

# BIULETYN UZDROWISKOWY

Nr 2 (61)



**Stowarzyszenie  
Gmin  
Uzdrowiskowych RP**

# BIULETYN UZDROWISKOWY

Nr 2 (61)



Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP

## **Redakcja czasopisma naukowego „Biuletyn Uzdrawiskowy”:**

- 1. Redaktor naczelny** – *prof. dr hab. Bogusław Sawicki*
- 2. Redaktor językowy** – *mgr Wojciech Fułek*
- 3. Redaktor tematyczny** – *dr Jan Golba*
- 4. Sekretarz redakcji** – *Iwona Drozd*

## **Rada Naukowa czasopisma „Biuletyn Uzdrawiskowy”:**

- 1. prof. dr hab. Andrzej Rapacz**  
*Katedra Marketingu i Zarządzania Gospodarką Turystyczną, UE we Wrocławiu*
- 2. prof. dr hab. inż. arch. Elżbieta Węclawowicz-Bilska**  
*Wydział Architektury Politechniki Krakowskiej*
- 3. prof. dr hab. Marek Zdebel**  
*Katedra Prawa Finansowego Uniwersytetu Śląskiego*
- 4. prof. dr hab. Janusz Szopa**  
*Katedra Rekreacji AWF Katowice*
- 5. dr Tadeusz Burzyński**  
*Wydział Turystyki i Promocji Zdrowia GWSH Katowice, Instytut Turystyki w Krakowie*
- 6. dr Diana Dryglas**  
*Katedra Geologii Ogólnej i Geoturystyki, AGH Akademia Górniczo-Hutnicza Kraków*
- 7. prof. nadzw. dr hab. Tomasz Wołowicz**  
*Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie*
- 8. dr. Janka Zálešáková**  
*St. Elisabeth University, Bratislava, (Słowacja)*
- 9. prof. dr hab. Honorata Danilcenko**  
*Litewski Uniwersytet Rolniczy, Kowno (Litwa)*
- 10. prof. Purshottam Das Gupta**  
*Gujarat University, Gujarat, (India)*

## **Czasopismo wydane przez:**

Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP  
33-380 Krynica-Zdrój, ul. Czarny Potok 27/24  
tel. 18 477 74 50 | fax 18 477 74 51  
[www.sgurp.pl](http://www.sgurp.pl) | e-mail: [biuro@sgurp.pl](mailto:biuro@sgurp.pl)

**ISSN 2543-9766**

## **Fotografie:**

Archiwum SGU RP  
Archiwa UMIG Członkowskich SGU RP  
Fotografia na okładce: Inhalacje w CRR KRUS w Iwoniczu-Zdroju, fot. A. Kuliga

## **Skład i łamanie:**

Angelina Dranka

## **Druk:**

Wydawnictwo i Drukarnia NOVA SANDEC  
33-300 Nowy Sącz, ul. Lwowska 143  
tel./fax 18 547 45 45, tel. 18 441 02 88  
e-mail: [biuro@novasandec.pl](mailto:biuro@novasandec.pl)  
[www.novasandec.pl](http://www.novasandec.pl)

# Spis treści

|                  |   |
|------------------|---|
| Od Redakcji..... | 5 |
|------------------|---|

## Z ŻYCIA SGU RP

|   |    |
|---|----|
| Walne Zebranie Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP<br>w Kołobrzegu (I. Drozd) ..... | 7  |
| Jubileusz 460-lecia Miasta Augustów .....   | 15 |
| XXVI Kongres Uzdrowisk Polskich w Wysowej-Zdroju .....                                | 19 |
| Dyplom MBA – przepustka do kariery w turystyce uzdrowiskowej (WSTiE) .....            | 21 |

## PREZENTACJA GMIN CZŁONKOWSKICH SGU RP

|                    |    |
|--------------------|----|
| Kudowa Zdrój ..... | 23 |
| Świnoujście .....  | 27 |

## PROMOCJA

|  |    |
|--|----|
| Konkurs EKO HESTIA SPA - Gimnazjaliści z Uniejowa z wizytą w Sopocie ..... | 31 |
| 55 Festiwal jeszcze bardziej Moniuszkowski w Kudowie-Zdroju .....          | 35 |

## REFERATY

|   |    |
|---|----|
| Zwolnienia przedmiotowe w uchwałach normujących opłatę targową.<br>(dr hab. Tomasz Wołowiec, prof. nadzw., Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji<br>w Lublinie, zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju) .....                                    | 37 |
| Kredyt konsolidacyjny i finansowanie gminnych inwestycji przez<br>pozabankowe instytucje finansowe. (dr hab. Tomasz Wołowiec, prof. nadzw.,<br>Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, zastępca Burmistrza<br>Krynicy-Zdroju)..... | 49 |





# Od Redakcji

Serdecznie witamy wszystkich Czytelników „Biuletynu Uzdrawiskowego”.

Aktualny numer czasopisma rozpoczynamy od zamieszczenia informacji z Walnego Zebrania Członków SGU RP w Kołobrzegu.

W II kwartale 2017 roku do Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP została przyjęta Gmina Kudowa-Zdrój, Gmina Bystrzyca Kłodzka oraz Miasto Świnoujście. Stowarzyszenie zrzesza obecnie 40 miast i gmin położonych na terenie całego kraju.

Tradycyjnie na łamach czasopisma prezentujemy kolejne gminy należące do SGU RP: Kudowę Zdrój i Świnoujście.

W imieniu organizatora głównego Stowarzyszenia Unia Uzdrawisk Polskich zapraszamy Państwa do udziału w XXVI Kongresie Uzdrawisk Polskich, który odbędzie się w dniach 5-7 października w Wysowej-Zdroju. Temat przewodni tegorocznego kongresu brzmi: „Uzdrawiska i lecznictwo uzdrawiskowe w świetle współczesnych wyzwań zdrowotnych i społeczno-gospodarczych”.

Zachęcamy Państwa do lektury artykułów naukowych. W tym numerze publikujemy referaty na temat zwolnień przedmiotowych w uchwałach normujących opłatę targową oraz kredytu konsolidacyjnego i finansowania gminnych inwestycji przez pozabankowe instytucje finansowe autorstwa dr hab. Tomasza Wołowca, profesora nadzwyczajnego Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

***Iwona Drozd***

*Kierownik Biura SGU RP*



# Z ŻYCIA SGU RP

## Walne Zebranie Członków Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP w Kołobrzegu

W dniach 25-26 maja 2017 r. w Kołobrzegu odbyło się Walne Zebranie Członków Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP.

Głównym celem spotkania było przedstawienie sprawozdań Zarządu SGU RP za rok 2016 oraz omówienie problemów związanych z działalnością i funkcjonowaniem gmin uzdrowiskowych. Oprócz spraw związanych z bieżącą działalnością SGU RP uczestnicy spotkania poruszyli istotne kwestie związane z funkcjonowaniem uzdrowisk w Polsce. W szczególności dot. one sporządzenia operatów uzdrowiskowych,

konieczności nowelizacji ustawy uzdrowiskowej oraz innych przepisów wykonawczych.

Coroczne spotkanie delegatów SGU RP otworzył Jan Golba – Prezes Zarządu SGU RP. Burmistrz Muszyny powitał obecnych na spotkaniu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast i gmin uzdrowiskowych oraz przedstawicieli gmin członkowskich. W spotkaniu udział wzięło 25 delegatów miast i gmin uzdrowiskowych. SGU RP zrzesza obecnie 40 miast i gmin położonych na terenie całego kraju. W sposób szczególny Prezes Jan Golba przywitał władarzy i dele-

gatów gmin przyjętych w ostatnim czasie do stowarzyszenia. W 2017 roku do SGU RP przystąpiła Gmina Darłowo, Gmina Bystrzyca Kłodzka, Gmina Kudowa-Zdrój oraz Miasto Świnoujście.

W okresie sprawozdawczym Zarząd SGU RP funkcjonował w następującym składzie: Jan Golba – Prezes Zarządu SGU RP, Leszek Dzierżewicz – V-ce Prezes, Janusz Gromek – V-ce Prezes, Wojciech Farbaniec – Członek Zarządu, Jerzy Terlecki – Członek Zarządu. Komisję Rewizyjną SGU RP tworzą: Mirosława Boduch – Przewodnicząca, Małgorzata Małuch – Sekretarz oraz członkowie: Zbigniew Janeczek, Grzegorz Niezgoda i Adam Piątkowski.

Jedną z najważniejszych kwestii podejmowanych przez Zarząd jest systematyczne **monitorowanie procesów legislacyjnych i podejmowanie działań zabezpieczających interesy gmin uzdrowiskowych zawartych w aktach prawnych odnoszących się do problematyki gmin uzdrowiskowych**. Jan Golba podkreślił, że od 2013 roku zarząd SGU RP podejmuje próby wprowadzenia zmian w obowiązującej ustawie uzdrowiskowej. Propozycje zmian dotyczą w szczególności weryfikacji definicji zakładu przemysłowego, warunków do otrzymywania i utrzymywania statusu uzdrowiska (art. 34 u.l.u.), zakazu lokalizacji zakładów lecznictwa uzdrowiskowego poza strefą „A”; ograniczenia budowy parkingów i miejsc postojowych, zakazu budowy obiektów handlowych w strefie „A” i „B”, wyrębu drzew

w strefie „C”. Zarząd SGU RP podejmował działania związane z wprowadzeniem zmian w ustawie „o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych” w odniesieniu do podatku od nieruchomości od obiektów leczniczych oraz opłaty uzdrowiskowej pobieranej w szpitalach uzdrowiskowych. SGU RP zgłosiło poprawki do ustawy „o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”, uwagi dotyczyły m.in. kwestii związanych z egzekucją opłat oraz zlecaniem odbioru odpadów komunalnych własnym spółkom komunalnym lub samorządowym zakładom budżetowym tzw. zamówienia in house. Zarząd stowarzyszenia przedłożył uwagi do ustawy „prawo wodne” w zakresie opłaty za gospodarcze wykorzystanie wód. W 2015 roku Ministerstwo Środowiska wprowadziło zmiany w ustawie prawo geologiczne i górnicze, mianowicie został wprowadzony zapis (art.5), że wodami leczniczymi od których przysługuje opłata eksploatacyjna jest woda, o mineralizacji powyżej 1000mg/dcm. Wprowadzony zapis nie wyczerpuje potrzeby zmiany przepisów rozporządzenia Rady Ministrów ws. wysokości opłat eksploatacyjnych, choć nieznacznie zwiększył wpływy do budżetu gmin z tego tytułu. Minister Środowiska poinformował o trwających w resorcie pracach nad zmianami w ustawie.

Kolejnym punktem sprawozdania było **podejmowanie działań informacyjnych, wyjaśniających, uświadamiających i prawnych w przypadku naruszenia interesów gmin uzdrowiskowych i uzdrowisk**.



*Uczestnicy Walnego Zebrania SGU RP*

Zarząd SGU RP współpracuje z portalem internetowym [portalsamorzadowy.pl](http://portalsamorzadowy.pl), koresponduje z odpowiednimi resortami w sprawach ważnych dla gmin uzdrowiskowych, przedstawiciele Zarządu biorą udział w konferencjach i sympozjach poświęconych problematyce uzdrowiskowej. Zarząd SGU RP aktywnie uczestniczy w regionalnych, lokalnych i ogólnopolskich wydarzeniach samorządowych, udziela licznych wywiadów dla prasy, radio czy telewizji. SGU RP regularnie występuje do władz centralnych oraz samorządowych o wsparcie w realizacji programu aktywizacji gmin uzdrowiskowych. **Promocja uzdrowisk w kraju i za granicą** to jeden z głównych celów statutowych Stowarzyszenia. W latach 1993-2016 SGU RP wydawało kwartalny biuletyn informacyjny, a następnie czasopismo naukowe „Jedziemy do wód w ...”. Od roku 2017 czasopismo naukowe SGU RP zmieniło nazwę

na „Biuletyn Uzdrowiskowy”. Roczny nakład czasopisma wynosi 2 tys. egzemplarzy. Na portalu PBN w profilu czasopisma „Jedziemy do wód w...” uzupełniono wykaz artykułów naukowych opublikowanych na łamach czasopisma w ostatnich latach. Artykuły naukowe publikowane w czasopiśmie są poddawane recenzji. Zespół recenzentów stanowią: prof. dr hab. Włodzisław Kuliński, prof. dr hab. Bogusław Sawicki, prof. dr hab. Marek Doktor, prof. zw. dr hab. Janusz Soboń, prof. nadzw. dr hab. inż. Paweł Żukowski, prof. zw. dr hab. Marian Malicki, dr Joanna Hawlena. Redaktorem naczelnym czasopisma jest prof. dr hab. Bogusław Sawicki. Rolę redaktora językowego pełni mgr Wojciech Fułek, redaktora tematycznego – dr Jan Golba, sekretarzem redakcji jest – Iwona Drozd. Realizując postulat promocji uzdrowisk polskich, Stowarzyszenie aktywnie uczestniczy w targach i wystawach



*Uczestnicy Walnego Zebrania SGU RP w Kołobrzegu*

krajowych oraz międzynarodowych. Oferta turystyczna gmin należących do Stowarzyszenia, stale jest uzupełniana i aktualizowana na stronie internetowej [sgurp.pl](http://sgurp.pl). Jesienią 2016 r. SGU RP współpracowało z portalem Onet.pl w ramach kampanii promującej polskie uzdrowiska. Zarząd podejmuje szereg działań dotyczących **rozpowszechniania wiedzy o tematyce uzdrowiskowej, promowania Polskich uzdrowisk, realizowania badań naukowych, organizowania szkoleń oraz tworzenia indywidualnych programów rozwoju dla gmin uzdrowiskowych oraz pozyskiwaniem środków na dalszy rozwój infrastruktury uzdrowiskowej, turystycznej i rekreacyjno-sportowej**. Stowarzyszenie mając na względzie dobro i rozwój uzdrowisk aktywnie realizuje wiele wspólnych

przedsięwzięć z innymi organizacjami uzdrowiskowymi m.in. Stowarzyszeniem Unia Uzdrawisk Polskich, Izbą Gospodarczą „Uzdrowiska Polskie”, Krajową Izbą Gospodarczą „Przemysł Rozlewniczy”. Podmioty te działają na wielu płaszczyznach organizując wspólne kongresy, konferencje, podejmując działania na rzecz wspierania interesów podmiotów uzdrowiskowych oraz gmin uzdrowiskowych. Przedstawiciele SGU RP uczestniczą w posiedzeniach Zespołu ds. opracowania koncepcji zmian w zakresie systemu lecznictwa uzdrowiskowego przy MZ oraz Parlamentarnego Zespołu ds. Uzdrawisk.

Zarząd Stowarzyszenia od wielu lat **zabiega o wsparcie Rządu i władz regionalnych dla realizacji programu aktywizacji gmin uzdrowiskowych**. SGU RP wielokrotnie

występowało do Rządu i Urzędów Marszałkowskich o ujęcie w programach unijnych środków przeznaczonych na turystykę uzdrowską i rozwój gmin uzdrowskich. Wraz z Polską Organizacją Turystyczną, SGU RP prowadziło konsultacje do projektu „Wsparcie MSP w promocji marek produktowych – GO to Brand”. Stowarzyszenie po raz kolejny wystąpiło z propozycją ws. utworzenia pilotażowego programu OZE dla uzdrowsk oraz wnioskiem dotyczącym utworzenia sieci stacji monitorujących stan zanieczyszczenia powietrza w uzdrowskach. W zakresie **pozyskiwania środków pomocowych, krajowych i zagranicznych na promocję, badania naukowe, szkolenia, tworzenie programów rozwoju gmin uzdrowskich i uzdrowsk** SGU RP wsparło Polską Organizację Turystyczną w ubieganiu się o status beneficjenta projektu pozakonkursowego w ramach promocji polskich usług prozdrowsotnych na rynkach zagranicznych 3.3.2 „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand” PO Inteligentny Rozwój. Ministerstwo Gospodarki w 2015 roku wyłoniło 12 najważniejszych grup produktowych i usługowych polskiej gospodarki, w tym sektor usług prozdrowsotnych. Zarząd SGU RP skierował pisma do NFOŚiGW, WIOŚ w sprawie sfinansowania zakupu pyłomierzy dla gmin uzdrowskich służących do monitorowania zanieczyszczenia powietrza.

**Zarząd SGU RP podejmował działania mające na celu pozy-**

**skiwanie przez gminy i podmioty uzdrowskowe środków pomocowych na realizację infrastruktury uzdrowskowej, turystycznej i rekreacyjno-sportowej.** SGU RP wielokrotnie występowało do władz rządowych o ujęcie w programach unijnych, środków na turystykę uzdrowską i rozwój gmin. W odpowiedzi niektóre Urzędy Marszałkowskie realizowały postulaty przedstawiane przez Zarząd. W województwie małopolskim, dolnośląskim i podkarpackim zdecydowano się na stworzenie subregionów rozwoju regionalnego w formie subregionów turystyki i uzdrowsk obejmujących uzdrowska z obszaru danego województwa. Wspólnie z Grupą ERGO Hestia – po raz pierwszy w 2016 r. - zorganizowany został konkurs **EKO HESTIA SPA**. W I edycji konkursu uczestniczyło 11 gmin uzdrowskich z całego kraju: Busko-Zdrój, Inowrocław, Konstancin-Jeziorna, Krynica-Zdrój, Nałęczów, Rabka-Zdrój, Sękowa, Solec-Zdrój, Sopot, Szczawnica, Uniejów. W ścisłym finale konkursu dla najbardziej pro-ekologicznych polskich uzdrowsk znalazły się: Busko-Zdrój, Nałęczów, Sopot i Uniejów. Laureatem I edycji konkursu została Gmina Uniejów. Zwycięska Gmina otrzymała nagrodę finansową w wysokości 100 tys. złotych na dalsze działania proekologiczne realizowane na terenie gminy. Obecnie realizowana jest II edycja Konkursu do której przystąpiło 9 gmin uzdrowskich: Busko-Zdrój, Łądek-Zdrój, Muszyna, Polanica-Zdrój, Rabka-Zdrój, Sękowa, Solec-Zdrój, Szczawnica i Ustroń.





Widok z latarni morskiej w Kołobrzegu

Niezmiernie ważną kwestią dla władarzy gmin uzdrowskich jest prawidłowe **przygotowanie operatów uzdrowskich potwierdzających status uzdrowska**. Zgodnie z art. 34 ustawy o lecznictwie uzdrowskim (...) status uzdrowska otrzymuje gmina, która posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie; na jego obszarze znajdują się zakłady lecznictwa uzdrowskiego; spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska; posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, zakresie transportu zbiorowego a także prowadzi gospodarkę odpadami. Status obszaru ochrony uzdrowi-

skowej może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5. Zarząd SGU RP wielokrotnie argumentował potrzebę wprowadzenia zmian w przepisach w odniesieniu do sposobu oceny stanu czystości powietrza. Prezes Jan Golba przypomniał, że w 2008 r. istniały przepisy, które umożliwiały przeprowadzenie badań stanu czystości powietrza na terenie uzdrowska. Na posiedzeniu *Zespołu ds. opracowania koncepcji zmian w ustawie uzdrowskiej*, w dniu 23 maja 2017 r. Prezes Jan Golba przedstawił propozycję zmian w ustawie uzdrowskiej (...). Propozycje zmian dot. w szczególności: definicji zakładu przemysłowego, warunków do otrzymania lub utrzymania statusu uzdrowska o których mowa w art. 34 ustawy, zakazu sytu-



Kołobrzeki ratusz

owania zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, poza strefą „A”, ograniczenia budowy parkingów i miejsc postojowych, zakazu budowy obiektów handlowych w strefie „A” i „B” powyżej 400m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej; budowy stacji telefonii komórkowej w strefie „A” wyrębu drzew w strefie „C”, budowy zapór piętrzących wodę w rzekach; wprowadzenie pojęcia obszaru biologicznie czynnego w strefie „C”. Zawarte przepisy w obecnej ustawie uzdrowiskowej (...) są niejasne, niezrozumiałe, mają charakter opisowy a nie normatywny, co powoduje kłopoty w interpretacji, dlatego powinny zostać zmienione. Podczas wystąpienia na Walnym Zebraniu Członków SGU RP, Prezes Zarządu niejednokrotnie podkreślał aktualne zagrożenia dla prawidłowe-

go funkcjonowania uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych. Wśród najczęściej powtarzanych znalazło się m.in.: wytworzenie przekonania, że uzdrowiska to już przeżytek, a forma leczenia to jedynie bezpłatna rozrywka dla wybranych; systematyczne zmniejszanie nakładów na lecznictwo uzdrowiskowe pod pozorem braku wykorzystania skierowań; niechętnie podejmowane działania w celu zmiany niespójnych przepisów dot. uzdrowisk oraz co najważniejsze działania mające na celu przedstawienie uzdrowisk w niekorzystnym świetle. Utrata statusu uzdrowiska dla miejscowości niesie za sobą konkretne zagrożenia, są to np. zlikwidowanie kontraktacji uzdrowiskowych usług leczniczych z NFZ; utrata miejsc pracy; obniżenie wpływów do budżetu

gminy (podatkowych, dotacji) obniżenie standardu **życia mieszkańców gminy**; zahamowanie rozwoju branż związanych z turystyką.

Po omówieniu sprawozdania z działalności Zarządu, Mirosława Boduch Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej przedstawiła sprawozdanie Komisji opracowane na podstawie dokumentów przedłożonych w siedzibie stowarzyszenia w dniu 21 kwietnia 2017 r.

Włodarze gmin uzdrowiskowych i delegaci uczestniczący w walnym zebraniu zwracali uwagę na konieczność jednoznacznego uregulowania

kwestii związanych z pobieraniem opłaty uzdrowiskowej od pacjentów szpitali uzdrowiskowych oraz wydatkowaniem środków pochodzących z opłaty uzdrowiskowej. Dyskutowano nad koniecznością zintensyfikowania działań w zakresie promocji lecznictwa uzdrowiskowego oraz możliwości pozyskania środków na umieszczenie urządzeń do oceny stanu powietrza w uzdrowiskach.

Jan Golba - Prezes Zarządu SGU RP podziękował uczestnikom Walnego Zebrania za przybycie i wyraził wdzięczność za wspólną pracę na rzecz uzdrowisk.

# Z ŻYCIA SGU RP

## Jubileusz 460-lecia Miasta Augustów

Dnia 19 maja 2017 r. w Augustowie rozpoczęły się uroczyste obchody z okazji 460 – lecia miasta Augustów. W ramach uroczystości przygotowano wiele atrakcji dla mieszkańców i turystów.

Uroczysta Gala Jubileuszu miasta Augustów odbyła się w hotelu „Warszawa”. Na zaproszenie burmistrza Augustowa Wojciecha Walulika do królewskiego grodu nad Nettą przybyli posłowie z regionu, wojewoda podlaski, przedstawiciele władz samorządowych województwa, osoby

duchowne na czele z ks. biskupem pomocniczym ełckim, przedstawiciele władz powiatowych, prezydenci, burmistrzowie i wójtowie samorządów sąsiadujących z Augustowem i miast partnerskich, radni Rady Miejskiej w Augustowie, konsul generalna Republiki Białoruś, prezes Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, komendanci służb mundurowych, kierownicy i przedstawiciele krajowych, regionalnych i lokalnych instytucji publicznych, augustowscy przedsiębiorcy, przedstawiciele



*Okolicznościową statuetkę w imieniu Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP wręczył Jerzy Terlecki – członek zarządu SGU RP, burmistrz Polanicy-Zdroju*

związków kombatanckich, lokalnych klubów sportowych oraz organizacji pozarządowych.

Podczas uroczystej gali na ręce burmistrza Augustowa Wojciecha Walulika złożonych zostało wiele gratulacji i ciepłych życzeń. W imieniu zarządu Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP okolicznościową statuetkę wręczył Jerzy Terlecki, członek zarządu SGU RP, burmistrz Polanicy-Zdroju.

Największym prezentem dla wszystkich mieszkańców stała się ogłoszona przez wiceministra spraw wewnętrznych i administracji Jarosława Zielińskiego decyzja Komitetu Stałego Rady Ministrów o zatwierdzeniu projektu rozporządzenia o utworzeniu podstrefy Augustów w ramach Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Podczas gali 460-lecia Augustowa z prelekcją pt. „Augustów wczoraj” wystąpił wieloletni kustosz Muzeum Ziemi Augustowskiej Wojciech Batura, natomiast prelekcję „Augustów dzisiaj” wygłosiła Irena Śniadkowska, przewodnicząca PTTK oddział Augustów.

Najbardziej uroczystym elementem spotkania było wręczenie medali „Za zasługi dla Miasta Augustowa” przez przewodniczącego Rady Miejskiej w Augustowie Filipa Chodkiewicza i burmistrza Augustowa Wojciecha Walulika. Medale zasłużonym dla Augustowa przyznawane są od 1993 r. przez Radę Miejską w Augustowie.

W roku jubileuszu 460-lecia Augustowa burmistrz Wojciech Walulik przyznał także szczególne tytuły Ambasadorów Augustowa dla tych osób, które swoimi osiągnięciami, sukcesami i działalnością godnie reprezentują Augustów poza granicami miasta, przynosząc miastu i mieszkańcom ogromną dumę.

Augustów to miasto położone w północno wschodniej części Polski, w zachodniej części Równiny Augustowskiej nad rzeką Nettą. Miasto otacza 7 jezior, w tym: Necko, Białe Augustowskie, Studzieniczne oraz Sajno. Miasto swoje początki zawdzięcza królowi Zygmuntowi II Augustowi. Jedną z legend o powstaniu miasta mówi o tym, że król podczas polowania zabłądził w puszczy, a następnie znalazł schronienie u gościnnych mieszkańców tych rejonów. Drugą zaś wspomina o pierwszych spotkaniach króla Zygmunta II Augusta i Barbary



Radziłówny w augustowskich lasach. Król Zygmunt II August zachwycił się tym obszarem i postanowił założyć miasto. W istocie pierwsza pisana wzmianka o osadzie nad Nettą pochodzi z 1496 roku i dotyczy komory pobierającej cło u przeprawy rzecznej. W 1526 roku powstała tu karczma wystawiona przez Jana Radziwiłła na skrzyżowaniu szlaków handlowych z Litwy i Białorusi do Prus, Warszawy i Krakowa.

Dnia 17 maja 1557 r. miasto Augustów otrzymało prawa miejskie – magdeburskie. Swoją nazwę, miasto zawdzięcza założycielowi – ostatniemu panującemu królowi z dynastii Jagiellonów. Po dziś dzień w herbie



miasta widnieją inicjały S. A. – Sigmundus Augustus. Miasto pełniło funkcję ośrodka wymiany handlowej dla okolicznych wsi, przez które



Augustowskie Molo Radiowej Trójki nad jeziorem Necko, fot. 3dpanorama.pl

przebiegał trakt wiążący wschodnie krańce Rzeczypospolitej z portami bałtyckimi.

Augustów od okresu międzywojennego jest znanym i cenionym kurortem letnim. Odwiedzający miasto zachwycają się zdrowotnymi właściwościami tutejszego powietrza i warunków naturalnych. Puszcza Augustowska oraz otaczające Augustów jeziora i rzeki tworzą wyjątkowe

warunki klimatyczne. Ulgę odczuwają tutaj osoby mające problemy z drogami oddechowymi, układem krążenia, chorobami reumatycznymi. Specyficzny mikroklimat bogaty w olejki eteryczne i fitocydy oraz wysokiej jakości złoża borowiny stwarzają idealne warunki do leczenia wszelkiego rodzaju schorzeń, w tym chorób reumatycznych i narządów ruchu.

# Z ŻYCIA SGU RP

## XXVI Kongres Uzdrowisk Polskich w Wysowej-Zdroju



### XXVI KONGRES UZDROWISK POLSKICH

Uzdrowisko Wysowa Zdrój będzie gospodarzem XXVI Kongresu Uzdrowisk Polskich, który odbędzie się w dniach 5-7 października 2017 r.

Kongres Uzdrowisk Polskich jest najbardziej prestiżową ogólnopolską konferencją uzdrowiskową. Każdego roku wydarzenie gromadzi liczną grupę uczestników i gości związanych z branżą uzdrowiskową m.in. przedstawiciele władz rządowych i samorządowych, środowisk naukowych i medycznych, przedsiębiorców uzdrowiskowych oraz hotelowych a także członków organizacji działających na rzecz rozwoju branży uzdrowiskowej. Hasłem przewodnim

tegorocznego Kongresu jest temat **„Uzdrowiska i lecznictwo uzdrowiskowe w świetle współczesnych wyzwań zdrowotnych i społeczno-gospodarczych”**.

Głównym Organizatorem kongresu jest Stowarzyszenie Unia Uzdrowisk Polskich z Polanicy-Zdroju, natomiast organizatorami wspierającymi są: „Uzdrowisko Wysowa” S.A., Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP oraz Izba Gospodarcza „Uzdrowiska Polskie”. Partnerem wspierającym jest także Wójt Uścia Gorlickiego – Dymitr Rydzanicz oraz Stowarzyszenie In Aqua Sanitas - Uzdrowisko Wysowa.





Sanatorium "Białawna" w Wysowej-Zdroju

W programie październikowego spotkania można znaleźć interesujące panele dyskusyjne, które dostarczą uczestnikom kongresu wielu inspiracji i pozwolą jak najlepiej wykorzystać możliwości rozwoju. Wśród wielu wystąpień znalazły się m.in.: „Zmiany organizacyjne w ochronie zdrowia i ich wpływ na funkcjonowanie lecznictwa uzdrowiskowego w 2018 roku i latach następnych”, „Lecznictwo uzdrowiskowe jako element koordynowanej opieki zdrowotnej Państwa”, „Sytuacja gmin uzdrowiskowych po 10-letnim okresie funkcjonowania ustawy uzdrowiskowej”

Wysowa Zdrój to urokliwa miejscowość, położona w pięknej, słonecznej kotlinie, otoczonej wzgórzami południowo-zachodniej części Beskidu Niskiego, tuż przy granicy ze Słowacją. Rozległe bezpieczne przestrzenie stanowią doskonałe warunki do spacerów pieszych, a powietrze pozbawione zanieczyszczeń pozwala na swobodny oddech. Rekonwalescencja w Beskidach ma zbawienny wpływ na zdrowie i samopoczucie.

Różnorodność wód mineralnych jest związana ze zróżnicowaną bu-

dową geologiczną podłoża, woda krąży pomiędzy naprzemiennie ułożonymi warstwami piaskowców i łupków i nasyca się minerałami. Wszystkie wody to szczawy alkaliczne o wysokiej zawartości substancji mineralnych i cennych właściwościach leczniczych. Większość z nich jest dostępna w Pijalni Wód Mineralnych w sercu uzdrowiska, w przepięknym prawie stuletnim parku zdrojowym. Spośród wszystkich wód leczniczych trzy najbardziej charakterystyczne dla Wysowej-Zdroju są konfekcjonowane w Rozlewni Wód Mineralnych (Józef, Henryk, Franciszek).

Wysowa-Zdrój i okolice bogate są w liczne atrakcje, do których niewątpliwie należą m. in.: szlaki piesze, konne, rowerowe; szlak architektury drewnianej; trasa biegowa; ścieżka przyrodnicza; liczne stadniny koni; zabytki sakralne.

Formularze rejestracyjne dostępne są do pobrania na stronie Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP pod adresem [www.sgurp.pl](http://www.sgurp.pl).

# Z ŻYCIA SGU RP

## Dyplom MBA - przepustka do kariery w turystyce uzdrowiskowej

Ostatnie lata obnażyły wzrastające zapotrzebowanie na kadry zarządcze, mogące poszczycić się nie tylko najświeższą wiedzą praktyczną, ale także szeroką bazą kontaktów w branży turystyki medycznej. Odpowiedzią na coraz wyżej stawianą managerom poprzeczkę okazują się specjalistyczne studia MBA. Dzięki współpracy Wyższej Szkoły Turystyki i Ekologii oraz amerykańskiego Uniwersytetu Antioch są już dostępne także w Polsce.

### Dlaczego MBA w Turystyce?

Od dawna dało się wyczuć zapotrzebowanie na program obejmujący nie tylko wiele tradycyjnych obszarów MBA, takich jak przywództwo, finanse, etyka, rachunkowość, marketing i zarządzanie, ale także **szczegółowo zgłębiający nowoczesną i innowacyjną turystykę medyczną**. Studia MBA kładą nacisk na praktyczne wykorzystanie wyżej wymienionych elementów w rynkowych projektach uzdrowiskowych. *To jeden z najdynamiczniej rozwijających się*

sektorów usług. Nasz kraj posiada fantastyczne uzdrowiska, mogące przyciągnąć kuracjuszy z całego świata. Dlatego chcemy pomóc im w maksymalnym rozwoju kompetencji kadry zarządzającej, a tym samym w rozszerzeniu działalności i zwiększeniu zysków – **stwierdza dr Bartłomiej Walas, dziekan Wydziału Turystyki i Rekreacji Wyższej Szkoły Turystyki i Ekologii.**

### **Studia jako inwestycja**

Na studia MBA zazwyczaj decydują się osoby ambitne, które doskonale wiedzą, jak chcą pokierować swoją karierą, oraz takie, które posiadają już pewne doświadczenie zawodowe. Dzięki międzynarodowemu gronu zawodowo czynnych studentów absolwenci uzyskują bezcenną sieć kontaktów, możliwość podjęcia współpracy biznesowej oraz wymiany doświadczeń. Studia MBA są także jedynymi, które na tak wielką skalę pobudzają rozwój kompetencji miękkich, tak ważnych w pracy w branży turystycznej: umiejętności przywódczych, zdolności do pracy zespołowej oraz rozwiązywania problemów, umiejętności komunikacyjnych, zdolności do przeprowadzania badań i analiz, umiejętności prezentacji i autoprezentacji, a także pracy z klientem.

### **Nie każdy MBA oznacza sukces**

Szybki rozwój branży turystycznej i potencjał turystyki medycznej to ogromne szanse, ale także niemałe

wyzwanie, wiążące się z koniecznością konkretnego profilowania kwalifikacji zawodowych kadry menedżerskiej. Wymagający rynek oznacza konieczność posiadania specjalistycznych narzędzi oraz wiedzy pozwalającej z sukcesem realizować cele nie tylko finansowe. Oznacza to, że nie każde studia MBA są w stanie przyczynić się do sukcesu zawodowego. Wybierając uczelnię, należałoby zwrócić uwagę na kilka czynników, w tym renomę placówki oraz dobór programu. *Warto sprawdzić, czy studia posiadają odpowiednie certyfikaty będące gwarancją wysokiej jakości programu* – dodaje **dr Mary Ann Short, dyrektor programu MBA na Uniwersytecie Antioch w USA.** – *Ciężko pracowaliśmy we współpracy z Wyższą Szkołą Turystyki i Ekologii, by nasz MBA in Tourism otrzymał międzynarodową akredytację American Higher Learning Commission.* Studia prowadzone są w nowoczesnej formule interaktywnej, pozwalając w bezproblemowy sposób łączyć pracę zawodową z edukacją. Co więcej, dzięki formatowi i doborowi wiedzy słuchacze MBA będą mogli ją od razu zastosować w praktyce – wdrożyć, zmierzyć, modyfikować wskaźniki. A także zbierać zawodowe żniwa poczynionej inwestycji.

**Więcej informacji na temat MBA w Turystyce:**

**<http://mba.wste.edu.pl/>**

# PREZENTACJA GMIN CZŁONKOWSKICH SGU RP KUDOWA-ZDRÓJ

## **Prezentacja Gminy Kudowa-Zdrój**

Kudowa-Zdrój jest uzdrowiskiem podgórskim (od 200 do 400 m n.p.m.). Miejscowość jest oparta o Góry Stołowe i Wzgórza Lewińskie, których zbocza stanowią naturalną barierę przed północnymi i północno-wschodnim wiatrem. Klimat jest tu łagodniejszy (nisko i średnio bodźcowy) niż na pozostałym obszarze Ziemi Kłodzkiej. Właściwości klimatu wpływają bardzo korzystnie na szereg procesów ustrojowych: krążenie krwi, oddychanie i trawienie, sprawność układu mięśniowego i nerwo-

wego. Dodatkowym czynnikiem moderującym są zwarte obszary leśne (przewaga drzewostanu świerkowego, sosnowego i bukowego). Podstawowym bogactwem uzdrowiska są naturalne źródła wód mineralnych.

**Obiekty uzdrowiskowe skupiają się głównie w Parku Zdrojowym** u podnóża Góry Parkowej. Stoi tu zabytkowy budynek Sanatorium „Zameczek” o ciekawej architekturze i charakterystycznym dla dawnego budownictwa dolnośląskiego łamanym dachu. **Naprzeciw wznosi się budynek Pijalni nawiązujący sty-**



Zabytkowe palmy w Parku-Zdrojowym

**lem do architektury „Zameczku”. Jest to najładniejsza i największa pijalnia na Dolnym Śląsku.** Wydaje się w niej wody z trzech źródeł. Obok pijalni znajduje się sala koncertowa oraz hala spacerowa.

W Kudowie sezon na kulturę i sztukę trwa cały rok. W bogatej ofercie przygotowanej przez miasto znajdą coś dla siebie miłośnicy muzyki, kina, teatru i sztuk plastycznych. Najbardziej renomowaną imprezą muzyczną jest 50-letnie święto opery. To właśnie tu odbywa się w sierpniu Międzynarodowy Festiwal Moniuszkowski.

Ozdobą części parku przylegającej do pijalni są kilkusetletnie drzewa ozdobne: czarne świerki oraz sosna kalifornijska. Po drugiej stronie deptaka park ma charakter ozdobnego ogrodu. Przy końcu hali spacerowej znajduje się altana, osłaniająca dawniejszą małą pijalnię. Aleja główna prowadzi do „dzikiej” części parku. Na tym odcinku aleja wysadzona jest podwójnym rzędem dębów pirami-

dalnych. Kończy się nad brzegiem malowniczego stawu. W parku rośnie ponad 300 okazów krzewów i drzew.

W Kudowie-Zdroju leczy się m.in.: choroby układu krwiotwórczego (niedokrwistość); choroby ortopedyczne - urazowe (stany po urazach ortopedycznych, wady postawy, schorzenia narządu ruchu); choroby układu krążenia (nadciśnienie tętnicze, miażdżycza tętnic wieńcowych serca, zmiany zwyrodnieniowe i zapalne mięśnia sercowego, stany po zawale, stany po operacjach zastawek); choroby reumatologiczne (reumatoidalne zapalenie stawów, reumatyzm tkanek miękkich, choroba zwyrodnieniowa stawów, choroba zwyrodnieniowa kręgosłupa); choroby przewodu pokarmowego (celiakia), otyłość, nadczynność tarczycy.

Rehabilitacja i leczenie dzieci obejmuje m.in.: porażenia i niedowłady, skoliozy wieku rozwojowego, zmiany zwyrodnieniowe stawów obwodowych, zespoły bólowe kręgosłupa, choroby przeciążeniowe narządu



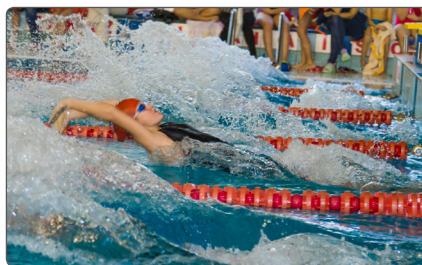


*Hala spacerowa Teatr pod Blachą*

ruchu, zaburzenia ukrwienia kości, wady rozwojowe, choroby tkanki chrzęstnej, usprawnienia oprotezowane po amputacjach, usprawnienia po długotrwałych unieruchomieniach, choroby hematologiczne, choroby onkologiczne (stany po chemioterapii i radioterapii).

### **Rys historyczny uzdrowiska**

Pierwsze pisane informacje na temat kudowskich źródeł pochodzą z roku 1580. O leczących właściwościach wód w 1625 roku wzmiankował kronikarz Aelurius. Zorganizowane formy działalności uzdrowskiej datuje się na rok 1636, gdy to uruchomiono pierwsze drewniane urządzenia kąpielowe. Podbudowę naukową do leczniczego stosowania wód mineralnych dały analizy, przeprowadzone przez doktora Kremiera i doktora Ohmba (1694 i 1705). Nowoczesna struktura ówczesnego kurortu - w oparciu o plan - zapoczątkowana



*Aqua Park Wodny Świat*

została w 1787 roku przez barona von Stillfrieda, właściciela Kudowy. Uporządkowano podtopione otoczenie źródeł, pobudowano obiekty kuracyjne i pobytowe, założono od podstaw Park Zdrojowy. Wraz z upływem czasu, zmianami kolejnych właścicieli i postępem w naukach medycznych uzdrowisko rozwijało się i powstała moda na „bywanie u wód”. W Kudowie - tak jak w innych, zagranicznych kurortach - kwitło życie towarzyskie i kulturalne, a elitarność kuracjuszy przekładała się wprost na charakter miejscowości. Luksusowe obiekty



Szlak Ginących Zawodów - Chata Chleba

kuracyjne, restauracje i kluby, kawiarnie, wille, pensjonaty - wszystko to dodawało Kudowie splendoru i przyciągało nowych gości. Wojny, przetaczające się przez Europę, szczęśliwie ominęły uzdrowisko, a obiekty ocalały w stanie nienaruszonym. Po zakończeniu II wojny światowej działalność uzdrowską podjęto niemal natychmiast, jednak dopiero w latach sześćdziesiątych XX wieku dokonano licznych modernizacji, również w infrastrukturze miejskiej.

Funkcje kuracyjne i wypoczynkowe Kudowy uzupełniają się wzajemnie jak w każdym nowoczesnym kurorcie. Kudowa-Zdrój to wymarzone miejsce dla każdego kto ceni sobie aktywny wypoczynek, spragniony jest adrenaliny i szuka ekscytujących wrażeń. Liczne szlaki rowerowe i turystyczne, narciarskie trasy biegowe

i zjazdowe zarówno po polskiej jak i czeskiej stronie granicy, szlaki kajakarstwa górskiego na pobliskich rzekach, możliwość uprawiania wspinaczki górskiej, czynią to miejsce niezwykle atrakcyjnym o każdej porze roku. Miłośnicy różnych dyscyplin sportowych miło spędzą czas na kortach tenisowych i boiskach sportowych. Place zabaw dla dzieci, dwa Parki Rozrywki Rodzinnej, Park Linowy, skatepark, ośrodki hippiczne i szereg innych atrakcji sprawiają, że Kudowa to wspaniałe miejsca do aktywnego wypoczynku.

#### **PUNKT INFORMACJI TURYSTYCZNEJ**

ul. Zdrojowa 44

tel./fax 74 86 63 568

tel. 74 866 13 87

e-mail: [turystyka@kudowa.pl](mailto:turystyka@kudowa.pl)

# PREZENTACJA GMIN CZŁONKOWSKICH SGU RP ŚWINOUJŚCIE

Świnoujście to jedyne miasto w Polsce położone na kilkudziesięciu wyspach, otoczone wodami Bałtyku, Zalewu Szczecińskiego i cieśniny Świny. Jest jednym z ważniejszych nad Bałtykiem ośrodków uzdrowiskowych, uznanym ośrodkiem turystycznym oraz znaczącym ośrodkiem gospodarki morskiej.

Walory naturalne zdecydowały, że przed laty Świnoujście stało się najpopularniejszym kurortem w tej części Europy. Złóża borowin i solanek, nowoczesna baza zabiegowa oraz wykwalifikowana kadra zapewniają wysoki standard świadczonych



usług, cenionych przez kuracjuszy z Polski i z zagranicy. Jeśli dodamy do tego łagodny, nadmorski mikroklimat, dużo słońca, wspaniałe krajobrazy, czyste, wręcz balsamiczne powietrze, spacery brzegiem morza, wycieczki rowerowe lub kajakiem, urzekające zachody słońca, to kojący wpływ miasta pozostanie na długo w pamięci.





*Plaża i dzielnica uzdrowskowa, fot. UM Świnoujście*



*Centrum z lotu ptaka, fot. UM Świnoujście*

Działalność uzdrowskowa prowadzona jest głównie w urokliwej nadmorskiej dzielnicy Świnoujścia, na bazie czternastu ośrodków sanatoryjnych. Uzdrowisko od lat specjalizuje się w leczeniu m.in. chorób z zakresu endokrynologii, kardiologii, dermatologii, narządów ruchu, układu oddechowego, kręgosłupa. Wykonywane są również zabiegi z zakresu balneoterapii, hydroterapii, kinezyterapii, elektroterapii, fototerapii.

Na terenie uzdrowiska znajdują się udokumentowane naturalne surowce lecznicze: złoża wód leczniczych (woda chlorkowo-sodowa, jodkowa, żelazista) z ujęć „Jantar” (ul. Powstańców Śląskich 2/4, XXX-lecia PRL, ul. Sienkiewicza 26) i „Teresa” (ul. Żeromskiego 45B) oraz złoża borowinowe „Płachcin”.

Coraz bogatsza jest oferta hoteli i ośrodków wypoczynkowych, posiadających w swojej ofercie pakiety zabiegów odnowy biologicznej z wykorzystaniem nowoczesnego sprzętu i kosmetyków znanych firm. W Świnoujściu nie tylko się leczy, ale również odzyskuje siły i energię.

Czynnikiem inspirującym rozwój funkcji uzdrowskowej było powstanie w 1822 r. Towarzystwa Budowy Kąpieliska Morskiego, które w okresie gospodarczego regresu szukało nowych rozwiązań, głównie dla aktywizacji gospodarczej miasta. Założenie w 1823 r. Spółki Akcyjnej Kąpielisko Morskie pozwoliło na inaugurację w tym samym roku pierwszego sezonu dla 389 kuracjuszy.

W miarę rozwoju funkcji uzdrowskowej oraz w celu podniesienia



*Wiatrak i zagłowce, fot. UM Świnoujście*

standardu uzdrowiska, wzorem innych kurortów wprowadzono w 1826 r. do funkcji uzdrowiska kąpiele lecznicze. W 1836 r. nastąpiło przejście Spółki przez Zarząd Miasta.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych XIX w., rozwój powiązań komunikacyjnych zdecydowanie wpłynął na zwiększenie liczby pacjentów. Poszukiwania wód solankowych zostały zwieńczone sukcesem w 1897 r., a eksploatacja pierwszych źródeł przyczyniła się do przyspieszenia rozwoju uzdrowiska.

W ciągu kolejnych 20 lat powstała ekskluzywna dzielnica nadmorska wyposażona w urządzenia przyrodolecznice na europejskim poziomie. Szczególny rozwój funkcji uzdrowskowej nastąpił w okresie międzywojennym, kiedy to Świnouj-



*Dzielnica uzdrowiskowa, fot. UM Świnoujście*

ście pełniło rolę uzdrowiska i kąpieli-ska morskiego.

Rozkwit ten przerwała drastycznie II wojna światowa, w wyniku której ucierpiała również zabudowa dzielnicy nadmorskiej. Rozwój przestrzenny Świnoujścia, w tym także rozwój funkcji uzdrowiskowej i rekreacyjnej wiązał się przez wiele lat z ograniczeniami wynikającymi ze stacjonowania wojsk radzieckich, które w dużej mierze zajmowały atrakcyjne tereny miasta w tym dzielnicę nadmorską. Po wycofaniu w 1957 r. wojsk radzieckich z terenów nadmorskich ponownie zaczęła rozwijać się funkcja tury-

styczno-uzdrowiskowa. W 1959 r. Świnoujście uzyskało status uzdrowiska. Funkcja ta jest sukcesywnie rozwijana. Restaurowane są obiekty, które wyposażane są w nowoczesne urządzenia, podnoszony jest standard świadczonych usług.

#### **INFORMACJA TURYSTYCZNA:**

Plac Słowiański 6/1

72-600 Świnoujście

tel.: 91 322 49 99, 91 327 16 30

fax: 91 327 16 29

e-mail: [cit@um.swinoujscie.pl](mailto:cit@um.swinoujscie.pl)

# PROMOCJA

## Konkurs EKO HESTIA SPA - Gimnazjaliści z Uniejowa z wizytą w Sopocie

Początkiem czerwca 2017 r. grupa 25-ciu uczniów z Uniejowskiego Gimnazjum wraz z Dyrektorem i nauczycielami oraz przedstawicielem Urzędu Miasta w Uniejowie uczestniczyli w 3-dniowym wyjeździe do Trójmiasta zrealizowanym w ramach projektu „Uzdrowiska przyjazne przyrodzie”. Uczestnicy wycieczki zostali zaproszeni przez Grupę ERGO Hestia S.A. – fundatora nagrody głównej w I edycji konkursu EKO HESTIA SPA. W roku 2016 Laureatem I edycja konkursu została Gmina Uniejów.

W programie wycieczki nie zabrakło atrakcji typowych dla miejscowości nadmorskich, takich jak: rejs statkiem na Westerplatte, spacer po gdańskiej starówce, zwiedzanie ERGO Areny, Opery Leśnej oraz spacer po sopockim molo. Młodzież miała także okazję zobaczyć oceanarium w Gdyni.

Jednak to nie koniec atrakcji jakie zapewnił Organizator konkursu **EKO HESTIA SPA**. Przewodnikiem i zarazem opiekunem grupy na sopockiej ziemi był przedstawiciel Sopockiego





## UZDROWISKA PRZYJAZNE PRZYRODZIE

PROJEKT ZREALIZOWANY W RAMACH NAGRODY W KONKURSIE  
**EKO HESTIA SPA** EDYCJA 2016  
ORGANIZOWANYM PRZEZ  
ERGO HESTIA SA I STOWARZYSZENIE GMIN UZDROWISKOWYCH RP



EKO HESTIA SPA

Towarzystwa Ubezpieczeń ERGO Hestia S.A., pomysłodawca konkursu - Wojciech Fułek. Dzięki współorganizacji wyjazdu przez Urząd Miasta Uniejowa i Sopockie Towarzystwo Ubezpieczeniowe, uczniowie mogli zwiedzić jeden z najbardziej popularnych nadmorskich kurortów. Rekreacyjny charakter wyjazdu został wzbogacony o udział w warsztatach laboratoryjnych zorganizowanych

dla uczniów w Gdńskim Akwarium. Jednym z celów wycieczki było kształtowanie i poprawianie świadomości ubezpieczeniowej wśród młodzieży poprzez udział w warsztatach w ramach projektu edukacyjnego „Mała Akademia Ubezpieczeń” realizowanego przez ERGO Hestię. Na wstępie zaprezentowane zostały działania podejmowane przez firmę ERGO Hestia w ramach społecznej odpo-



Grupa uczniów ZS Uniejów Gdańsk, fot. UM Uniejów



Warsztaty Mała Akademia Ubezpieczeń



## EKO HESTIA SPA

wiedzialności biznesu m.in. projekty charytatywne, edukacyjne, kulturalne. Główną część warsztatów stanowiły kreatywne zadania dla uczestników, z którymi młodzież zmierzyła się

z dużym sukcesem. W mniejszych grupach uczniowie wymyślali własne produkty ubezpieczeniowe, przedstawiali je w sposób obrazowy, a na koniec mieli za zadanie wypromować w mediach społecznościowych. Wśród innowacyjnych produktów ubezpieczeniowych autorstwa uniejowskich gimnazjalistów znalazły się m.in. ubezpieczenia od zakalca, złamanej lub zgubionej szminki, ubezpieczenie od zatrucia jedzeniem w restauracji, od nieudanej usługi u fryzjera oraz... ubezpieczenie od złamanego serca. Jak widać, pomysłowość młodzieży nie znała granic,



Grupa uczniów ZS Uniejów Gdańsk, fot. UM Uniejów

a udział w tych warsztatach z pewnością przyczynił się do lepszego zrozumienia idei i zasad funkcjonowania ubezpieczeń.

Koszty związane z wyjazdem zostały pokryte w części przez STU ERGO

Hestia, a także pochodziły ze środków nagrody uzyskanej przez Gminę Uniejów w I edycji konkursu EKO HESTIA SPA oraz ze środków Miejsko-Gminnej Komisji Alkoholowej i Przeciwdziałania Narkomani w Uniejowie.

# PROMOCJA

## 55 Festiwal jeszcze bardziej Moniuszkowski w Kudowie-Zdroju



W tym roku mija 145 rocznica śmierci Stanisława Moniuszki - wybitnego polskiego kompozytora. Zostanie ona bardzo mocno podkreślona podczas tegorocznego, już 55. festiwalu jego imienia, który w Kudowie-Zdroju zaistnieje w dniach 24-27 sierpnia. Jego dyrektor artystyczny Stanisław Rybarczyk podkreśla, że będzie to festiwal jeszcze bardziej Moniuszkowski.

Za dwa miesiące Park Zdrojowy i jego otoczenie będą rozbrzmiewać utworami, które wielu słuchaczom wydadzą się znajome, a jednak nieco inne. Przez lata podawano je bowiem w wersjach odbiegających od oryginalnych

wskutek dokonanych ulepszeń. Najbliższy Międzynarodowy Festiwal Moniuszkowski w Kudowie-Zdroju przywróci im dawny czar, przywoła też największe kompozycje tego wielkiego twórcy muzycznego. W pierwszym dniu wydarzenia przed publicznością wystąpi „Lutosławski Kwartet” z Narodowego Forum Muzyki we Wrocławiu. Artyści wykonają dwa kwartety smyczkowe: d-moll i F-dur S. Moniuszki. A w drugim - zaprezentowana zostanie słynna kantata Widma w wykonaniu solistów i chórów: mieszanego i chłopięcego z tegoż Forum. Wystąpi też Orkiestra Muzyki Barokowej pod dyrekcją Andrzeja Kosendiaka. Trzeciego



dnia usłyszymy swoistą premierę - przy współpracy z Akademią Muzyczną i Warszawskim Towarzystwem Muzycznym udało się doprowadzić do napisania na nowo partytury wodewilu „Nowy don Kichot, czyli sto szaleństw”. Libretto jest autorstwa wielkiego Aleksandra Fredry, a muzykę do tego napisał Stanisław Moniuszko - mówi Stanisław Rybarczyk. W tej wersji utwór zupełnie jest nieznanym melomanom. Tworząc go, zbliżono się do rękopisu Moniuszki. W Polsce to będzie jego premiera. A wystąpią profesorowie i studenci Akademii Muzycznej we Wrocławiu. Reżyserią wodewilu zajął się Roberto Skolmowski, kierownictwo muzyczne jest w rękach Stanisława Rybarczyka, który podyryguje tym spektaklem. Scenografię i kostiumy zaprojektowała Małgorzata Słoniowska. Czwartym wydarzeniem stanie się już dawno nie oglądana w Kudowie-Zdroju „Halka” Stanisława Moniuszki.

Myślę, że to będzie wielka mecyja dla festiwalu w wykonaniu solistów, baletu, chóru i orkiestry Opery Wrocławskiej, która po latach powraca do Kudowy-Zdroju. Dyrygować będzie dyrektor artystyczny. Pewny już jest jeszcze jeden casus w postaci premiery pieśni Stanisława Moniuszki. Do oryginalnych językowo tekstów najwybitniejszych poetów europejskich jemu współczesnych, a więc zarówno Victora Hugo i Johanna Wolfganga von Goethe’go doszła muzyka. Pomysłodawcą tego wydarzenia jest świetny pianista i zarazem dyrygent Emilian Madej, który jest sekretarzem Warszawskiego Towarzystwa Muzycznego.

Te pieśni wykona dwójka solistów, ale jeszcze za wcześnie jest pisać, kto to będzie.

Wzorem lat poprzednich do udziału w Międzynarodowym Festiwalu Moniuszkowskim zaproszono wykonawców czeskich. Wystąpi Orkiestra Dęta z Hronova z koncertem promenadowym, która weźmie udział w tradycyjnym korowodzie przewidzianym na festiwalową sobotę. Poza tym - jak co roku - hejnał Moniuszkowski wykonywać będzie trębacz z Czech. W tym roku pozyskaliśmy nieco więcej pieniędzy na festiwal, co daje możliwość zaprezentowania dużych dzieł Stanisława Moniuszki. Z tego powodu jestem przeszczęśliwy - wyznaje dyrektor artystyczny. - Ważne jest i to, że ogromne wsparcie uzyskałem od burmistrza Piotra Maziarza. Razem jeździliśmy w różne miejsca po to, żeby otwarto przed nami drzwi, umożliwiono realizację programu, zapewniono zdecydowanie większe fundusze. Dzięki temu jeszcze kilka rzeczy przyjdzie nam przedstawić w czasie najbliższego wydarzenia.

Choćby tradycyjnie występ znakomitego kudowskiego Chóru Sta Allegro pod kierunkiem Roberta Wajlera. Wszystko to będzie możliwe, bo świetne, że powstało Kudowskie Centrum Kultury i Sportu z dyrektorem Piotrem Borkowskim. To bardzo doświadczony człowiek, o dużej wiedzy. Zyskałem świetnego partnera do organizacji tego festiwalu. (bwb)

Przedruk z „Przeglądu Kudowskiego” nr 3/3/2017

# REFERATY

**dr hab. Tomasz Wołowicz, prof. nadzw.,** Kierownik Zakładu Finansów i Rachunkowości,  
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju

## Zwolnienia przedmiotowe w uchwałach normujących opłatę targową

### Streszczenie

Artykuł 19 pkt. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l)<sup>1</sup> przewiduje możliwość stosowania przez radę gminy zwolnień podatkowych i to jedynie o charakterze przedmiotowym. Powyższy przepis koresponduje z art. 217 Konstytucji RP, w którym zawarto zakaz zwolnień podmiotowych.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31., ze zm.).

**Słowa kluczowe:** ulga, zwolnienie, opłata targowa

### Summary

Article 19 pt. Section 3 of the Law on Local Taxes and Charges provides a possibility of apply tax exemptions by the municipal council but only of a substantive nature. The above provision corresponds to art. 217 of the Constitution of the Republic of

Poland, in which the prohibition of subject exemptions.

**Keyword:** tax relief, tax exemption, fair fee

## Wprowadzenie

Artykuł 19 pkt. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l)<sup>2</sup> przewiduje możliwość stosowania przez radę gminy zwolnień podatkowych i to jedynie o charakterze przedmiotowym. Powyższy przepis koresponduje z art. 217 Konstytucji RP, w którym zawarto zakaz zwolnień podmiotowych. W praktyce, charakter zwolnień podatkowych powoduje, że często istnieje trudność w rozdzieleniu ich na zwolnienia czysto przedmiotowe czy też podmiotowe. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, aby prawidłowo wypełnić przesłanki art. 19 ust. 3 u.p.o.l, konieczne jest określenie kryterium zwolnienia poprzez identyfikację przedmiotu, a nie podmiotu zwolnienia<sup>3</sup>. W każdym przypadku, gdy nie można wywieść, kto podlega zwolnieniu, to zwolnienie to nie ma charakteru przedmiotowego, a w konsekwencji oznacza przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższym przepisie.

## Pojęcie ulg podatkowych

W prawie podatkowym występują zarówno zwolnienia podatkowe,

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31., ze zm.).

<sup>3</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/Gl 1335/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gd 168/14 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Ol 98/16.

jak i ulgi podatkowe (w tym ulgi w zapłacie podatku). W aspekcie normatywnym ulgi to określone w prawie podatkowym: zwolnienia, odliczenia, obniżenia oraz zmniejszenia, powodujące obniżkę wysokości podstawy opodatkowania lub wysokości podatku. Zwolnienia podatkowe określa się jako wyłączenia z zakresu podmiotowego w danym podatku określonej kategorii podmiotów lub przedmiotu danego podatku określonej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych. W przypadku pierwszym mamy do czynienia ze zwolnieniami o charakterze podmiotowym, w drugim ze zwolnieniami przedmiotowymi. Mogą również występować zwolnienia podmiotowo-przedmiotowe. W ramach zwolnień podatkowych (w treści ustaw podatkowych), możemy wyróżnić niepodleganie podatkowi, które różni się wyraźnie celem i konstrukcją od kategorii zwolnień. Zwolnienie oznacza, iż celem ustawodawcy jest eliminacja opodatkowania określonych przedmiotów opodatkowania, mieszczących się w zakresie przedmiotowym określonego podatku. Jest to stan prawny, w którym określona kategoria przedmiotów lub podmiotów podlega przepisom podatkowym, ale została z niego zwolniona<sup>4</sup>. Ulgi podatkowe oznaczają bądź wyłączenie z podstawy opodatkowania lub nienaliczanie od niej określonych kwot, bądź obniżanie samego podatku. Obniżanie podatku w efekcie zastosowania ulg polega na: zmniejs-

<sup>4</sup> Zob. szerzej: W. Nykiel, Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 20-21.

szeniu podstawy opodatkowania, obniżeniu stawek podatkowych (łącznie ze stosowaniem stawki 0%), obniżeniu kwoty podatku (odliczeniu od podatku)<sup>5</sup>. Z legislacyjnego punktu widzenia określenie ulg podatkowych w art. 3 pkt 6 ordynacji podatkowej<sup>6</sup> (dalej: o.p.) budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z art. 217 Konstytucji RP. Ulgi podatkowe mogą być ustanowione tylko w ustawie, nie zaś w przepisach prawa podatkowego obejmujących także przepisy aktów wykonawczych do ustaw podatkowych. Pod względem merytorycznym różnice między ulgami podatkowymi a zwolnieniami podatkowymi są również istotne.

Zwolnienie podatkowe może oznaczać całkowite lub częściowe uwolnienie podatnika od podatku, czyli ograniczenie przedmiotowego lub podmiotowego zakresu opodatkowania, natomiast ulga podatkowa powoduje przede wszystkim zmniejszenie wysokości podatku. Podkreślanie różnic między wymienionymi w art. 3 pkt 6 elementami konstrukcji podatku ma nie tylko walor naukowy, lecz także legislacyjny. Część ulg i zwolnień podatkowych musi być regulowana w ustawie podatkowej, natomiast inna część (np. zwolnienia przedmiotowe) może być również określona w aktach wykonawczych do ustawy podatkowej<sup>7</sup>.

5 W. Morawski, Klasyfikacja ulg i zwolnień podatkowych, (w:) Ulgi i zwolnienia w prawie podatkowym, ODDK, Gdańsk 2003, s. 81-87.

6 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926, ze zm.).

7 C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, Ordynacja podatkowa, komentarz, wydanie 4, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 55.

## **Samodzielność finansowa gminy i prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych**

Organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP). Gmina posiada zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielność finansową oraz prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich wyrokach wskazywał, że samodzielność finansowa gminy i prawo stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych stanowią istotny element jej podmiotowości lecz nie mogą być rozumiane jako dowolność ustalania i dysponowania dochodami. Przeciwnie gminom wolno tylko to, na co zezwalają im przepisy ustaw<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 19 pkt. 3 u.p.o.l. rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych.

Zatem przepisy wyraźnie zakreślają możliwość stosowania zwolnień podatkowych jedynie o charakterze przedmiotowym. Sformułowanie „*inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe*” przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu opodatkowania<sup>9</sup>.

8 Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.1996 r. sygn. akt. K 1/96, OTK Nr 5, poz.38; z 4.05.1998 r., sygn.. akt K38/97 OTK Nr 3, poz.31; z 9.04.2002r., sygn. akt. K 21/01, OTK-A Nr 2, poz. 17.

9 Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt.I SA/Gl 1335/12.

Rada gminy jest uprawniona do wprowadzania ulg podatkowych tylko wówczas, gdy w danym przepisie ustawowym użyte jest pojęcie ulga. Nie można z przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalania zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych wywodzić uprawnienia do uchwalania ulg podatkowych. Nie do przyjęcia jest zatem stwierdzenie, że skoro rada gminy uprawniona jest do wprowadzania zwolnień, to może też wprowadzić ulgi podatkowe, ponieważ jest to nic innego niż „częściowe zwolnienie”<sup>10</sup>.

W doktrynie polskiego prawa podatkowego i w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się zgodnie, że niedopuszczalne jest utożsamianie kategorii zwolnienia podatkowego z kategorią ulgi podatkowej. Ustawodawca nie używa tych pojęć zamiennie, wręcz przeciwnie, służą one do określania konstrukcji prawnych o łatwo dających się zauważyć odmiennościach<sup>11</sup>. Przepis art. 217 Konstytucji RP odróżnia zwolnienie podmiotowe od ulgi. Wprawdzie w Ordynacji podatkowej w art. 3 pkt. 6 przyjęto, że przez ulgę podatkową rozumie się przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, ale jednocześnie ustawa ta jednoznacznie wskazuje,

że jest to definicja wyłącznie na użytek tej ustawy i przez to nie może być wykorzystywana przy ustalaniu znaczenia poszczególnych zwrotów z innych ustaw. W żadnej z ustaw podatkowych, poza Ordynacją podatkową, nie zamieszczono definicji zwolnienia i ulgi podatkowej. W doktrynie przyjmuje się, że zwolnienie podatkowe to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub z przedmiotu danego podatku pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienia przedmiotowe); występują również zwolnienia o charakterze mieszanym: podmiotowo-przedmiotowym<sup>12</sup>. Natomiast w podatku sprowadzają się do zmniejszenia podstawy opodatkowania, stawki podatkowej czy też kwoty podatku. Zwolnienie oznacza wyłączenie określonej przepisami kategorii podmiotów lub przedmiotów spod opodatkowania, podczas gdy ulgi oznaczają zmniejszenie rozmiarów uiszczanego podatku<sup>13</sup>.

Rozróżnienie tych dwóch pojęć prowadzi do stwierdzenia, że rada gminy jest uprawniona do wprowadzania ulg podatkowych tylko wówczas, gdy w danym przepisie ustawowym użyte jest pojęcie ulga. Nie można z przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalania zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych wywodzić uprawnienia do uchwalania ulg podatkowych.

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt. I SA/OI 824/15.

<sup>11</sup> L. Eteł, *Stanowienie zwolnień i ulg podatkowych przez władzę lokalną, (w:) Księga jubileuszowa prof. Marka Mazurkiewicza*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2001, s. 237.

<sup>12</sup> B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, TNOiK, Toruń 1996, s. 31.

<sup>13</sup> W. Nykiel, *Zwolnienia i ulgi podatkowe, a konstrukcja podatku*. Wybrane zagadnienia, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci prof. Apoloniusza Kosteckiego*, TNOiK, Toruń 1998, s. 178.

## **Problemy praktyczne formułowania w uchwałach zwolnień przedmiotowych**

Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie, iż *„Od opłaty targowej zwalnia się sprzedaż artykułów rolno-spożywczych własnej produkcji dokonywaną przez mieszkańców Gminy X”*, dotyczy zwolnienia przedmiotowo - podmiotowego, a więc wykracza poza ustawowe kompetencje Rady Gminy. Z takiego sformułowania wynika jasno krąg podmiotów - mieszkańców Gminy Czeremcha - którzy zwolnieni są od opłaty targowej w przywoływanym zakresie przedmiotowym.

Przykładowo, sformułowanie w uchwale, iż *„zwalnia się od opłaty targowej sprzedaż kwiatów, owoców i warzyw uzyskanych z ogródków”* jest na tyle ogólne, że nie można z niego wywieść kogo dotyczy, nie wynika bowiem z niego krąg podmiotów. Z zapisu tego nie można bowiem wywodzić, że dotyczy on właścicieli ogródków. Ewidentnie wynika z takiego zapisu, że sprzedawcy mogą dokonywać członkowie rodziny posiadacza ogródka, posiadacz ogródka czy też osoby obdarowane plonami z ogródka. Co więcej sformułowanie *„uzyskanych z ogródków”* nie zawęża również podmiotowo kręgu z uwagi na rodzaj ogródka. Tak więc interpretować należy ten zapis, że chodzi o wszystkie ogródki, a więc zarówno działkowe, przydomowe jak i chociażby wydzielone do używania w ramach wspólnoty mieszkaniowej czy współwłasności<sup>14</sup>. Przyjąć więc

należy, że przedmiot jest tak określony, że nie jest możliwa identyfikacja konkretnej osoby zwolnionej od uiszczenia opłaty. Oznacza to, że cechy przedmiotu, zostały określone w ten sposób, że dotyczą potencjalnie nieoznaczonej indywidualnie osoby.

W każdym wypadku, gdy z ustanowionej normy można wywieść, kto podlega zwolnieniu, to zwolnienie to nie ma charakteru przedmiotowego, co w konsekwencji oznacza przekroczenie delegacji ustawowej<sup>15</sup>. Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie *„od opłaty targowej zwalnia się sprzedaż artykułów rolno-spożywczych własnej produkcji dokonywaną przez mieszkańców gminy”*, dotyczy zwolnienia przedmiotowo - podmiotowego, a więc wykracza poza ustawowe kompetencje rady gminy<sup>16</sup>. Z takiego sformułowania wynika jasno krąg podmiotów - mieszkańców gminy - którzy zwolnieni są od opłaty targowej w przywoływanym zakresie przedmiotowym<sup>17</sup>.

Przykładowo, zapis zakładający chęć zwolnienia od opłaty targowej *„sprzedaży dokonywanej w sołectwach Gminy X, w których nie funkcjonują placówki handlu detalicznego”* jest ewidentnym przekroczeniem kompetencji rady gminy, bowiem nie można wprowadzać innych zwolnień z tej opłaty niż zwolnienia przedmiotowe. Rada gminy nie ma także prawa do wprowadzania zwolnień

<sup>15</sup> Por. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt. I SA/Po 153/04.

<sup>16</sup> Por wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt. I SA/Po 153/04 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/GI 1335/12.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt. I SA/Bk 81/14.

<sup>14</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt. I SA/Ol 98/16.



podmiotowych, bowiem te wynikają z samej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>18</sup>. Może jedynie wprowadzać inne niż wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych - zwolnienia przedmiotowe, rozumiane jako wyłączenie z przedmiotu danego podatku (opłaty) - pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych<sup>19</sup>. Zatem zapis uchwały zakładający zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłaty targowej - wszystkich podmiotów dokonujących sprzedaży na terenie sołectw danej gminy, w których nie funkcjonują placówki handlu detalicznego wskazuje na to, że zwolnienie to jest zwolnieniem przedmiotowo-podmiotowym oraz generalnym - co narusza zakres udzielonego radzie gminy upoważnienia ustawowego. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że granicą kompetencji rady gminy do stanowienia zwolnień w przedmiocie opłaty targowej jest dyspozycja art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Rada gminy nie może zatem wprowadzać innych zwolnień z tej opłaty niż zwolnienia przedmiotowe. Nie ma także prawa do wprowadzania zwolnień podmiotowych, bowiem te wynikają z samej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>20</sup> oraz zwolnień całkowitych, tzn. takich które zwalniają od opłaty wszystkich ustawowych podatników<sup>21</sup>. Zwolnienia generalne (całkowite) naruszają

18 Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 28 sierpnia 2013 r. Nr 284/2013.

19 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt SA/Rz 128/03.

20 Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt. SA/Bd 581/08.

21 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1994 r. sygn. akt. III AZP 7/94.

zasadę powszechności opodatkowania i prowadzą do zniesienia obowiązku podatkowego.

Zapis, iż organ stanowiący zwolnił od opłaty targowej *«sprzedaż prowadzoną w trakcie imprez okolicznościowych w związku z działalnością statutową jednostek organizacyjnych Gminy X, instytucji kultury, organizacji społecznych, oświatowych oraz charytatywnych»* jest sprzeczne z art. 7 i 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym<sup>22</sup>. Zatem stwierdzić należy, iż rada gminy nie ma kompetencji do wprowadzenia zwolnień od opłaty targowej o charakterze przedmiotowo - podmiotowym, ponieważ art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dopuszcza tylko możliwość wprowadzenia zwolnień od opłat lokalnych o charakterze przedmiotowym.

Ciekawym przykładem są regulacje zawarte w uchwale Nr XX/123/12 Rady Miejskiej w Łobżenicy z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie *„Ustalenia dziennych stawek opłaty targowej i sposobu jej poboru”*, której zapisy zostały zakwestionowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu<sup>23</sup>. W uchwale tej postanowieniem § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska ustaliłaienne stawki opłaty targowej (od osób fizycznych i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej) na terenie miasta Łobżenica zamiesz-

22 Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 7 marca 2012 r., nr 191/2012.

23 Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 8 sierpnia 2012 r. Nr 14/1082/2012.

czając m.in. postanowienia:

- w pkt 1 lit. a) w brzmieniu:

„1. Na wyznaczonym terenie targowiskowym:

1) W soboty i niedziele *dzienne stawki opłaty targowej wynoszą:*

a) *za zajęcie miejsca oznaczonego o powierzchni do 18 m<sup>2</sup> w związku z prowadzeniem sprzedaży ze stołów, straganów wraz z zajęciem miejscem przez samochód 30 zł*”

- w pkt 2 lit a) w brzmieniu:

„2) w pozostałe dni tj. od poniedziałku do piątku *dzienne stawki opłaty targowej wynoszą:*

a) *za zajęcie miejsca oznaczonego o powierzchni do 18 m<sup>2</sup> w związku z prowadzeniem sprzedaży ze stołów, straganów wraz z zajęciem miejscem przez samochód 15 zł*”.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie opłaty targowej jest art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z tym przepisem rada gminy w drodze uchwały w zakresie opłaty targowej:

- określa zasady ustalania i poboru oraz termin płatności i wysokość stawek (pkt. 1 lit. „a”),
- może zarządzać pobór opłaty w drodze inkasa oraz określić

inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (pkt. 2),

- może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe (pkt 3).

Z kolei z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Zdarzeniem prawnym, z którym powołany przepis ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wiąże obowiązek uiszczania opłaty targowej, jest dokonywanie sprzedaży, a co najmniej wyjście z ofertą sprzedaży polegającej na wystawieniu towaru z oznaczeniem jego ceny. Ustawodawca w ustawie nie określił co należy rozumieć pod pojęciem zwrotu „*dokonywanie sprzedaży*”. Stąd należy przyjąć jego szerokie rozumienie, obejmujące nie tylko sprzedaż, ale również czynności mające miejsce przed sprzedażą, do których zastosowanie mają przepisy art. 535 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. A zatem „*dokonujący sprzedaży*” to nie tylko te osoby i jednostki, które sprzedały towar, ale również ci, których zamiarem była sprzedaż (niezrealizowana) na targowisku. Pobór opłaty targowej uzależniony jest zatem od spełnienia dwóch przesłanek:



dokonywania sprzedaży i realizowania tej czynności na targowisku.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby obrachunkowej w Poznaniu niedopuszczalne jest ustalenie opłaty targowej „za zajęcie miejsca” na targowisku czyli w sposób odmienny niż zostało to uregulowane w zapisach ustawowych. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Kwestionowane regulacje zawarte w ww. postanowieniach uchwały jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji. W myśl powołanego przepisu organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepis ten ustala jednoznacznie, iż organy te dysponują prawem ustanawiania aktów prawa miejscowego, działając w tym zakresie na podstawie i w granicach uprawnień przyznanych im w ustawie.

Ponadto Kolegium Izby odnosząc się do uregulowań § 5 w przedmiocie określenia terminu wejścia w życie uchwały w części obejmującej wyrażenie „z wyjątkiem § 1 ust. 1 pkt 2 lit. a i b, który wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od ogłoszenia w Dzienniku

Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” stwierdza, iż ustalenie terminu wejścia w życie w powyższym brzmieniu skutkowało będzie zaniechaniem poboru opłaty targowej od poniedziałku do piątku na wyznaczonym terenie targowiskowym przez okres trzech miesięcy od dnia wejścia uchwały w życie. Jak wskazano wyżej, uprawnienia stanowiące rady gminy w zakresie opłaty targowej zostały zawarte w art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i stanowią one katalog zamknięty.

Na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada może wprowadzić zwolnienia przedmiotowe inne niż wymienione w ustawie. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Rada Miejska w Łobżenicy nie jest uprawniona do takiego określenia terminu wejścia w życie uchwały, w wyniku którego doszłoby do zaniechania poboru opłaty targowej przez okres trzech miesięcy od dnia wejścia uchwały w życie. Zarówno przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jak i przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, nie dają radom gmin uprawnień do decydowania w sprawach zaniechania poboru opłaty targowej. Jeżeli intencją Rady Miejskiej w Łobżenicy było spowodowanie w ten sposób likwidacji handlu ulicznego, to zamierzony cel można osiągnąć w inny, przewidziany prawem sposób.

### **Podsumowanie**

Wprowadzane zwolnienia od opłaty targowej nie mogą mieć

charakteru ulgi ani też mieć charakteru przedmiotowo-podmiotowego. W doktrynie utrwalony został pogląd, że zwolnienie podatkowe to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku - pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub z przedmiotu danego podatku - pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienia przedmiotowe). Możliwe jest wystąpienie również zwolnień o charakterze mieszanym: podmiotowo - przedmiotowym. W świetle unormowań art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwolnienia stanowiące przez radę gminy w drodze uchwały - mogą dotyczyć jedynie przedmiotu opodatkowania. Konstrukcja zwolnień w zakresie opłaty targowej - musi opierać się na przedmiocie opodatkowania i winna mieć charakter generalny. Na podobnym stanowisku stoi również orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>24</sup>. Zatem zakaz uchwalania zwolnień o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowych jest oczywisty<sup>25</sup>. Przedmiot zwolnienia winien być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego po-

datnika, a więc cechy przedmiotu muszą zostać tak w przepisie określone, żeby dotyczyły potencjalnie (hipotetycznie) nieoznaczonego indywidualnego podatnika. W każdym przypadku, gdy bezpośrednio z ustanowionej normy wywieść można, kto podlega zwolnieniu, a nie tylko, jaki przedmiot obejmuje zwolnienie, zwolnieniu przypisać można charakter zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego, a to w konsekwencji oznacza przekroczenie delegacji ustawowej delegacji do ustanawiania zwolnień<sup>26</sup>. Instytucja zwolnienia nie może wystąpić w innych elementach konstrukcji podatku niż podmiot lub też przedmiot podatku. Inaczej jest z ulgami podatkowymi. Sprowadzają się one do zmniejszenia: a) podstawy opodatkowania; stawki podatkowej czy kwoty danego podatku. Rada gminy w uchwale nie może upoważniać wójtów, burmistrzów (prezydentów) do przyznawania zwolnienia od podatków i opłat lokalnych. Takie postanowienia uchwał są niezgodne z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, które kompetencje do wprowadzania zwolnień przyznają tylko radzie gminy. Jeżeli jednak rada podjęła taką uchwałę i organy nadzoru lub sądy nie stwierdziły jej nieważności, to jej postanowienia obowiązują. Wynikające z decyzji zwolnienia są zatem zgodne z obowiązującym prawem.

24 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2005r., sygn. akt. FSK 961/04; wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2007r., sygn. akt II FSK/911/06; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 października 2006r. sygn. akt. I SA/Go 2324/05, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 listopada 2008r., sygn. akt. I SA/Go 876/08; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lutego 2009r., sygn. akt. I SA/Go 2/09 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2010r. sygn. akt I SA/Go 599/09.

25 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2014 r. II FSK 1574/12.

26 Por. Wyrok NSA w Warszawie z 23 października 2014 r. sygn. akt. II FSK 2592/12.

## Bibliografia

- B. Brzeziński, Prawo podatkowe. Zarys wykładu, TNOiK, Toruń 1996.
- L. Etel, Stanowienie zwolnień i ulg podatkowych przez władzę lokalną, (w:) Księga jubileuszowa prof. Marka Mazurkiewicza, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2001.
- C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, Ordynacja podatkowa, komentarz, wydanie 4, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- W. Morawski, Klasyfikacja ulg i zwolnień podatkowych, (w:) Ulgi i zwolnienia w prawie podatkowym, ODDK, Gdańsk 2003.
- W. Nykiel, Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- W. Nykiel, Zwolnienia i ulgi podatkowe, a konstrukcja podatku. Wybrane zagadnienia, (w:) Księga pamiątkowa ku czci prof. Apoloniusza Kosteckiego, TNOiK, Toruń 1998.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926, ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31., ze zm.).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1994 r. sygn. akt. III AZP 7/94.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 7 marca 2012 r., nr 191/2012.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 8 sierpnia 2012 r. Nr 14/1082/2012.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/GI 1335/12.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gd 168/14.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt I SA/OI 98/16.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/GI 1335/12.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt. I SA/OI 824/15.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt. I SA/OI 98/16.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt. I SA/Po 153/04.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt. I SA/Po 153/04.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/GI 1335/12.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt. I SA/Bk 81/14.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 28 sierpnia 2013 r. Nr 284/2013.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt SA/Rz 128/03.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt. SA/Bd 581/08.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2005r., sygn. akt. FSK 961/04.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2007r., sygn. akt II FSK/911/06.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 października 2006 r. sygn. akt. I SA/Go 2324/05.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt. I SA/Go 876/08.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt. I SA/Go 2/09.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2010r. syg. akt I SA/Go 599/09.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2014 r. II FSK 1574/12.

Wyrok NSA w Warszawie z 23 października 2014 r. sygn. akt. II FSK 2592/12.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.1996 r. sygn. akt. K 1/96, OTK Nr 5, poz.38; z 4.05.1998 r., sygn.. akt K38/97 OTK Nr 3, poz.31; z 9.04 2002r., sygn. akt. K 21/01, OTK-A Nr 2, poz. 17.



# REFERATY

**dr hab. Tomasz Wołowicz, prof. nadzw.,** Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji  
w Lublinie, zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju

## Kredyt konsolidacyjny i finansowanie gminnych inwestycji przez pozabankowe instytucje finansowe

### **Streszczenie**

Ustawa o finansach publicznych począwszy od 2010 r. wprowadziła nowe zasady zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego. W art. 89 określono szczegółowe cele, na które mogą być przeznaczone środki pochodzące z zaciągniętego kredytu lub pożyczki, albo też ze sprzedaży wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego

papierów wartościowych. Określono zatem podstawowe instrumenty kreowania polityki zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami, pozyskane finansowanie zewnętrzne może zostać przeznaczone na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu



terytorialnego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Wprowadzone od 2014 r. regulacje dotyczące limitów zadłużenia (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia, dalej: IWZ) spowodowały, iż jst przyjęty dwa sposoby postępowania. Pierwszy polega na „klasycznym” dostosowaniu się do regulacji ustawy o finansach publicznych, poprzez restrukturyzację wydatków budżetowych i wypracowanie nadwyżki finansowej, pozwalającej na bezpieczne zaciąganie nowych zobowiązań oraz ewentualną obsługę „starego” zadłużenia. Drugi sposób, to coś co możemy nazwać formą tzw. „kreatywnej księgowości”, polegający na korzystaniu z pozabankowych instytucji finansowych (para banków) lub wykorzystywanie operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacji komunalnych.

**Słowa kluczowe:** Kredyt konsolidacyjny, wieloletnia prognoza finansowa, ustawa o finansach publicznych, finansowanie pozabankowe

### Summary

From 2010 The Public Finance Act has introduced new rules incurring of debt generated by local governments. In the article 89 set out specific objectives, which can be allocated

funds from the credit or loan, or from the sale of securities issued by the local government. Therefore determined the basic instruments creating the policy of debt local governments. In accordance with current solutions, obtained external funding may be used to: cover year deficit occurring by local government, financing of the planned deficit of local government units, repay earlier obligations with respect to the issue of securities and loans and borrowings as well as pre-emptive financing actions funded from the budget of the European Union.

**Keywords:** consolidation credit, long-term financial forecast, the Public Finance Act, aside bank financing models.

### Wprowadzenie

Zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego powoduje nieuzasadnione zwiększenie budżetu po stronie przychodów i rozchodów i konieczność ujmowania w planowanych rozchodach w pozycji 5.1 WPF – Wieloletniej Prognozy Finansowej, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 86) jednorazowej spłaty dotychczasowego zadłużenia np. podlegającego restrukturyzacji. Może to prowadzić do sztucznego przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 4d ustawy o finansach publicznych

(dalej: ufp) kredyt bankowy jest przychodem, chociaż nie zawsze stanowi pokrycie planowanego deficytu, co przekłada się na zwiększenie budżetu po stronie przychodów i wydatków (art. 217 ust. 2 pkt. 1, 2 i 3 ustawy o finansach publicznych). O zwiększeniu budżetu z tytułu zaciągnięcia kredytu można mówić wtedy, gdy jest on przeznaczony na: finansowanie planowanego deficytu oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków UE w ramach prefinansowania. W przypadku finansowania przejściowego deficytu budżetowego i spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, pożyczek i kredytów nie występuje deficyt budżetu (art. 217 ust. 2 ufp). Zatem kredyt, który nie jest źródłem finansowania wydatków nie zalicza się do przychodów powodujących zwiększenie budżetu gminy. Nie ma także podstaw, aby zwiększać planowane rozchody budżetu o spłatę dotychczasowych zobowiązań, sfinansowaną z zaciągniętego kredytu konsolidacyjnego. W planowanych rozchodach ujmuje się środki rozchodowane z budżetu, ale przeznaczone na faktyczną spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów w wyniku czego zmniejsza się lub ulega całkowitej redukcji zadłużenie gminy. Wpływ wskaźnika z art. 243 ufp na możliwość uchwalenia budżetu wpłynął na zwiększone zainteresowanie konsolidacją długu, która prowadzi do zastąpienia długu starego przez nowy, bez jednoczesnego zmniejszenia poziomu zadłużenia.

## **Problem restrukturyzacji zadłużenia (zarys problemu)**

Istotnym problemem związanym z zadłużeniem gmin jest zakres i sposób jego restrukturyzacji. Restrukturyzacja może polegać na zawieszeniu spłaty zarówno kapitału jak i odsetek, **udzieleniu nowego kredytu, konsolidacji zadłużenia, jak i zmianie innych warunków wynikających z umowy, np. zmiana zabezpieczenia.** W uzasadnionych wypadkach bank może wyrazić zgodę na sprzedaż przedmiotów stanowiących zabezpieczenie udzielonego kredytu. Środki uzyskane ze sprzedaży można przeznaczyć na spłatę zadłużenia. Bank pozostawia sobie tylko kwoty, które wynikają z umowy kredytowej. Nadwyżka pozostaje do dyspozycji gminy. Ocena skali i specyfiki zadłużenia gminy w kontekście wdrożenia procesu restrukturyzacji wymaga przeprowadzenia analizy sytuacji finansowej budżetu pod kątem istniejących i przyszłych zobowiązań, ze szczególnym uwzględnieniem:

1. oceny i weryfikacji dotychczas zawartych umów kredytowych w celu wyselekcjonowania zobowiązań zaciągniętych na warunkach mniej korzystnych niż obecnie proponowane na rynkach finansowych, z uwzględnieniem specyfiki jednostek samorządu terytorialnego;
2. optymalizacji rocznych obciążeń z tytułu spłat rat kapitałowych kredytów;
3. analizy zdolności kredytowej – oszacowanie możliwości zaciągnięcia zobowiązań przez gminę

przed i po przeprowadzeniu restrukturyzacji z uwzględnieniem regulacji ustawy o finansach publicznych (m. in. ograniczenie deficytu przy pomocy reguły wydatkowej dla sektora samorządowego);

4. koncepcji konwersji wybranych zobowiązań, zmniejszających obciążenia bieżącymi kosztami obsługi zadłużenia.

### **Kredyt konsolidacyjny a indywidualny wskaźnik zadłużenia**

Od 2014 r. obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia, indywidualnie ustalany dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Nowy limit długu wzmacnia znaczenie wielkości nadwyżki operacyjnej, rozumianej jako różnica między bieżącymi wielkościami dochodów i wydatków, na możliwości zadłużania. Zapobiec to ma sytuacji niewypłacalności samorządu i utraty długookresowej płynności oraz przeciwdziałać zjawisku finansowania działalności bieżącej (operacyjnej) środkami obcymi. Konstrukcja wskaźnika opiera się jedynie na danych historycznych przy całkowitej ignorancji wielkości prognozowanych. I pomimo ograniczenia wpływu dochodów majątkowych, mających charakter incydentalny, niepowtarzalny na możliwości zadłużania, określanie limitu długu na podstawie minionych okresów może być przyczyną nieprawidłowego szacunku. Szczególnie niebezpieczne może to być w sytuacji, kiedy minionie lata budżetowe przypadły na okres ożywienia gospodarczego, skutkują-

cy zwiększonymi wpływami budżetowymi. Wyznaczony poziom długu może okazać się nie do udźwignięcia w okresach kryzysu gospodarczego, a w przypadku jednostek o mniejszym potencjale dochodowym – nawet w przypadku spowolnienia gospodarczego. Zabezpieczenie przed nadmiernym zadłużaniem stanowi również nałożony od 2011 r. obowiązek równoważenia działalności bieżącej oraz budowania realistycznych wieloletnich prognoz finansowych. Równoważenie sfery bieżącej, czyli zrównoważenie dochodów bieżących (powiększonych o wypracowaną w minionych okresach nadwyżkę budżetową oraz wolne środki) z bieżącymi wydatkami staje się często warunkiem bardzo trudnym do spełnienia. Pozyskany zwrotny kapitał zewnętrzny może zostać przeznaczony na sfinansowanie przejściowego deficytu. Występuje on wówczas, gdy istnieje okresowa niemożność sfinansowania wszystkich zaplanowanych w budżecie wydatków. Powodem jego powstania jest nieosiągnięcie na czas zaplanowanych dochodów, czyli rozbieżność w czasie realizacji dochodów i wydatków budżetowych. Korzystanie z kapitału obcego związane jest zatem z czasowym niedoborem środków finansowych. Pożyczone na ten cel środki mają charakter zobowiązania krótkoterminowego. Kapitał zwrotny może zostać zaangażowany w finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Sytuacja taka oznacza konieczność zaciągnięcia zobowiązań, również o charakterze długoterminowym, w celu sfinansowania

wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach budżetu. Spłata zaciągniętego długu nie musi nastąpić w ciągu roku budżetowego. Ciężar zadłużenia (stopień obciążenia rocznego budżetu) może zostać rozłożony na okres dłuższy, określony w umowie kredytu, pożyczki albo w warunkach emisji obligacji komunalnych. Zaciągane zobowiązania mogą zostać przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (tzw. rolowanie długu). Sytuacja taka występuje głównie w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których dochody budżetowe są wystarczające do zrównoważenia bieżących i inwestycyjnych wydatków budżetowych, nie pozwalają jednak na sfinansowanie rozchodów budżetu, czyli nie pozwalają spłacić zobowiązań zaciągniętych wcześniej. Konsolidacja zadłużenia ma głównie na celu refinansowanie długu i zastąpienie wysoko oprocentowanych kredytów i pożyczek nowym, zaciągniętym na atrakcyjniejszych warunkach. Może przełożyć się korzystnie na strukturę zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w efekcie wydłużenia terminu spłaty, co skutkuje zazwyczaj zmniejszeniem rocznych obciążeń budżetu lub zamianą na instrument o niższym oprocentowaniu.

### **Kredyt konsolidacyjny i jego wpływ na budżet i Wieloletnią Prognozę Finansową**

Oczywistym jest, iż przy zaciąganiu zobowiązań m.in. z tytułu

kredytów, gminy muszą stosować zasady określone w art. 243 i 244 ufp, co oznacza, że obciążenia budżetów gmin spłatami zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami od 2014r. nie mogą przekroczyć relacji określonej na podstawie art.243 ufp. Pojawia się pytanie, czy w sytuacji, gdy uchwała budżetowa na dany rok nie przewiduje zaciągania kredytów, a więc nie określa kwoty, do której można zaciągać kredyty, podjęta uchwała w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego celem restrukturyzacji istniejącego zadłużenia pozostaje w sprzeczności z art.91 ust.1 ufp. Ponadto pojawia się pytanie, jak należy postąpić w sytuacji, gdy analizy budżetowe wskazują, iż obciążenie budżetu na dany rok spłatami wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów wraz z odsetkami może przekraczać dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ufp (według zapisów wieloletniej prognozy finansowej gminy)<sup>1</sup>. Pojawia się zatem praktyczny problem polegający na znalezieniu odpowiedzi na dwa pytania:

1. Czy kredyt konsolidacyjny mając swój pozabudżetowy charakter, nie znajduje (czy znajduje) się po stronie przychodów w budżecie gminy i w związku z tym czy jest, czy nie jest rozchodem?
2. Czy zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego zaciągniętego na

<sup>1</sup> Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10.14.2015 r. sygn. akt. SA/GI 949/15 oraz Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 08.05.2014, sygn. akt. SA/Rz 221/14.

splątę zobowiązań kredytowych winno zostać zaplanowane w budżecie gminy, czy też nie ma takiego obowiązku (z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawnych)?

### **Błędna interpretacja**

W praktyce działania organów uchwałodawczych gminy, podjęcie uchwały zakładającej skorzystanie z kredytu konsolidacyjnego<sup>2</sup> wynika z konieczności restrukturyzacji istniejącego zadłużenia gminy. Gminy często zakładają, iż zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego nie jest przychodem w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt. 4 ufp, a jego spłata nie stanowi rozchodu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt. 1 ufp, ponieważ kwota uzyskanego świadczenia podlega bezpośredniemu przekazaniu przez bank, który go udziela, dotychczasowym kredytodawcom. Z tego wynika, iż istotą tej operacji jest konwersja długu, a jej pozabilansowy charakter sprawia, że nie musi ona znaleźć odzwierciedlenia w uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej. Konsekwencją takiego podejścia (interpretacji przepisów ufp) jest założenie, iż uchwała budżetowa nie może przewidywać możliwości zaciągnięcia konsolidacyjnego kredytu długoterminowego, gdyż stanowiłoby to wykazanie fikcyjnych przychodów, które w rzeczywistości były uzyskane dzięki zaciągniętych wcześniej kredytom. Taka interpretacja jest często „wspierana” przez po-

<sup>2</sup> Badania własne Autora na próbie 20 gmin województwa Małopolskiego i Lubelskiego.

woływanie się na Uchwałę nr 6 Krajowej Rady Izb Regionalnych z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie kredytów konsolidacyjnych. W Uchwale tej wskazano, iż konsolidacja może być oparta o różne konstrukcje prawne i jest możliwa, jeżeli umowy nie znajdują odzwierciedlenia w obrotach na rachunku bankowym gminy. Jednocześnie gminy mające problem z uznaniem takiej interpretacji przepisów ufp przez organu nadzoru i kontroli posiłkują się wyrokiem NSA z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 1830/14, w którym Sąd oddalił skargę kasacyjną na wyrok z dnia 8 maja 2005 r. WSA w Rzeszowie, sygn. akt. SA/Rz 221/14, w następstwie której została wydana uchwała pozytywnie opiniująca możliwość spłaty kredytu konsolidacyjnego zgodnie z obowiązującymi przepisami ufp<sup>3</sup>.

### **Poprawna interpretacja**

Przede wszystkim należy stwierdzić, iż definicja budżetu zawarta w art. 211 ust. 1 ufp nie różnicuje ani przychodów, ani rozchodów, zaś uznanie, iż zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego nie skutkuje powstaniem przychodu, a spłata tego zobowiązania nie jest rozchodem jest sprzeczna z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d) oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 ufp. Poza tym zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp i art. 91 ust. 1 ufp, należy zbadać, czy kwota zaciągniętego kredytu konsolidacyjnego znacznie nie przewyższa limitu zobowiązań przewidzianego

<sup>3</sup> Por. także wyroki WSA: w Rzeszowie z 11 stycznia 2007 r. II SA/Rz 630/06, w Olsztynie z 27 listopada 2007 r. II SA/OI 720/07 oraz NSA: z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 606/98 i z 29 lipca 2005 r. IV SA/Wa 995/05).

w uchwale budżetowej. Zatem „poza-budżetowy” sposób restrukturyzacji zadłużenia jest niewątpliwie nieprawidłowy metodologicznie i niezgodny z prawem<sup>4</sup>. Ustawa o finansach publicznych nie formułuje definicji środków publicznych, bowiem w art. 5 ogranicza się jedynie do wyliczenia różnych rodzajów przychodów i rozchodów gromadzonych w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego oraz ujmowanych w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych. W art. 5 posłużono się pojęciami „dochody” i „przychody”, podobnie jak w art. 6 użyto terminów „wydatki” i „rozchody”. Przychody i rozchody są odrębnymi elementami funkcjonowania budżetu w stosunku do dochodów i wydatków. Dochody i wydatki mają charakter podstawowy, a przychody i rozchody uzupełniający, o cechach bankowo-kredytowych. W systemie przychodów budżetowych dominujące znaczenie mają przychody o charakterze zwrotnym<sup>5</sup>. Z kolei art. 6 ufp określa przeznaczenie środków publicznych, wymienionych w art. 5 na wydatki publiczne i rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Również pojęcia „wydatków” i „rozchodów publicznych” nie mają swojej legalnej definicji, w ust. 2 wskazano rodzaje rozchodów publicznych wymieniając, że

<sup>4</sup> Należy stwierdzić, iż wyrok WSA w Rzeszowie z 11 stycznia 2007 r. II SA/Rz 630 nie zawiera merytorycznego rozstrzygnięcia, natomiast uchwała Nr 6 Krajowej Rady Izb Regionalnych z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie kredytów konsolidacyjnych ma znaczenie jedynie pomocnicze w kontekście interpretacji przepisów ufp.

<sup>5</sup> Por. L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych; System Informacji Prawnej Lex. [www.lex.pl](http://www.lex.pl)

rozchodami publicznymi są: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, a także udzielone pożyczki i kredyty. Rozróżnienie wydatków od rozchodów opiera się na kryterium ekonomicznym. Wydatki wiązać należy z re-dystrybucją definitywną, a rozchody są związane z czasowym transferem środków. Rozchody publiczne wynikają z konieczności realizacji zobowiązań zaciągniętych uprzednio przez jednostkę sektora finansów publicznych (np. spłata pożyczki) albo wykonania obowiązków umownych polegających na udostępnieniu publicznych zasobów finansowych innym podmiotom (np. udzielenie pożyczki). Wydatki publiczne mają charakter ostateczny, czyli bezzwrotny, a rozchody publiczne cechuje zwrotny charakter płatności. Wyodrębnienie rozchodów umożliwia zachowanie przejrzystości budżetu. Spłata zobowiązań nie stanowi wydatku publicznego. Wydatkiem jest natomiast spłata odsetek i obsługa długu. Ujęte w budżecie państwa, budżetach samorządu terytorialnego oraz w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych wydatki oraz rozchody stanowią nieprzekraczalny limit zwrotny<sup>6</sup>. Z kolei w art. 89 ufp określono cele, które mogą być sfinansowane środkami pochodzącymi z kredytu lub pożyczki albo ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, m.in. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz

<sup>6</sup> Por. L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych; Lex; [www.lex.pl](http://www.lex.pl)



zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ufp i art. 90 ufp, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ufp i art. 90 ufp, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych (ten sam cel), organ zarządzający jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

Zatem ufp dopuszcza zaciągnięcie zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych do wysokości limitu określonego w uchwale budżetowej. Ograniczenie w korzystaniu ze środków zwrotnych, polegające na obligatoryjnym ustaleniu ich limitu kwotowego w uchwale budżetowej, obejmuje m.in. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów. Limit zobowiązań jest obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej gminy. Oznacza to, że jeśli uchwała budżetowa gminy na dany rok budżetowy nie zawiera – mimo ustawowego wymogu – tego limitu, to gmina nie może zaciągać kredytów lub pożyczek<sup>7</sup>. Zatem nieujęcie w uchwale budżetowej przychodów

<sup>7</sup> Por. L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 91 ustawy o finansach publicznych; LEX; www.lex.pl

determinuje możliwość zaciągnięcia kredytu długoterminowego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Skoro w budżecie gminy nie uwidoczniło się przychodów z tytułu zaciągniętego kredytu konsolidacyjnego i nie zmieniono limitu zobowiązań, to ewidentnie narusza to przepisy art. 89 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 91 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d), art. 6 ust. 2 pkt. 1, art. 211 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 6) ufp<sup>8</sup>.

Zatem jednoznacznie należy stwierdzić, iż kwotowy limit zobowiązań musi zostać określony w uchwale budżetowej już na etapie planowania budżetowego. Podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o zaciągnięciu kredytu konsolidacyjnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w postaci kredytów, których wysokość nie została określona w uchwale budżetowej, stanowi istotne naruszenie prawa<sup>9</sup>.

## **Wydatki majątkowe i wydatki bieżące**

W ostatnich latach coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego decyduje się na kosztowne finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (tzw. parabankach) lub wykorzystuje operacje finansowe inne niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacji. Często jest to związane z potrzebą

<sup>8</sup> Za: Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.10.2015 r., sygn. akt. I SA/GI 949/15.

<sup>9</sup> Stanowisko zbieżne z niniejszym zostało także zaprezentowane w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1389/14 oraz w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Rz 400/07 (dostępne w internetowej bazie orzeczeń <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

pozyskania środków na współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków europejskich oraz kontynuowania rozpoczętych projektów inwestycyjnych. Jednak szerokie korzystanie z takich operacji może być niekorzystne dla samorządów ze względu na wyższe koszty takiego sposobu finansowania, jak i możliwość nadmiernego zadłużania się. Wynika to z faktu, że operacje te nie zawsze były przedstawiane w ewidencji księgowej i sprawozdawczości jst, pomimo że powinny być wykazywane jako zadłużenie z tytułu operacji mających cechy kredytu i pożyczki. Powoduje to ukrycie faktycznych zobowiązań związanych z zadłużeniem jst, jak i nieuwzględnianie ich we wskaźnikach ostrożnościowych. Występowanie takich zjawisk ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych, a także może być źródłem niekontrolowanego pogorszenia się sytuacji finansowej jst. Brak dyscypliny finansowej i utrata zdolności kredytowej samorządów wyklucza w zasadzie dostęp do tańszego finansowania przez banki<sup>10</sup>. W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243 ufp), samorzady zaczęły wykorzystywać niestandardowe operacje finansowe celem uzyskania finansowania zewnątrznego bez pogarszania IWZ

<sup>10</sup> Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową, KBF.430.002.2015; Nr ewid: 25/2016/P/15/014/KBF, Departament Finansów i Budżetu NIK, 2016, www.nik.gov.pl. Ze skontrolowanych przez NIK 14 jednostek samorządu terytorialnego 11 korzystało z operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisja obligacji, ponieważ ich sytuacja finansowa uniemożliwiała uzyskanie finansowania bankowego.

lub czasowo poprawiały ten wskaźnik, stwarzając możliwość wyższego zadłużania się, niż gdyby operacje te nie były stosowane. Operacje takie pozwalają na obejście ustawowych mechanizmów ograniczających nadmierny wzrost zadłużenia. Uzyskane dodatkowe środki w operacjach np. leasingu zwrotnego lub sprzedaży zwrotnej poprawiają IWZ, ale powodują konieczność wydatkowania w przyszłości dodatkowych środków na wykup majątku, stanowiącego zabezpieczenie tych operacji. Stosowanie inżynierii finansowej poprzez rolowanie zadłużenia umożliwia wykorzystanie w szerszym zakresie funduszy strukturalnych<sup>11</sup>. Jst często nie przedstawiają w sprawozdaniach o stanie zobowiązań pełnej informacji o zadłużeniu i wydatkach związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe, co zniekształca faktyczny obraz sytuacji finansowej.

Finansowanie kapitałowe, generuje dla jst wydatki majątkowe. Samorząd np. powołuje spółkę komunalną do realizacji zadań inwestycyjnych. Podmiot zewnętrzny X obejmuje udziały wnosząc do spółki komunalnej kapitał na realizację planowanej inwestycji. Jednocześnie jst odkupuje udziały zachowując przy tym kontrolę nad spółką i płaci za te udziały w terminie określonym przez obie strony w umowie. Leasing operacyjny zwrotny traktowany jest jako **wydatek bieżyący. Samorzady nie mu-**

<sup>11</sup> W 2015 r., pomimo korzystnej koniunktury (wzrost dochodów z podatków PIT i CIT w sektorze jst o 8,7% w stosunku do 7,2% w 2014), nastąpił spadek dynamiki dochodów ogółem (o 5,9% w 2014), głównie na skutek wygaszania napływu dotacji UE związanego z zakończoną perspektywą finansową 2007 – 2013. W powiatach nastąpił w 2015 roku regres w inwestycjach (-6,8% w stosunku do wzrostu o 19,2% w 2014).

**szą wyzbywać się swojego majątku, żeby zdobyć środki finansowe na planowane inwestycje.** Mogą go upłynnić - nadal z niego korzystając - zabezpieczając jednocześnie swoje prawa do jego odkupu po upływie np. 5 czy 10 lat. Sprzedaż zwrotna, to również dla jst wydatek majątkowy. Podmiot zewnętrzny X nabywa od gminy nieruchomości, a jst płaci przez okres finansowania tzw. czynsz dzierżawny odpowiadający cenie finansowania. Kapitał odpowiadający cenie wykupu spłacany jest jednorazowo na koniec transakcji i tym samym jst nabywa zwrótnie nieruchomości. Podobnie wydatek majątkowy stanowi tzw. płatność ratalna, stanowiąca rozłożoną w czasie zapłatę za fakturę z tytułu wykonanych usług, dostaw lub robót budowlanych. Podmiot zewnętrzny X wykupuje wierzytelność od dostawcy, a sama struktura zbliżona jest do finansowania w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), przy czym koszt finansowania uwzględniony jest w cenie usługi. Innym sposobem na ominięcie IWZ jest subrogacja wydatków majątkowych, polegająca (zgodnie z art. 518 kc) na wstąpieniu w prawa zaspokojonego wierzyciela za pisemną zgodą **dłużnika**. Nabywca wierzytelności ustala z dłużnikiem nowy harmonogram spłaty. Zobowiązania z tytułu subrogacji ujmuje się jako wydatki i klasyfikuje zgodnie z rodzajem poniesionego wydatku. Z subrogacją ustawową mamy do czynienia, gdy osoba trzecia spłaca cudzy dług, w następstwie czego z mocy prawa wstępuje w pozycję prawną wierzyciela. Innymi słowy, gdy podmiot A spłaca dług podmiotu B

wobec podmiotu C, to z mocy prawa podmiot A staje się wierzycielem podmiotu B do wysokości zapłaty dokonanej na rzecz podmiotu C. W praktyce konstrukcja subrogacji ustawowej wykorzystywana jest często jako forma restrukturyzacji zadłużenia. Na rynku finansowym oprócz banków i instytucji finansowych funkcjonują wyspecjalizowane podmioty zajmujące się obrotem wierzytelnościami, które pod nazwą „umowy subrogacji” przedstawiają warunki restrukturyzacji długu, które łącznie mogą kwalifikować się jako inne instytucje prawne, takie jak sprzedaż wierzytelności, odnowienie, pożyczka itp. Należy pamiętać, iż w sytuacji, gdy subrogacja w swojej czystej postaci nie wpływa w żaden sposób na dług publiczny ani indywidualny wskaźnik zadłużenia, to opisana powyżej konstrukcja restrukturyzacji zadłużenia oparta na subrogacji może już taki wpływ wywierać. Niezależnie bowiem od tego jak strony nazwą zawarte porozumienie i do jakich instytucji prawnych się w nim odwołają, porozumienie to podlega badaniu pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami. W wyniku badania porozumienia może dojść do odmiennej kwalifikacji porozumienia, bowiem może być ono zakwalifikowane, jako umowa pożyczki bądź umowa nienazwana, która wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu bądź pożyczki.

### **Zaangażowanie finansowe w spółkach komunalnych**

Wsparcie finansowe przez niektóre jst swoich spółek komunal-

nych umożliwia pokrycie ich strat finansowych, a także poprawę lub utrzymanie ich zdolności do spłaty posiadanych kredytów lub zaciągania nowych zobowiązań. Z reguły jst podnoszą udziały w swoich spółkach komunalnych, zwiększając kapitał zakładowy spółek poprzez wpłaty pieniężne i przekazywane aporty, wnoszą dopłaty, dokonują przekształceń zakładów budżetowych w spółki, udzielają poręczeń spłaty zobowiązań, jak i zawierają się umowy i deklaracje wsparcia finansowego. Ponadto stosują się umowy i deklaracje wsparcia o charakterze niefinansowym, inne niż wnoszenie udziałów lub dopłat do spółek. Podwyższenie kapitału spółek przez niektóre samorządy pozwalało (pozwala) na pokrycie strat swoich spółek przekraczających nawet połowę ich kapitału zakładowego, co stanowi niezbędny warunek kontynuacji ich działalności. Działania te są podejmowane na podstawie i w granicach upoważnienia organu stanowiącego i zgodnie z przepisami prawa. Co istotne zadłużenie spółek i koszty jego obsługi nie jest uwzględniane w zadłużeniu i wyliczaniu IWZ danej jst. W tej sytuacji mechanizm powoływania spółek może dawać korzyść realizowania inwestycji poprzez spółki komunalne, jaką jest niezadłużanie się dodatkowo samej gminy, jak i pozwalać omijać przepisy (wskaźniki ostrożnościowe) regulujące poziom zadłużenia samorządu. Zaburza to jednak transparentność rzeczywistego poziomu zobowiązań finansowych jst. Znaczna część samorządów nie ma realnych możliwości wygo-

spodarowania w swoich budżetach nadwyżek finansowych, a ich sytuacja ekonomiczna nie daje możliwości skorzystania ze standardowych form finansowania zewnętrznego<sup>12</sup>. Wykorzystanie niestandardowych operacji finansowych, które nie podlegają wyraźnym ograniczeniom ustawowym prowadzi do osłabienia funkcji ostrożnościowych regulacji i mechanizmów prawnych, wprowadzonych przepisami ustawy o finansach publicznych.

### **Problem ze zdolnością kredytową i restrukturyzacja zadłużenia**

Jst, które osiągnęły znaczny poziom zadłużenia nie mają zdolności kredytowej na zaciąganie nowych zobowiązań w bankach, stąd dalsze finansowanie ich przez banki jest ograniczane. Niszę tę wykorzystują pozabankowe instytucje finansowe tzw. parabanki, które w ograniczonym zakresie badają zdolności kredytowe jst i zazwyczaj nie wymagają przedstawienia im opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) o możliwości spłaty pożyczki, o której mowa w art. 91 ust. 2 ufp. Istotnie ogranicza to prawne możliwości kontrolowania narastania zadłużenia jst przez RIO. Wspecjalizowane podmioty w obsłudze samorządów oferują im usługi

<sup>12</sup> W 2014 r. zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek stanowiło 98,7% zobowiązań ogółem wszystkich gmin, tj. 26 104,2 mln zł. Zobowiązania ogółem w 2014 r. wystąpiły w 2 362 gminach (95,3% ogółu). Zadłużenie bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych odnotowano w 2 312 gminach, co odpowiadało 95,8% ogółu. W 2014 r. zobowiązania ogółem miast na prawach powiatu wyniosły 32 446,4 mln zł. W porównaniu z 2013 r. wzrosły o 5,1%. Zadłużenie miast na prawach powiatu z tytułu kredytów i pożyczek wzrosło o 3,6% do poziomu 28 762,6 mln zł. Udział zadłużenia z tego tytułu stanowił 88,6% ogółu zobowiązań miast na prawach powiatu i w odniesieniu do 2013 r. był większy o 3,6%.

finansowe, w tym pożyczki i niestandardowe instrumenty finansowe przy wynagrodzeniu przewyższającym wynagrodzenie rynkowe, bądź zawierającym ukryte opłaty. Nadmierne obciążenie kosztami obsługi zadłużenia może stanowić istotne zagrożenie dla sytuacji finansowej samorządu. Oferty ze strony pozabankowych instytucji finansowych dla samorządów rozszerzają katalog produktów finansowych o tzw. operacje niestandardowe, które powinny być kwalifikowane do długu, ale jednocześnie nie są ujmowane w relacji spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Operacjami niestandardowymi kreującymi dług, w szczególności są: umowy leasingu zwrotnego, umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości, różnego rodzaju umowy, w tym umowy nienazwane powodujące restrukturyzację zadłużenia, tj. np. cesja wierzytelności, subrogacja, forfaiting, factoring, a ponadto płatność ratalna, finansowanie kapitałowe spółek komunalnych (dopłaty do kapitału). Operacje te poprawiają przede wszystkim płynność finansową jst, a nie pogarszają relacji ze swoimi wierzycielami. Pomimo wyższych odsetek wynikających z późniejszej spłaty zadłużenia, pozwalają zaoszczędzić koszty opóźnionej spłaty, czy egzekucji zadłużenia. Duża różnorodność warunków tych umów wymaga wykonania indywidualnej analizy skutków ekonomicznych ich wykorzystania.

**Leasing zwrotny** polega na tym, że jst jako korzystający dokonuje

sprzedaży własnego środka trwałego na rzecz leasingodawcy, a następnie (lub jednocześnie z umową sprzedaży) zawiera z nim umowę leasingu, na podstawie której będzie dalej użytkował ten środek trwały. Można zatem stwierdzić, że użytkownik przedmiotu nie ulega zmianie, zmienia się jedynie właściciel przedmiotu. Leasing zwrotny może mieć charakter tzw. leasingu operacyjnego lub leasingu finansowego. Wskazaną operację można zatem zakwalifikować jako formę pozyskania środków finansowych bez utraty składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności (wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego). W zamian za to korzystający z rzeczy musi w ustalonych terminach płacić w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne na rzecz kupującego (tzw. raty leasingowe). Po zakończeniu umowy korzystający może odkupić przedmiot umowy za cenę z góry ustaloną. Zgodnie z komunikatem nr 9 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia znowelizowanego Krajowego Standardu Rachunkowości nr 5 „Leasing, najem i dzierżawa” na transakcję leasingu zwrotnego składają się dwie umowy: sprzedaży określonych składników aktywów i oddania tych składników w leasing sprzedającemu przez nabywcę. W konsekwencji z prawnego punktu widzenia następuje utrata składnika majątkowego, ponieważ jst włada tym składnikiem tylko jako leasingobiorca. Przedmiotem leasingu mogą być nieruchomości



komunalne, a także np. sieci wodociągowe, gazowe czy inne aktywa. Podstawową przesłanką korzystania przez samorządy z tego instrumentu jest to, że nie w każdym przypadku leasing zwrotny jest traktowany jako tytuł dłużny. Zależy to od sytuacji, czy leasing zwrotny realizowany jest w formie leasingu finansowego jako zaliczanego do tytułów dłużnych, czy operacyjnego niezaliczanego do tytułów dłużnych. Zawierane równolegle przez jst umowy sprzedaży, leasingu i dzierżawy stanowią jedną umowę mieszaną. Każda jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma prawo zawrzeć umowę mieszaną dotyczącą jej nieruchomości, w tym umowę mieszaną zawierającą świadczenia charakterystyczne dla umowy sprzedaży, leasingu oraz dzierżawy. Sprzedaż nieruchomości jst, w tym sprzedaż poprzedzająca umowę leasingu powinna być przeprowadzona w myśl przepisów art. 37–42 ustawy o gospodarce nieruchomościami i zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

Przy **sprzedaży zwrotnej** obejmującej umowy sprzedaży, dzierżawy i przyrzeczenia odkupu, samo poniesienie kosztów wykupu nieruchomości przenoszone jest na sam koniec umowy. Powoduje to przeniesienie skutków finansowych odzyskania nieruchomości wyłącznie na przyszłe lata, co dla np. nowych

władz samorządowych będzie powodowało konieczność zgromadzenia znacznych środków i powstanie nowych wysokich zobowiązań finansowych. Należy zwrócić uwagę, że omawiane dwie formuły mają ten efekt, iż jst sprzedając majątek na określony czas, pozyskuje dochody majątkowe poprawiające maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Umożliwia to zaciągnięcie kredytu i zwiększenie potencjału do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych. Z punktu widzenia ekonomicznych skutków tych operacji, należy wskazać, że sprzedaż zwrotna jest dla samorządu o wiele bardziej obciążająca finansowo. Pomimo że ponosi on koszty z tytułu czynszu dzierżawnego, to płatności te nie zmniejszają wartości odkupu nieruchomości. Natomiast w przypadku leasingu przy odkupie nieruchomości część raty leasingowej pomniejsza pozostały kapitał do spłaty.

**Subrogacja** to produkt o szerokich możliwościach zastosowania zarówno w odniesieniu do zobowiązań wobec dostawców towarów i usług dla samorządu, jak i w celu restrukturyzacji zadłużenia z innych tytułów – w tym wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji. Subrogacja oparta jest na art. 518 §1 pkt 3 kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym artykułem osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty, jeżeli działa za zgodą dłużnika, w celu wstąpienia w prawa wierzyciela. Na płaszczyźnie ekonomicznej transakcja może mieć cechy tożsame z uzyskaniem przez

jest kredytu (pożyczki) na zaspokojenie określonego zobowiązania (dotychczasowego wierzyciela). Spłata na rzecz instytucji finansowej w budżecie ujmowana jest jako wydatek – bieżący albo majątkowy – w zależności od charakteru zaspokojonego zobowiązania.

**Forfaiting** jest podobnym rozwiązaniem do subrogacji, umową nienazwaną, zgodnie z którą jedna ze stron zobowiązuje się do dostarczenia wierzytelności, zaś druga zobowiązuje się do zapłaty ceny już wcześniej uzgodnionej (z góry). W rezultacie następuje dalsze odroczenie wykupu niewymagalnych wierzytelności udokumentowanych za pomocą odpowiednich dokumentów finansowych (np. akredytywy). Na podstawie umowy zawartej między bankiem (forfaiteer) a wykonawcą zadania (sprzedawcą wierzytelności) wykonawca otrzymuje od banku całość wynagrodzenia wynikającą z zawartej umowy przed datą ich wymagalności, a jest staję się dłużnikiem forfaitingowym banku, przy czym zobowiązanie wobec banku jest rozłożone na raty poprzez tzw. „rozterminowanie”. Przyjmuje się, że do umowy forfaitingu stosowane są przepisy kodeksu cywilnego, które dotyczą sprzedaży oraz przepisy dotyczące cesji wierzytelności.

Przy **faktoringu**, płatność ratalna jest konstrukcją prawną, która zakłada wykupienie przez instytucję finansową wierzytelności od wystawcy faktury i ustalenie harmonogramu jej spłaty przez jst. W przypadku, jeżeli faktura dotyczy robót budowlanych,

czy też dostaw środków trwałych, ratalne płatności mają charakter wydatku majątkowego. Płatność ratalna, podobnie jak subrogacja i forfaiting, nie mają odzwierciedlenia w relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, powinny być jednak traktowane jako tytuł dłużny (§ 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego), gdyż stanowią one umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok związane z finansowaniem usług dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu<sup>13</sup>.

### **Koszty stosowanych operacji finansowych**

W samorządach wykorzystujących niestandardowe operacje finansowe, łącznie całkowite koszty tych operacji były wyższe od kosztów hipotetycznego kredytu referencyjnego (WIBOR 3M plus marża 2%) o 22,8%<sup>14</sup>. W poszczególnych jednostkach różnica ta dla wszystkich operacji niestandardowych kształtowała się od 7% do 52%. Pomimo istotnie większych kosztów tych operacji w stosunku do kosztów tradycyjnego kredytu lub pożyczki,

<sup>13</sup> Z danych NIK wynika, iż wartość ogółem operacji i instrumentów niestandardowych w parabankach, z których korzystały samorzady w czerwcu 2015 r. w całym kraju wynosiła około 508 mln zł, w tym: – finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (pożyczki) – 226 mln zł, leasing zwrotny nieruchomości – 50 mln zł, sprzedaż zwrotna – 21 mln zł, wykup i cesja wierzytelności – 76 mln zł, subrogacja wymagalnych wierzytelności od samorządów – 27 mln zł, oraz inne niestandardowe operacje m.in. umowy ratalne, inne umowy nienazwane – 108 mln zł.

<sup>14</sup> Dane NIK.

podstawową przesłanką dla jst do przeprowadzania operacji leasingu i sprzedaży zwrotnej jest możliwość uzyskania dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego oraz braku konieczności ujmowania związanych z tą operacją zobowiązań w wartości długu, co zapewnia pozytywny wpływ na kształtowanie się w okresach przyszłych wskaźnika określonego w art. 243 ufp. Pożyczki i operacje restrukturyzacji zadłużenia od pozabankowych instytucji wspierają płynność finansową jst i przesuwają obsługę zadłużenia na następne lata, co również umożliwi korzystniejsze kształtowanie wskaźnika zadłużenia. Należy jednak podkreślić, że pomimo iż niektóre niestandardowe operacje finansowe nie wpływają na oficjalny poziom zadłużenia samorządu, to jednak kreują one ryzyko i nowe zobowiązania finansowe, często wieloletnie, tym samym wpływając na przyszłe bezpieczeństwo finansowe gminy. Pozyskanie środków w drodze zastosowania przez jst operacji sprzedaży nieruchomości z prawem jej odkupu i dzierżawy może być uznane za działanie niegospodarne. Mechanizm gromadzenia niewykorzystywanych w danym roku budżetowym wolnych środków ma swoje źródło w konstrukcji art. 242 ufp, a ich maksymalizacja umożliwia uchwalenie budżetu w sytuacji, gdy samorząd zakłada wydatki przewyższające jego dochody bieżące. Jednak stwarza to zagrożenie zadłużania się na zapas i finansowania wydatków bieżących pożyczką lub kredytem, co jest niezgodne z art. 236 ust. 3 ufp. W jednostkach samorządu terytorialnego

płynność finansowa krótkoterminowa oznacza zdolność do zapewnienia w każdym czasie takiej ilości środków pieniężnych, która wystarczy na pokrycie bieżących wydatków. Płynność finansowa jest zachowana, gdy samorząd posiada odpowiednio duże dochody i przychody dla pokrycia zaplanowanych wydatków i rozchodów. Wystąpienie zobowiązań wymagalnych i zapłata od nich odsetek świadczy o nieprawidłowej gospodarce finansowej i naruszeniu zasad określonych w art. 44 ust. 3 ufp. Przepisy te wymagają, aby wydatki publiczne były dokonywane w sposób oszczędny i celowy w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

### **Podsumowanie**

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych stoi na stanowisku, że zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego na spłatę zobowiązań zaciągniętych przez jednostkę samorządu jest możliwe przy spełnieniu warunków określonych w ustawie o finansach publicznych:

1. Konsolidacja długu gminnego jest możliwa przy zachowaniu progów dopuszczalnego zadłużenia.
2. Konsolidacja – umowa o kredyt konsolidacyjny – może być oparta o różne konstrukcje prawne, takie jak np. odnowienie (506-507 kc), wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela (518 § 1 pkt 3 kc), podstawienie w prawa wierzyciela, zwalniające

przejęcie długu (519 kc), umowa o zwolnienie z długu (392 kc), spełnienie świadczenia za dłużnika (356 kc), a także inne umowy mieszane lub nienazwane.

3. Konsolidacja długu gminnego jest możliwa, jeżeli wymienione wyżej umowy nie znajdują odzwierciedlenia w obrotach na rachunku bankowym gminy – dłużnika (tzw. pozabilansowa operacja na długu), a także wtedy, gdy takie odzwierciedlenie nastąpi, lecz nie doprowadzi to do naruszenia progów dopuszczalnego zadłużenia.

Należy zaznaczyć, że ufp nie postrzegane jest pojęciem „pozabilansowa operacja na długu”, jak i nie znajdujemy w przepisach ufp wyjątków dla spłat dokonywanych w ramach konsolidacji zadłużenia. W związku z nowelizacją art. 243 ufp. (z dniem 28 grudnia 2013 r.), od 2014 r. obowiązuje indywidualny limit zadłużenia liczony dla każdej jednostki samorządu terytorialnego ustalony według algorytmu przewidzianego tym przepisem. W ust. 1 art. 243 ufp przewidziano, że 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) 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 kre-

dytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp,

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 ufp,

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 określonego tym przepisem.

Zatem możliwość podjęcia uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zdeterminowany jest wymogiem uprzedniego ujęcia w uchwale budżetowej przychodów z nim związanych<sup>15</sup>.

Propozycje zmian sposobu obliczania IWZ z perspektywy niestandardowych operacji finansowych

Po pierwsze konieczne wydaje się uwzględnianie przy obliczaniu IWZ szeregu zobowiązań, które powodują ponoszenie kosztów ich spłaty i obsługi. Dotyczy to umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia,

<sup>15</sup> Por. także: A. Skibiński, *Otoczenie prawne gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009, s. 54 i d.

w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W szczególności przy operacji leasingu zwrotnego i sprzedaży zwrotnej, odkupienie nieruchomości, jak i spłaty odpowiednio rat leasingowych i czynszu dzierżawnego powinny być traktowane (po prawej stronie wzoru) jako wydatki bieżące (a nie wydatki majątkowe), co utrudniłoby poprawę wskaźnika z art. 243 ufp i niekontrolowane narastanie zadłużenia jst. Wszystkie powyższe operacje powinny także być traktowane jako tytuł dłużny i powinny być włączone do ustawowego katalogu tytułów dłużnych. Wyeliminowałoby to wątpliwości co do zakresu tej kategorii i zapewniło regionalnym izbom obrachunkowym możliwość skutecznego wypełnienia funkcji nadzorczych i kontrolnych<sup>16</sup>.

Po drugie, należałoby dokonać zmiany zakresu czasowego danych wykorzystywanych do wyliczenia IWZ. Aktualne bazowanie w wyliczeniu na danych według planu na koniec III kwartału jest bardziej podatne na manipulacje, niż wyliczenie wskaźnika na podstawie danych, np. z kilku lat poprzedzających rok budżetowy. Ponadto wydłużenie okresu uwzględnianego przy obliczaniu IWZ pozwoliłoby na ograniczenie wpływu zdarzeń jednorazowych na kształtowanie tego wskaźnika.

<sup>16</sup> Por. *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową*, KBF.430.002.2015; Nr ewid: 25/2016/P/15/014/KBF, Departament Finansów i Budżetu NIK, 2016, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

Po trzecie należałoby skorygować sposobu obliczania IWZ, poprzez uwzględnianie w mianowniku relacji po obu stronach wzoru dochodów bieżących w miejsce dochodów ogółem. Pozwoliłoby to na odniesienie w tym wskaźniku relacji zadłużenia do dochodów powtarzalnych, w tym wpływów z podatków i opłat, dotacji z budżetu państwa. Dochody majątkowe, jako składowa dochodów ogółem, nie stanowią powtarzalnego źródła dochodów i po zakończeniu projektu mogą się zmniejszyć w roku następnym, co powoduje wzrost wskaźnika zadłużenia.

Po czwarte, opcjonalnym rozwiązaniem byłoby wyeliminowanie z prawej strony wzoru dochodów planowanych ze sprzedaży majątku lub uwzględnienie ich w ww. wskaźniku w wieloletniej prognozie finansowej dopiero po zrealizowanej transakcji. Manipulacja dochodami majątkowymi poprzez zawyżenie ich w planowanym budżecie jst w stosunku do rzeczywistej realizacji, wpływa istotnie na poprawę IWZ.

Po piąte należałoby zmodyfikować wzór określony w art. 243 ust.1 ufp, poprzez wyłączenie z prawej strony wzoru z mianownika – dochodów otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej, jak również wyłączenie z licznika – dochodów bieżących z UE i wydatków bieżących pokrytych tymi środkami. Będzie to podwyższało dopuszczalny indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia samorządów i korzystnie oddziaływało na dalsze wykorzystanie funduszy unijnych w nowej perspektywie.

Po szóste istotnym wydaje się ograniczenie przy konstrukcji budżetu jst relacji zawartej w art. 242 ufp, tj. możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (wolne środki). Dotychczasowe dopuszczenie uwzględnienia tych środków przy kalkulacji tej relacji, prowadzi do eliminowania zasady zakazującej

angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. To może być przesłanką determinującą decyzje jednostek samorządowych o kumulowaniu wolnych środków w wyniku zaciągania zobowiązań dłużnych ponad bieżące potrzeby pożyczkowe, zamiast ich wykorzystywanie jedynie na finansowanie deficytu.

## Bibliografia

L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych; System Informacji Prawnej Lex. [www.lex.pl](http://www.lex.pl)

L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych; Lex; [www.lex.pl](http://www.lex.pl)

L. Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 91 ustawy o finansach publicznych; LEX; [www.lex.pl](http://www.lex.pl)

A. Skibiński, Otoczenie prawne gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009.

Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową, KBF.430.002.2015; Nr ewid.: 25/2016/P/15/014/KBF, Departament Finansów i Budżetu

NIK, 2016, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.10.2015 r. sygn. akt. SA/GI 949/15.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 08.05.2014, sygn. akt. SA/Rz 221/14.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 11.01. 2007 r. II SA/Rz 630/06.

Wyrok WSA w Olsztynie z 27.11.2007 r. II SA/OI 720/07.

Wyrok NSA w Warszawie z 20.04.1999 r. II SA/Wr 606/98.

Wyrok NSA w Warszawie z 29.07.2005 r. IV SA/Wa 995/05.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 11.01.2007 r. II SA/Rz 630.

Wyrok WSA w Gdańsku z 11.02.2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1389/14.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 12.06.2007 r., sygn. akt I SA/Rz 400/07.



