



Warszawa, 17 grudnia 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych  
ustaw**

**(druk nr 1048)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest wzmocnienie mechanizmów prawnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST), umożliwienie restrukturyzacji długu JST, doprecyzowanie przepisów dotyczących zadłużania JST oraz regulacji w zakresie postępowań naprawczych.

W związku z powyższymi celami ustawa m.in:

- uwzględnia, przy wyliczaniu wskaźnika spłaty zadłużenia, zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu (tzw. niestandardowe instrumenty finansowe),
- obejmuje zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, ograniczeniami takimi jak tradycyjne umowy kredytu i pożyczki,
- nakłada obowiązek na zarządy JST uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania, które wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Ponadto w ustawie wyeliminowano z indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego dochody ze sprzedaży majątku, jako elementu poprawiającego możliwość spłaty zadłużenia oraz wydłużono z 3 do 7 lat okres, z którego liczony jest limit spłaty zadłużenia.

Ustawa umożliwia także spłatę istniejącego zadłużenia JST nowym długiem o niższych kosztach obsługi oraz wcześniejszą spłatę zadłużenia z własnych środków finansowych oraz wolnych środków z tytułu rozliczenia zaciągniętych zobowiązań.

W ustawie doprecyzowano także przepisy dotyczące postępowań naprawczych oraz dodano przepis, zgodnie z którym w przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu, w jednostce samorządu terytorialnego można zawiesić jej organy i ustanowić zarząd komisaryczny, w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym albo ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, z wyłączeniem wezwania organów jednostki do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji. W tym przypadku program postępowania naprawczego jest niezwłocznie opracowywany i przedstawiany do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej przez komisarza rządowego.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa powstała na podstawie projektu wniesionego przez Radę Ministrów 17 lipca 2018 r. W czasie prac legislacyjnych dokonano szeregu zmian o charakterze porządkowym i redakcyjnym oraz dodano przepis nowelizujący ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

## **III. Uwagi**

1) w art. 1 w pkt 1 dokonano zmiany art. 72 ustawy o finansach publicznych poprzez dodanie ust. 1a, zgodnie z którym tytuły dłużne, wymienione ust. 1 pkt 1–3 tego przepisu (czyli wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne, zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz przyjęte depozyty), obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. Ponieważ przepis art. 72 ust. 1 zawiera zamknięty katalog tytułów dłużnych uwzględnianych przy obliczaniu długu, dodawany ust.

1a ma na celu wyeliminowanie zjawiska obchodzenia przez JST tego katalogu poprzez np. rezygnację z finansowania wydatków publicznych środkami pochodzącymi z pożyczek i kredytów oraz wykorzystanie w tym celu umów nienazwanych, które nie były uwzględniane przy obliczaniu długu.

Wydaje się, że przepis odwołujący się **nazw** stosunków prawnych odpowiadających tytułom dłużnym, jest sformułowany nieprawidłowo, ponieważ o tym, czy dane stosunki prawne odpowiadają wskazanym tytułom dłużnym nie decyduje ich nazwa a ich przedmiot i treść, która pozwalają pewne zdarzenia zakwalifikować do danych stosunków prawnych.

*Ewentualna poprawka mogłaby otrzymać brzmienie:*

*„w art. 1 w pkt 1, w ust. 1a wyraz „nazwą” zastępuje się wyrazami „przedmiotem i treścią”;*

2) w art. 1 w pkt 9 w lit. d dodawany jest ust. 11, zgodnie z którym w przypadku nieopracowania przez JST programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej (dalej RIO) do tego programu, w jednostce samorządu terytorialnego można zawiesić jej organy i ustanowić zarząd komisaryczny, w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym albo ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, z wyłączeniem wezwania organów jednostki do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji.

Podobny skutek przewidywała ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw, która została zawetowana przez Prezydenta w dniu 12 lipca 2017 r. (veto nie zostało do tej pory rozpatrzone przez Sejm). Powodem zawetowania ustawy, było m.in. nadanie rozstrzygnięciu nadzorcemu Prezesa Rady Ministrów umożliwiającemu m.in. zawieszenie organów JST i ustanowienie zarządu komisarycznego, z powodu braku pozytywnej opinii RIO do programu postępowania naprawczego, rygору natychmiastowej wykonalności. Niniejsza ustawa nie pozwala na nadanie tej decyzji rygору natychmiastowej wykonalności.

Pomimo tego regulacja taka budzi pewne wątpliwości:

*Po pierwsze* ust. 11 powoduje bardzo daleko idące skutki dla pochodzących z wyborów organów JST, na podstawie dość ogólnych i uznaniowych kryteriów tj. negatywnej opinii RIO o programie naprawczym.

*Po drugie* relacja pomiędzy ust. 11 a obowiązującym ust. 8 w art. 240a. Zgodnie z ust. 8, RIO obligatoryjnie, z powodu nieopracowania przez JST programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii RIO, ustala budżet JTS. W przypadku zastosowania ust. 11 komisarz ma obowiązek niezwłocznego opracowania i przedstawienia programu naprawczego RIO. Tylko, że jest to już zbędne, ponieważ RIO ustalając budżet ma obowiązek uwzględniania działań naprawczych (art. 240a ust. 3 w związku z ust. 8 zdanie trzecie).

*Po trzecie* wątpliwości budzi ust. 11 w relacji do art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (i odpowiedników w ustawach o samorządzie powiatowym i wojewódzkim), który będzie miał zastosowanie do zwieszenia organów JST. Przepisy art. 97 mają zastosowanie jedynie w sytuacji „nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych”. Tak więc nie chodzi tu o sytuację jednorazową, a przedłużającą się dysfunkcjonalność organów JST (jak wynika z orzecznictwa brak skuteczności musi być brakiem retrospektywnym i perspektywicznym (NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 135/13)). Natomiast zastosowanie ust. 11 będzie mogło być wywołane już jednorazowym zdarzeniem, chyba że odesłanie do art. 97 odnosi się do całości (z wyłączeniem tzw. procedury sanacyjnej) i do ziszczenia skutku w postaci zawieszenia organów JST dojdzie wyłącznie gdy nastąpi zbieg przesłanek z ust. 11 i art. 97.

*Adam Niemczewski*

*Wicedyrektor*