego”

Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o. o.

ul. Łotewska 9a, 03-918 Warszawa

Spis treści



Notki o autorach	10
Wprowadzenie	15
Część 1	
Rozdział 1. Finanse publiczne	
<i>Krystyna Piotrowska-Marczak</i>	
Prawno-ekonomiczne bariery stabilności finansów publicznych	21
<i>Elżbieta Chojna-Duch</i>	
Uwarunkowania globalnego kryzysu zadłużenia publicznego – problemy regulacji prawnych	32
<i>Iwona Ciepela, Marek Zdebel</i>	
Współdziałanie państwa polskiego oraz innych państw członkowskich UE na rzecz utrzymania krajowej i transgranicznej stabilności finansowej w świetle Porozumienia o współpracy pomiędzy organami nadzoru finansowego, bankami centralnymi i ministrami finansów UE na temat transgranicznej stabilności finansowej (MoU) oraz ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej ...	43
<i>Andrzej Borodo</i>	
Niektóre aspekty budżetu i prawa budżetowego Unii Europejskiej	58
<i>Paweł J. Lewkowicz, Marcin Tyniewicki</i>	
Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny ...	66
<i>Wojciech Gonet</i>	
Problematyka łącznego zadłużenia sektora publicznego	87
<i>Rafał Bucholski</i>	
Zakres swobody lokowania wolnych środków przez jednostki sektora finansów publicznych w „starej” i „nowej” ustawie o finansach publicznych	98
<i>Witold Grygorowicz</i>	
Hierarchia wartości konstytucyjnych chroniących równowagę finansów publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	110

<i>Tomasz Sowiński</i>	
Pięć lat doświadczeń prawa finansów publicznych w Polsce w dziedzinie prawa emerytalnego – przestrzeń niezagospodarowana	121
<i>Jacek Wantoch-Rekowski</i>	
Powiązania budżetu państwa z systemem finansowym ubezpieczeń społecznych. . .	130
<i>Krzysztof Czarnecki</i>	
Uwagi na temat dotacji z budżetu państwa i kwestii ich prawnego dochodzenia	144
<i>Małgorzata Wróblewska</i>	
Prawnofinansowe instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)	153
Rozdział 2. Finanse jednostek samorządu terytorialnego.	
Podatki i opłaty lokalne	
<i>Elżbieta Kornberger-Sokołowska</i>	
Realizacja zasady wyrównywania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie finansów publicznych	167
<i>Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski</i>	
Umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu państwa, w tym na dofinansowanie wybranych zadań własnych gmin w sferze infrastruktury . .	175
<i>Alicja Młynarczyk</i>	
Dostosowanie finansów publicznych polskich jednostek samorządu terytorialnego do uregulowań prawa europejskiego	196
<i>Joanna M. Salachna</i>	
Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania	207
<i>Małgorzata Cilak</i>	
Dotacje z budżetu gminy dla przedsiębiorców a regulacje UE dotyczące pomocy publicznej	221
<i>Ewelina Leja</i>	
Ewolucja regulacji finansów regionalnych w Konwencjach Europejskich	228
<i>Michał Radwan, Michał Kozieł</i>	
Nowe regulacje prawne w zakresie opodatkowania budowli powierzchniowych w Republice Czeskiej	236
Rozdział 3. Prawo bankowe. Rynki finansowe	
<i>Eugenia Fojcik-Mastalska</i>	
Zniesienie zasady walutowości	245

<i>Magdalena Fedorowicz</i>	
Proces europeizacji polskiego prawa bankowego 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia	252
<i>Anna Zalcewicz</i>	
Polskie prawo bankowe jako element systemu prawa regulującego funkcjonowanie jednolitego rynku finansowego w Unii Europejskiej	266
<i>Patrycja Zawadzka</i>	
Stan i kierunki rozwoju regulacji prawnych w zakresie gwarantowania depozytów ..	279
<i>Edyta Rutkowska-Tomaszewska</i>	
Ochrona konsumenta na rynku usług finansowych w prawie europejskim na przykładzie najnowszych dyrektyw unijnych	288
<i>Andrzej Michór</i>	
Nadzór nad rynkami finansowymi w Unii Europejskiej	307
Część 2	
Rozdział 1. Zagadnienia ogólne podatków i prawa podatkowego	
<i>Witold Modzelewski</i>	
Rola wykładni w procesie stanowienia harmonizowanego prawa podatkowego – zarys problemu	327
<i>Joanna Kiszka</i>	
Wykładnia prowspólnotowa jako element interakcji prawa krajowego ze wspólnotowym i jej obecność w procesie sądowego stosowania polskich regulacji podatków pośrednich	332
<i>Krzysztof Lasiński-Sulecki</i>	
Granice prounijnej wykładni prawa podatkowego	356
<i>Katarzyna Kopyściańska, Marek Kopyściański</i>	
Wykładnia prowspólnotowa w orzecznictwie ETS	371
<i>Artur Mudrecki</i>	
Wykładnia prowspólnotowa w orzecznictwie sądów administracyjnych w podatkach obrotowych	382
<i>Dobrosława Antonów</i>	
Recepcja postulatów wykładni prounijnej w strategii interpretacyjnej sądów administracyjnych w sprawach podatkowych	396
<i>Krzysztof Teszner</i>	
Wykładnia prowspólnotowa w interpretacjach przepisów prawa podatkowego dokonywanych przez krajową administrację publiczną	413

<i>Andrzej Huchla</i>	
Prawo podatkowe Unii Europejskiej w interpretacjach ministra finansów	429
<i>Adam Zalaśiński</i>	
Koncepcja nadużycia podatkowego w unijnym prawie podatkowym – potencjalne kierunki oddziaływania na prawo polskie	440
<i>Dominik Mączyński, Ryszard Sowiński</i>	
Klauzule generalne oraz pojęcia niedookreślone w europejskim i krajowym prawie podatkowym a obejście (nadużycie) prawa	464
<i>Maciej Ślifirczyk</i>	
Wybrane zagadnienia problematyki przeciwdziałania obejściu prawa podatkowego przed i po akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej . . .	479
<i>Piotr Pietrasz, Justyna Siemieniako</i>	
Przepisy ogólne prawa administracyjnego a realizacja zobowiązań podatkowych – wybrane zagadnienia	489
Rozdział 2. Podatek dochodowy	
<i>Krzysztof Biernacki</i>	
<i>Funktionsverlagerung</i> a modele korekty kosztów w polskich przedsiębiorstwach powiązanych	505
<i>Marcin Jamroży</i>	
Skutki zmian w składzie wspólników spółki osobowej z perspektywy umów o unikaniu podwójnego opodatkowania	515
<i>Marta Kluzek</i>	
Zastosowanie wybranych elementów konstrukcji podatku dochodowego od przedsiębiorstw w warunkach ograniczonej harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej	530
<i>Katarzyna Święch</i>	
Ewolucja warunków kumulatywnego opodatkowania dochodów małżonków w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej	545
Rozdział 3. Podatek od towarów i usług	
<i>Paweł Selera</i>	
Wpływ unijnej zasady proporcjonalności na polskie regulacje w zakresie podatku od towarów i usług	557
<i>Ewelina Bobrus</i>	
Harmonizacja prawa podatkowego w zakresie systemu podatku od wartości dodanej na przykładzie zwolnienia z VAT dostawy budynków, budowli lub ich części	571

Joanna M. Salachna

Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania¹



1. Wprowadzenie – obszar rozważań oraz formalizacja tez	207
2. Równoważenie sekcji bieżącej budżetu JST – wytyczne normatywnoprawne i ich wpływ na zaciąganie zobowiązań dłużnych	208
3. Indywidualny wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia i prognozowanie długu	211
4. Analiza realiów stosowania zindywidualizowanego wskaźnika dopuszczalnego zadłużenia	214
5. Dług jako element wieloletniej prognozy finansowej (WPF) – ocena WPF	218
6. Konkluzje	219

1. Wprowadzenie – obszar rozważań oraz formalizacja tez

W dniu 1 stycznia 2010 r. weszła w życie nowa ustawa o finansach publicznych², która wprowadziła liczne, niejednokrotnie bardzo zasadnicze zmiany w dotychczasowym systemie prawnofinansowym jednostek samorządu terytorialnego (JST). Część nowych uregulowań już weszła w życie, zaś część z nich zacznie obowiązywać w późniejszych okresach (zgodnie z ustawą – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych³). Najistotniejsze z nowych instytucji dotyczą bezpośrednio lub pośrednio długu JST. Zasadniczo będą one w pełni obowiązywać od roku budżetowego 2014, aczkolwiek już od 2011 r. JST muszą uwzględniać instrumenty planistyczne oraz korekcyjne w zakresie długu oraz formalnie „przymierzać się” do przy-

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009–2010 jako projekt badawczy własny nr N N 113 241436 pt. *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego (na przykładzie JST w województwie podlaskim)*.

² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. nr 157, poz. 1240), dalej: ufp.

³ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. nr 157, poz. 1241), dalej: ustawa wprowadzająca ufp.

szej sytuacji prawnej (obowiązek symulacji wedle przyszłych wytycznych w zakresie pułapu długu⁴).

W niniejszym opracowaniu poruszona zostanie problematyka dwóch zasadniczych nowych instytucji prawnofinansowych w zakresie długu JST, mianowicie:

- konieczności równoważenia sekcji bieżącej budżetu i związanego z tym zakazu zadłużania się JST na pokrycie wydatków bieżących (art. 242 ufp),
- planowania długu z uwzględnieniem zindywidualizowanego wskaźnika dopuszczalnego zadłużenia (art. 243 w zw. z art. 226–229 ufp).

W zamierzeniu ustawodawcy nowe rozwiązania przyczynią się nie tylko do racjonalizacji gospodarki finansowej JST, ale także wymuszą stosowanie instrumentów nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi⁵. Konfrontując założenia legislacyjne z przewidzianą konstrukcją prawną wskazanych wyżej instytucji, w merytorycznej części niniejszego opracowania podejmę próbę wykazania, że:

1. normatywna konstrukcja równoważenia sekcji bieżącej budżetu JST nie ma wprawdzie charakteru bezwzględnego, ale jej dopuszczalne przepisami „łagodzenie” w praktyce będzie z pewnością negatywnie wpływać na zdolność do zadłużania się przez samorządy;
2. normatywna konstrukcja zindywidualizowanego wskaźnika dopuszczalnego zadłużenia JST posiada niedoskonałości. Stwierdzenie to dotyczy braku rozwiązań prawnych w odniesieniu do faktycznego przekroczenia wskaźnika, co może nastąpić w wyniku stosowanego i dopuszczalnego „łagodzenia” równoważenia sekcji bieżącej budżetu (o czym w pkt 1);
3. instrument planowania wieloletniego (w tym długu JST) nie sprawdzi się w praktyce jako narzędzie zarządzania (strategicznego), a będzie jedynie kolejnym sformalizowanym obowiązkiem ciężącym na JST.

2. Równoważenie sekcji bieżącej budżetu JST – wytyczne normatywnoprawne i ich wpływ na zaciąganie zobowiązań dłużnych

Jednostki samorządu terytorialnego, począwszy od uchwalania uchwał budżetowych na 2011 r., muszą przestrzegać zasad szczegółowych dotyczących planowanego i wykonywanego deficytu budżetowego. Chodzi tu o regulacje zawarte w art. 242 ufp. Zgodnie z nimi:

⁴ Stwierdzenie to odnosi się do obowiązku załączania w latach 2011–2013 do wieloletniej prognozy finansowej informacji o kształtowaniu się poziomu długu według zindywidualizowanego wskaźnika, który zacznie obowiązywać od 2014 r. – zob. art. 122 ust. 3 ustawy wprowadzającej ufp.

⁵ Zob. *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych z dnia 20 października 2008 r.*, druk sejmowy nr 1181, s. 11, 38 i 39.

- rada/sejmik JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (ust. 1 powołanej regulacji); zasada ta dotyczy także kwot dochodów i wydatków zrealizowanych (art. 242 ust. 2 ufp);
- wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym (art. 242 ust. 3 ufp).

Z powyższego wynika, że usankcjonowane zostało wewnętrzne rozgraniczenie budżetu JST na sekcję bieżącą oraz majątkową. Na marginesie – do czasu uchwalenia obecnej ufp pojawiały się postulaty podziału budżetu na dwie części, tj. bieżącą (administracyjną, operacyjną) oraz majątkową (inwestycyjną, budżet kapitałowy). Trzeba w tym miejscu wskazać, że ustawodawstwo innych państw niejednokrotnie przewiduje tego typu rozróżnienie, co związane jest najczęściej z ewentualną możliwością zaciągania długu przez JST na finansowanie budżetu inwestycyjnego oraz najczęściej zakazem deficytu w części administracyjnej (bieżącej).⁶ Polski ustawodawca także zdecydował o wprowadzeniu wymogu zrównoważenia budżetu w jego części operacyjnej (bieżącej). Przy czym ów rygor łagodzony jest możliwością pokrywania ewentualnego deficytu w tej części (tj. sytuacji, w której wydatki bieżące są większe od dochodów bieżących) nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami.

Zgodnie z twierdzeniem projektodawców przyjęte rozwiązania mają służyć racjonalnej gospodarce finansowej JST⁷. Istotne jest przy tym, że przyjęta konstrukcja powoduje, że sformułowana w art. 242 ust. 1 ufp zasada nie obowiązuje w trakcie wykonywania budżetu oraz nie jest bezwzględnie wymagana do wydatków finansowanych z tzw. środków pomocowych (z budżetu UE i pomocy państw członkowskich EFTA), co posiada niewątpliwe zalety z punktu widzenia JST (o czym w dalszej części niniejszych uwag).

W pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga, iż sformułowane w art. 242 ufp wymogi są zróżnicowane ze względu na to, czy dotyczą budżetu planowanego, czy wykonanego. I tak odnośnie planowanych w uchwale budżetowej wielkości wydatki bieżące nie mogą być większe niż suma dochodów bieżących, nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz wolnych środków (nadwyżki środków pieniężnych na rachunku, które wynikają z rozliczeń zaciągniętych zobowiązań dłużnych). Można to zilustrować w następujący sposób:

wydatki bieżące ≤ dochody bieżące + nadwyżka z lat ubiegłych + wolne środki

⁶ Szerzej zob. np. M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Białystok 2005, s. 131–146.

⁷ *Uzasadnienie do projektu u.f.p., op. cit.*, s. 39.

Oczywiście kwoty wskazanych wielkości (dochodów, wydatków itd.) muszą być obliczane z uwzględnieniem obowiązujących regulacji w tym zakresie, czyli np. kwoty wydatków bieżących wylicza się z limitów budżetowych określonych zgodnie z art. 236 ust. 2 ufp, nadwyżka z lat ubiegłych zaś musi być skumulowaną nadwyżką.

Odrębną natomiast kwestią jest ustalenie wyniku sekcji bieżącej budżetu po jego realizacji. W tym przypadku brane są pod uwagę rzeczywiste kwoty dochodów i wydatków bieżących oraz skumulowanej nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków (art. 242 ust. 2 ufp). Niemniej jednak zgodnie z art. 242 ust. 3 ufp dopuszczalna jest sytuacja, w której wydatki bieżące są wyższe od sumy dochodów bieżących, nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków – o ile kwota przewyższających ową sumę wpływów budżetowych wynika (jest mniejsza lub równa) z wydatków bieżących realizowanych z udziałem tzw. środków pomocowych. Dotyczy to przypadków, w których JST nie otrzymały zaplanowanych kwot dochodów ze środków pomocowych (nie przekazano ich jako refundacji), a zrealizowały wydatki na zadania (projekty/programy), których źródłem współfinansowania są bezzwrotne środki z UE lub z pomocy państw członkowskich EFTA⁸.

Określone w art. 242 ufp wymagania odnośnie równoważenia dochodów i wydatków w sekcji bieżącej budżetu dotyczą kwot planowanych (ust. 1) oraz wykonanych (ust. 2 i 3). To zaś oznacza, że JST nie może planować długu do zaciągnięcia w oparciu o brak środków (planowanych oraz wykonanych) na realizację wydatków bieżących. Nie jest to jednak równoznaczne z zakazem realnego pokrywania wydatków bieżących środkami zwrotnymi. Czym innym jest bowiem cel (i faktyczne przeznaczenie) pieniędzy pochodzących z zobowiązań dłużnych, czym innym zaś wyliczenie kwoty służącej finansowaniu danych zadań. Zatem z powyższego wynika, że JST od 2011 r. mogą wprawdzie faktycznie finansować ze środków zwrotnych wydatki bieżące, niemniej jednak kwota zaciąganego długu nie może wynikać z niedoboru planowanych i posiadanych środków finansowych (dochodów + nadwyżki z lat ubiegłych + wolnych środków) przeznaczanych na wydatki bieżące. Ogólną granicę zaciągania długu stanowi kwota brakująca do sfinansowania wyłącznie wydatków majątkowych.

Trzeba także wskazać, że niezależnie od ustawowej możliwości finansowania sekcji bieżącej budżetu JST także nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami, finansowanie wydatków bieżących z takich źródeł jest niekorzystne, biorąc pod uwagę dyspozycję art. 243 ufp. Jeśli bowiem dana JST planuje korzystanie z zasilania zwrotnego (zaciąganie zobowiązań dłużnych), to powinna dążyć do takich relacji w sekcji bieżącej budżetu, w których nie będzie mieć miejsca finansowanie wydatków bieżących nadwyżką budżetową lub wolnymi środkami

⁸ Zatem zgodna z prawem jest sytuacja, w której: wydatki bieżące – wydatki, na które jeszcze nie przekazano środków ze środków pomocowych \leq dochody bieżące + nadwyżka z lat ubiegłych + wolne środki.

– takie bowiem „dodatkowe” wpływy nie są uwzględniane przy wyliczaniu indywidualizowanego wskaźnika zadłużenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu kwot dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku oraz wydatków bieżących. Co więcej – generalnie sekcja bieżąca powinna wykazywać nadwyżkę, jeśli JST ma zamiar zaciągać zobowiązania dłużne lub jeśli z zaciągniętych już wcześniej zobowiązań wynika, że ich spłata przypada na 2014 r. (i ewentualnie także na lata następne). Jakkolwiek bowiem możliwe jest „poprawienie” wskaźnika możliwości zadłużenia (o którym mowa w art. 243 ufp) dochodami ze sprzedaży majątku, to jednak – jak się wydaje – nie będzie on decydujący (szczególnie w mniejszych JST lub przy dużej kwocie zobowiązań dłużnych) dla ustalenia możliwości zaciągania długu – szczegółowo o tej zależności zob. pkt 2⁹.

3. Indywidualny wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia i prognozowanie długu

Zarówno przy konstruowaniu uchwały budżetowej, jak i wieloletniej prognozy finansowej (WPF) będą musiały być uwzględniane postanowienia dotyczące dopuszczalnych wskaźników spłat długu – art. 243 ufp. Zgodnie z art. 121 ust. 2 ustawy wprowadzającej ufp regulacje te znajdują zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na 2014 r. Niemniej jednak na lata 2011–2013 JST zobowiązane są do załączania do WPF informacji o kształtowaniu się relacji, o której mowa w art. 243 (art. 122 ust. 3 ustawy wprowadzającej ufp). Ten obowiązek, jak się wydaje, ma na celu przygotowanie JST do nowej rzeczywistości prawnej. Ponadto dane na lata 2011–2013 zawarte w dodatkowym załączniku do WPF uwidocznia realne możliwości i potencjał finansowy samorządów terytorialnych oraz związane z tym planowanie dalszego postępowania w zakresie finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ufp rada/sejmik JST 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) spłat 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 dyskon-

⁹ Zob. także: J.M. Salachna, *Komentarz do art. 242 u.f.p.*, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010; R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 426 i nast.

tem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90;

- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

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 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90;

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;

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;

Db – dochody bieżące;

Sm – dochody ze sprzedaży majątku;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Istotna jest przy tym dyspozycja art. 243 ust. 2 ufp, zgodnie z którą przy obliczaniu powyższej relacji, dla roku poprzedzającego rok budżetowy, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu JST. Natomiast do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Zgodnie zaś z ust. 3 art. 243 ufp ograniczeń określonych w ust. 1 tej regulacji nie stosuje się do:

- wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2

– ale wyłącznie w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. Jednakże w sytuacji gdy określone w umowie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1 (art. 243 ust. 4 ufp).

Powołane powyżej regulacje stanowią swoistą „odповідь” na od dawna oraz powszechnie krytykowane ustawowe, sztywno ustalone pułapy zadłużenia i jego spłat określone w art. 169 i 170 ufp z 2005 r. Przedstawiciele zarówno praktyki, jak i doktryny zgodni byli co do tego, że ustanowione limity (tak spłat rocznych, jak i długu ogółem) nie są i nie mogą być adekwatne w stosunku do wszystkich JST¹⁰. W 2006 r. Ministerstwo Finansów dostrzegając ten problem w opracowanej nowelizacji prawa finansów publicznych, planowało: po pierwsze – zniesienie 60% pułapu zadłużenia, po drugie – zmodyfikowanie obliczania 15% dopuszczalnego wskaźnika spłat zadłużenia w zależności od sytuacji finansowej danej JST. W założeniu przyjmowano, że im wyższa będzie relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów, tym dopuszczalny pułap spłat będzie wyższy (ograniczenie będzie łagodniejsze). W związku z tym sformułowana miała być reguła, zgodnie z którą roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi w stosunku do planowanych dochodów nie może przekraczać 90% relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów z ostatnich 3 lat. Należy zaznaczyć, że takie rozwiązanie proponowane było w literaturze przedmiotu¹¹. Niestety, dokonana w 2006 r. nowelizacja ufp takich zmian nie wniosła.

Obecna konstrukcja dopuszczalnego wskaźnika spłat zobowiązań dłużnych wraz z należnościami ubocznymi odbiega nieco od planowanej w 2006 r. – nie ma tu bowiem górnego procentowego ograniczenia relacji. W uzasadnieniu projektu obecnie obowiązującej ufp wskazano, że nowa regulacja znosi ograniczenia dla tych JST, które posiadają znaczny potencjał rozwojowy i dla których *zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej*. Niezależnie od tego, z drugiej strony przyjęte rozwiązania zdyscyplinują JST, *których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek*¹². Zatem można stwierdzić, że ustawodawca zastosował normę parametryczną, która odnosi się –

¹⁰ Zob. np. P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 131 i nast.; J. Adamiak, *Działalność inwestycyjna a deficyt budżetowy i dług publiczny samorządów terytorialnych*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń 2005, s. 281 i nast.; B. Filipiak, M. Dylewski, *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11.

¹¹ Zob. M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie...*, op. cit., zwłaszcza s. 245 i nast.

¹² *Uzasadnienia do projektu u.f.p.*, op. cit., s. 39.

mówiąc w uproszczeniu i potocznie – do „zdolności kredytowej” danej JST. Zważywszy na to, że zmiany tego typu postulowane były od dawna, wprowadzenie zindywidualizowanego wskaźnika zdolności spłaty zobowiązań dłużnych należy generalnie ocenić pozytywnie.

4. Analiza realiów stosowania zindywidualizowanego wskaźnika dopuszczalnego zadłużenia

W części 2. niniejszego opracowania zasygnalizowano istnienie pewnych konsekwencji realizacji tegoż unormowania w zakresie stosowania art. 243 ufp. W tym miejscu nastąpi ich wyjaśnienie. Otóż jakkolwiek poczynawszy od 2011 r. JST mają możliwość pokrywania deficytu sekcji bieżącej budżetu (tj. ujemnej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) nadwyżką z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami, to działania takie są dla nich generalnie niekorzystne, jeśli mają zamiar zaciągać zobowiązania dłużne lub też gdy już posiadają tego typu zobowiązania, a ich spłata przypada na 2014 r. i lata następne. Twierdzenie to wynika z analizy zawartego w art. 243 ust. 1 ufp wzoru, z którego można wywnioskować, że:

- a) w danych uwzględnianych przy dokonywaniu obliczenia nie są brane pod uwagę kwoty nadwyżki z lat ubiegłych oraz wolnych środków. Zatem niezależnie od zachowania równowagi w części bieżącej budżetu dzięki pokryciu jego deficytu, np. nadwyżką z lat ubiegłych, najczęściej wątpliwe będzie – por. w tym zakresie uwagi pod lit. b) – uzyskanie dodatkiego wskaźnika warunkującego możliwość dokonywania spłat zobowiązań dłużnych (w tym z odsetkami, dyskontem);
- b) w JST, które będą pokrywać deficyt sekcji bieżącej budżetu nadwyżką z lat ubiegłych lub wolnymi środkami, może wystąpić dodatni wskaźnik średniej arytmetycznej z 3 lat poprzedzających rok budżetowy – o ile w latach tych JST uzyskiwała dochody ze sprzedaży majątku, ponieważ powiększają one przy wyliczaniu wskaźnika kwoty dochodów bieżących. Jak zaznaczono, uzyskanie dodatkiego wskaźnika w takich przypadkach jest ewentualnością, bowiem nie zawsze JST będą w stanie „poprawić wynik” sekcji bieżącej budżetu dochodami ze sprzedaży majątku – zarówno z uwagi na charakter takich dochodów, jak też posiadanych i przeznaczonych do sprzedaży składników majątkowych. Uwzględniając te uwagi, można wstępnie postawić tezę, że poprawianie wyniku sekcji bieżącej budżetu dochodami ze sprzedaży majątku wątpliwe będzie w mniejszych JST lub takich, gdzie dochody te są niewielkie.

Oprócz tego trzeba zauważyć, że możliwość spłat zobowiązań w 2014 r. warunkowana jest posiadaniem dodatniego wskaźnika wyliczonego dla lat 2011–2013, który musi być wyższy niż relacja spłat zadłużenia z należnościami ubocznymi (odsetki, dyskonto) w stosunku do dochodów ogółem – analogicznie w kolejnych latach.

W ust. 1 pkt 1–3 omawianego przepisu zawarto *de facto* dwie kategorie zobowiązań, których spłaty wraz z należnościami ubocznymi lub potencjalne spłaty muszą być ujmowane do wyliczenia ich wskaźnika względem planowanych dochodów budżetowych.

W pierwszej z nich (art. 243 ust. 1 pkt 1 i 2) znajdują się:

1. planowane w danym roku budżetowym spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek zaciąganych w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetowego,
2. mające nastąpić w danym roku budżetowym spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek zaciąganych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek (tzw. rolowanie długu),
3. spłaty zobowiązań dłużnych (z tytułu kredytów, pożyczek) zaciągniętych na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków budżetu UE,
4. spłaty w danym roku budżetowym odsetek od wymienionych w pkt 1–3 zobowiązań oraz spłaty odsetek od planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek krótkoterminowych, zaciąganych na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego,
5. wykup papierów wartościowych wyemitowanych w związku z celami, o których mowa w pkt 1–3 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem.

Jak wynika z powyższego, do wyliczania wskaźnika możliwego zadłużenia nie wlicza się rat kapitałowych pożyczek i kredytów na pokrycie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu (niedoboru budżetowego). Wynika to z faktu, że wprawdzie zaciągnięcie tego rodzaju pożyczek lub kredytów jest także zadłużaniem się, lecz taki dług ma zupełnie inny charakter niż ten wynikający z zobowiązań długoterminowych. Jego istota polega na tymczasowym zasileniu budżetu w przypadku chwilowej utraty bieżącej płynności finansowej JST (spowodowanej np. nieregularnością wpływów dochodów budżetowych), a w praktyce zaciągany jest najczęściej w ramach limitu kredytowego w rachunku bieżącym. Niemniej jednak należności uboczne w postaci odsetek od kredytów krótkoterminowych powinny być uwzględniane przy sporządzaniu prognozy kształtowania się spłat zadłużenia. I tu pojawia się zasadniczy problem, szczególnie (ale nie tylko) w kontekście zaciągania przez JST kredytów w rachunku bieżącym. Tego rodzaju zobowiązania są spłacane w sposób automatyczny, tzn. zaraz po wpływnięciu środków finansowych na rachunek JST dokonywana jest redukcja kwoty zaciągniętego kredytu. Ponadto tego rodzaju limity kredytowe są odnawialne,

tj. mogą być zaciągane do ustalonej w umowie wysokości w każdym czasie, np. 1 lutego zaciągnięto w rachunku bieżącym kredyt, który w całości został spłacony 25 marca, a 27 marca znowu, z powodu przejściowego braku środków finansowych, zaciągnięto dług w ramach przyznanego limitu. Odsetki od tego rodzaju zobowiązań dłużnych możliwe są do ustalenia dopiero po „wykorzystaniu” kredytu i nie można określić (wyliczyć) ich wysokości z góry. Stąd też JST mają z tego tytułu dosyć duże problemy z wykazywaniem w danym roku budżetowym spłat odsetek od planowanych kredytów krótkoterminowych. Trochę inaczej sytuacja przedstawia się w przypadkach zaciągania innego rodzaju kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu (tzn. nie w ramach kredytu w rachunku bieżącym), choć i tu powstają trudności z określeniem, w jakim okresie (łącznie w trakcie roku budżetowego) JST zmuszona będzie korzystać ze zwrotnego zasilania finansowego. Oprócz tego, w takich przypadkach może nastąpić wcześniejsza spłata, a zatem kwota odsetek do zapłaty przez JST będzie mniejsza.

Druga kategoria obejmuje kwoty potencjalnych spłat udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji (art. 243 ust. 1 pkt 3 ufp). Należy zaznaczyć, że w praktyce znacząca część udzielanych przez JST poręczeń i gwarancji dotyczy zobowiązań zaciąganych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Jeśli zaś chodzi o pojęcie „potencjalności” spłaty tego rodzaju zobowiązań, należy przyjąć, że wykazaniu w prognozie długu spłat zobowiązań na poszczególne lata podlegają wszelkie już udzielone przez JST poręczenia i gwarancje, a także kwoty tego rodzaju zobowiązań wynikające z ustanowionych przez organ stanowiący upoważnień do ich udzielenia¹³.

Z kolei z brzmienia dyspozycji ust. 3 komentowanej regulacji wynika, że do obliczania wskaźnika spłat (i potencjalnych spłat) zobowiązań nie wlicza się kwot wynikających z tytułu:

1. wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów, i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu UE lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA; istotne jest przy tym, że odsetki od tego typu zobowiązań muszą być brane pod uwagę przy wyliczeniach spłat;
2. poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym, o ile realizują one zadania JST z wykorzystaniem środków z budżetu UE lub środków pomocy finansowej państw EFTA.

Redakcja powołanego przepisu może budzić pewną wątpliwość. W ust. 3 pkt 1 mowa jest o zobowiązaniach zaciąganych „w związku” ze środkami określonymi w stosownej umowie. To sformułowanie należy doprecyzować, bowiem może powstać pytanie, o jakiego rodzaju związek może tu chodzić. Otóż trzeba przyjąć, że muszą to być sytuacje, w których zawarto umowę z „dawcą” środków z budżetu UE (pomocy państw EFTA), ale w celu pokrycia wydatków związa-

¹³ Zob. np. uchwała RIO w Łodzi z 24 września 2004 r., nr 26/101/2004, OwSS 2005, nr 1.

nych z realizacją zadań wynikających z takiej umowy JST musi zaciągnąć kredyt, pożyczkę lub wyemitować papiery wartościowe, ponieważ nie posiada koniecznej do zaangażowania wysokości środków własnych. Z kolei do niewliczania do poziomu spłat, na podstawie art. 243 ust. 3 pkt 2 ufp, udzielonych poręczeń i gwarancji, warunkami koniecznymi są łącznie – realizacja przez samorządową osobę prawną zadań danej JST oraz korzystanie przez taki podmiot w związku z realizacją tego rodzaju zadań ze środków unijnych lub pomocowych z państw EFTA. Sformalizowanie powyższych nastąpiło *w celu zwiększenia zdolności absorpcji środków unijnych i środków z pomocy udzielanej przez państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu*¹⁴.

W art. 243 ust. 3 ufp ustanowiono ograniczenia czasowe dla niewliczania do spłat zobowiązań dłużnych wskazanych wyżej kwot zobowiązań. Zostały one „uzupełnione” w stosunku do regulacji ufp z 2005 r. Postanowiono, że niewuwzględnianie spłat zobowiązań może mieć miejsce w terminie nie dłuższym niż 90 dni od dnia zakończenia programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji. Od razu trzeba wskazać, że ustawodawca posłużył się w tym przypadku koniunkcją. Z powołanej regulacji wynika zatem, iż w przypadku wykonania zadania, ale niezyskania należnej refundacji, JST nadal – tj. mimo upływu terminu 90 dni od zakończenia realizacji zadania – nie wlicza zaciągniętych zobowiązań do wskaźnika spłat długu. Natomiast po zakończeniu realizacji i ostatecznym rozliczeniu programu (projektu, zadania) oraz otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków, istniejące jeszcze zadłużenie wynikające z konieczności jego współfinansowania wliczane będzie do obliczania limitu. Podobna sytuacja ma miejsce, w przypadku gdy JST nie wywiązała się należycie z umowy, na podstawie której została beneficjentem środków pomocowych (tzn. nie otrzymała refundacji poniesionych wydatków lub też orzeczone zwrot uzyskanych kwot środków unijnych). Wówczas, jeżeli w wyniku doliczenia tego zadłużenia do obliczania relacji długu oraz spłat rocznych zobowiązań przekroczony został wskaźnik zadłużenia, taka JST nie ma żadnej możliwości zaciągnięcia nowych kredytów, pożyczek oraz wyemitowania papierów wartościowych do czasu, kiedy zostanie spełniona relacja wyliczana na podstawie wzoru ustalonego w art. 243 ust. 1 ufp.

Na tle powyższych uwag wypada zauważyć, że w praktyce mogą wystąpić, w wyniku zaistniałych faktycznych okoliczności, jak np. konieczności zwrotu środków „pomocowych” i jednoczesnego istnienia zadłużenia z tytułu realizacji zadań, które miały być pokryte refundacją (środkami, które zostały zwrócone), przypadki przekroczenia ustalonego zindywidualizowanego wskaźnika zadłużenia. W takich sytuacjach budżet wprawdzie uchwalony został z zachowaniem omawianych reguł, ale jego wykonanie narusza dyspozycje art. 243 ufp. Co więcej – w opisywanej sytuacji – w kolejnym roku budżetowym może być

¹⁴ Uzasadnienie do projektu u.f.p., op. cit., s. 39.

nierealne uchwalenie budżetu JST z zachowaniem dopuszczalnego pułapu zadłużenia. Ustawodawca natomiast kategorycznie sformułował zakaz, że JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje przekroczenie wskaźnika ustalanego zgodnie z art. 243 ufp. Można przypuszczać, że w takich jak opisane przypadkach JST będą zawyżać dochody, tak aby możliwe było „zmieszczenie się” w ustawowym wskaźniku zadłużenia. Tyle tylko, że na etapie wykonania prawdopodobnie znowu zostanie przekroczony dopuszczalny pułap. Ustawodawca nie był, niestety, na tyle przewidujący, aby zawrzeć w ufp rozwiązania na potrzeby faktycznego przekroczenia wskaźnika długu.

5. Dług jako element wieloletniej prognozy finansowej (WPF) – ocena WPF

Zgodnie z dyspozycją art. 227 ust. 2 ufp integralną częścią WPF jest prognoza kwoty długu. Niemniej także w samej zasadniczej części prognozy (dotyczącej wielkości planowanych w poszczególnych latach budżetowych) konieczne jest określenie dla każdego z objętych prognozą lat – wielkości długu oraz kształtowaniu się zindywidualizowanego wskaźnika zadłużenia¹⁵. Należy wskazać, że WPF jest sporządzana na okres co najmniej czteroletni¹⁶ i ma charakter „kroczący”. W założeniu WPF powinna mieć charakter dokumentu (aktu) o charakterze strategicznym dla zarządzania finansami, w tym zarządzania długiem JST. Jednak tak jest, ponieważ:

1. zawarte w WPF dane odnośnie podstawowych wielkości budżetowych w każdym roku objętym prognozą sporządzane będą/są w układzie, który zapewnia zgodność ze strukturą przewidzianą dla uchwał budżetowych; Wprawdzie jest to instrument niezbędny dla planowania długu w kolejnych okresach oraz określania możliwości jego spłaty (zob. art. 243 ufp), nie jest to natomiast struktura, która w jakikolwiek sposób służy zarządzaniu finansami, nie wspominając już o podnoszonym przez projektodawców tych regulacji – nowoczesnym zarządzaniu. W sektorze samorządowym zarządzanie finansami wymaga wdrożenia budżetowania¹⁷, a nie powielania istniejących schematów, tylko w większej skali (tu: w odniesieniu do okresu, na jaki uchwalana jest WPF);

¹⁵ Przy czym w latach 2011–2013 podaje się obowiązujące w zakresie długu wskaźniki, o których mowa w art. 169 i 170 ufp z 2005 r., a załącza dodatkowo informacje o kształtowaniu się relacji przewidzianej w art. 243 ufp.

¹⁶ Okres ten ulega wydłużeniu, jeśli JST planuje przedsięwzięcia, których finansowanie przekracza 4 lata. W takich przypadkach WPF sporządzana jest na okres odpowiadający okresowi realizowanych przedsięwzięć wieloletnich – zob. art. 227 ust. 1 ufp.

¹⁷ Na ten temat zob. np. S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, Warszawa 2002.

2. WPF nie spełni roli instrumentu zarządzania także z innego względu niż wskazany powyżej; otóż z obowiązujących regulacji wynika, że prognoza w zakresie danego roku budżetowego stanowi w istocie odwzorowanie postanowień uchwały budżetowej (budżetu) – zob. art. 229, 231 ust. 6 i art. 232 ufp;
3. złudne jest przekonanie, że możliwe jest realistyczne (zob. *primodium* art. 226 ust. 1 ufp) zaplanowanie na okres kilku lat nie tylko globalnych oraz podstawowych wielkości budżetowych, ale także bardziej szczegółowych postanowień (np. w zakresie wydatków na wynagrodzenia); twierdzenie to nabiera wyrazistości, gdy uwzględnić, że trudno jest planować nawet na okres roczny – świadczą o tym bardzo niekiedy liczne zmiany budżetu i uchwały budżetowej dokonywane w trakcie roku budżetowego w każdej JST;
4. konieczność sporządzenia WPF w przewidzianym przez ustawodawcę kształcie, nie tylko z pewnością nie wpłynie na zarządzanie finansami, ale dodatkowo będzie stanowić dalszą (pogłębiającą się) formalizację działań władz i administracji publicznej. Aparatowi finansowemu JST, który jest mocno obciążony przygotowaniem różnego rodzaju dokumentów, przybędzie dodatkowa „uciążliwość” w postaci przygotowania WPF.

Dodatkowo trzeba podkreślić, że zawarte w WPF ustalenia/postanowienia nie mają – co do zasady – charakteru normatywnego (wiążącego), co jest oczywistą konsekwencją istoty każdej prognozy, która sprowadza się do przewidywania. Wyjątkiem w tym względzie są fakultatywnie ustanawiane upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań (art. 228 ufp).

6. Konkluzje

Poczynione rozważania i sformułowane na ich podstawie szczegółowe wnioski uprawniają do poniżej zaprezentowanych konkluzji.

1. Co do zasady pozytywnie trzeba ocenić nakaz równoważenia sekcji bieżącej budżetu JST i związany z tym zakaz zadłużania się samorządów na pokrywanie wydatków bieżących. Wprowadzone łagodzenie owego zakazu w postaci możliwości finansowania nadwyżki wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi nadwyżką budżetową z lat ubiegłych, a w szczególności wolnymi środkami nie wydaje się jednak najlepszym rozwiązaniem – przede wszystkim w kontekście zastosowanej formuły rygorów obliczania dopuszczalnego zindywidualizowanego wskaźnika zadłużenia (o czym niżej). Można stwierdzić, że ustawodawca powinien skorelować treściowo wymogi zawarte w art. 242 oraz 243 ufp, ponieważ nakaz równoważenia sekcji bieżącej budżetu (z dopuszczalnością deficytu

w sekcji inwestycyjnej) merytorycznie wiąże się z kwestią dopuszczalnego pułapu długu.

2. Sformułowany w art. 243 ufp zakaz uchwalania budżetu JST, w wyniku realizacji którego przekroczony zostałby obliczony zindywidualizowany wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia, w praktyce może być niejednokrotnie nierealny. Ustawodawca nie przewidział bowiem przypadków, w których splot różnych okoliczności spowoduje faktyczne przekroczenie wskaźnika zarówno w danym roku, jak i kolejnych latach budżetowych. To spowoduje zapewne nie tylko „manipulowanie” wielkościami budżetowymi przy opracowywaniu budżetu oraz WPF, ale także faktycznym nieprzestrzeganiem przepisów – co jest zjawiskiem niepożądanym (zważywszy np. na wymóg realności planowania) i powodującym deprecjację prawa. Trzeba w tym miejscu wskazać, że poprzez dopuszczenie pokrywania wydatków bieżących nadwyżką budżetową oraz wolnymi środkami (art. 242 ufp), przy jednoczesnym nieuwzględnianiu tych wielkości (przynajmniej nadwyżki budżetowej) przy obliczaniu dopuszczalnego zadłużenia, sam ustawodawca potencjalnie inspiruje JST do planowania finansowego, w wyniku którego może faktycznie dojść do naruszenia pułapów określonych w myśl art. 243 ufp.
3. WPF w przewidzianym kształcie nie może spełnić roli, jaką przypisał ustawodawca planowaniu wieloletniemu, a dodatkowo spowoduje pogłębienie się biurokratyzacji gospodarki finansowej JST. Z całą pewnością jednak planowanie wieloletnie jako takie jest potrzebne. W obecnych uwarunkowaniach swoją rolę spełniają prognoza długu oraz – choć nie bez zastrzeżeń – plan zadań/przedsięwzięć wieloletnich. I w zasadzie tylko te dwa dokumenty powinny (w założeniu, ale nie w praktyce stosowania obowiązujących przepisów) składać się na WPF.