



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (180.)  
w dniu 18 grudnia 2018 r.

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1048, druki sejmowe nr 2787, 3064 i 3064-A).

*(Początek posiedzenia o godzinie 18 minut 04)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)*

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Proszę państwa, proszę o zajmowanie miejsc i zamknięcie drzwi.

Rozpoczynamy posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest przygotowanie stanowiska komisji w sprawie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Chcę przypomnieć, że jest to rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Dotyczy on wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających restrukturyzację i wcześniejszą spłatę długu jednostek samorządu terytorialnego oraz wzmocnienie mechanizmów prawnych służących zwiększeniu ich bezpieczeństwa finansowego.

Projekt ustawy został przyjęty 14 grudnia na siedemdziesiątym czwartym posiedzeniu Sejmu. Został przyjęty z pełną akceptacją w wyniku głosowania: 421 było za, nikt nie był przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu. Czyli projekt uzyskał pełne poparcie.

Serdecznie witam przybył gości.

Ja krótko przedstawiłem istotę tego rządowego projektu, ale jeśli państwo z ministerstwa chcieliby króciutko, w kilku zdaniach jeszcze przybliżyć jego istotę, to bardzo proszę.

Chciałbym przywitać gości przybyłych na nasze posiedzenie. Są z nami przedstawiciele Ministerstwa Finansów: dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego, pani Zdzisława Wasążnik; pan Mirosław Stańczyk, zastępca dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego; pan Marek Wiewióra, radca ministra Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego; pani Alina Karolak, główny specjalista z tegoż departamentu; pani Katarzyna Mańk-Goździkowska, radca ministra w Departamencie Długu Publicznego Ministerstwa Finansów; pan Maciej Kulczyński, główny specjalista w Departamencie Cen Transferowych i Wycen.

Serdecznie witam dyrektora Biura Legislacyjnego, pana Adama Niemczewskiego. Serdecznie witam wszystkich państwa, państwa senatorów.

Udzielam głosu przedstawicielowi Ministerstwa Finansów.

Bardzo proszę.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Tomasz Robaczyński, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów.

Tak pokrótce można powiedzieć, że ustawa dotyczy generalnie kwestii uelastyczenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz kwestii zadłużania się tychże jednostek.

Zmiany, które zostały zaproponowane, można podzielić na 3 grupy. Pierwsza grupa to zmiany racjonalizujące proces zadłużania się w samorządach i powiększania przestrzeni do dokonywania wydatków. Druga grupa to zmiany w zakresie uelastyczenia gospodarki finansowej jako takiej. I trzecia grupa to zmiany w zakresie kontroli poziomu zadłużenia.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę zmian, to proponowane regulacje umożliwiają przede wszystkim dokonanie restrukturyzacji i wcześniejszej spłaty długu jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie mamy do czynienia z taką sytuacją, że możliwość restrukturyzacji zadłużenia zależy od nadwyżki w części bieżącej samorządu. Jeżeli nie ma takiej nadwyżki w odpowiedniej wysokości, nie jest możliwa w zasadzie restrukturyzacja zadłużenia, a jednostki samorządu terytorialnego mogą posiadać środki pochodzące chociażby ze zwrotu udzielonej pożyczki, które mogłyby przeznaczyć na restrukturyzację tego długu. Ta ustawa czy te projektowane regulacje to umożliwiają, uelastyczniają gospodarkę finansową generalnie i umożliwiają przekształcanie, jakby zmiany w zakresie długu.

Jeśli chodzi o uelastycznianie gospodarki finansowej, to przede wszystkim chodzi o możliwości dokonywania przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zmian w wieloletniej prognozie finansowej w budżecie jednostki samorządu w przypadku zarówno potrzeby przeniesienia nakładów w ramach jednego roku między działami, jak i potrzeby zmiany nakładów w poszczególnych latach. To dotyczy generalnie inwestycji czy projektów w ramach środków unijnych.

I trzecia grupa zmian to zmiany dotyczące kontroli poziomu zadłużenia. Są to przede wszystkim zmiany dotyczące wskaźnika z art. 243 i zmiany wprowadzające czy równające niestandardowe instrumenty dłużne z instrumentami powszechnie stosowanymi, takimi jak umowy

pożyczki i umowy kredytu. Chodzi o to, żeby w zakresie pojęcia instrumentów dłużnych, które funkcjonują w jednostkach samorządu terytorialnego, również wchodziły te niestandardowe instrumenty dłużne, które coraz częściej są stosowane.

To tyle w skrócie. Jeśli są jakieś pytania, to oczywiście jesteśmy gotowi na nie odpowiedzieć. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Poproszę pana dyrektora o przedstawienie stanowiska Biura Legislacyjnego.

### **Dyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.  
Szanowni Państwo!

Ja mam do tej ustawy 2 uwagi. Pierwsza uwaga ma charakter porządkowo-legislacyjny. Wydaje się, że w art. 72 ust. 1a powinniśmy się odwoływać nie do stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tytułom dłużnym określonym w ust. 1 tego artykułu, a napisać to, że o tym, czy dane stosunki prawne odpowiadają wskazanym tytułom dłużnym, nie decyduje ich nazwa, a ich przedmiot i treść, które pozwalają zakwalifikować pewne zdarzenie do danych stosunków prawnych.

Druga uwaga ma charakter bardziej ogólny i tutaj nie ma propozycji poprawki. Ona się odnosi do skutków wprowadzenia ust. 11 w art. 240a, który pozwala na to, iż w przypadku m.in. braku pozytywnej opinii RIO na temat programu naprawczego, można zawiesić w trybie, mówiąc w skrócie, ustaw samorządowych – czyli ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim – organy jednostek samorządu terytorialnego. I tu chciałem tylko zwrócić uwagę, że to jest bardzo daleko idąca konsekwencja tego braku pozytywnej opinii. Poza tym jest to pewne takie niedopowiedzenie tych przepisów, w szczególności w relacji do tych przepisów samorządowych, gdzie z treści ust. 11 wynika już jedna z tych przesłanek, czyli np. brak pozytywnej opinii mógłby powodować zawieszenie organów jednostek samorządu terytorialnego. Faktem jest, że to jest fakultatywne uprawnienie, ale tutaj państwo wyjaśniali na poprzednim posiedzeniu komisji, iż to dotyczy takich okoliczności. Mam nadzieję, że to będzie... Na przykład art. 97 ustawy o samorządzie gminnym mówi, że tylko w sytuacji – jak to przepis mówi – nierokującej nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych dopiero ma zastosowanie procedura zawieszenia organów samorządu terytorialnego. I w tym przypadku chyba też tak będzie. To tylko tyle. Dziękuję.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Poprosiłbym pana ministra o ustosunkowanie się do tych uwag, w szczególności do propozycji poprawki, bo

ewentualnie zastanowimy się, czy ją przejąć i nad nią głosić.

Bardzo proszę.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Rzeczywiście te kwestie już były omawiane niedawno na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych, ale też na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego.

Jeśli chodzi o kwestię art. 72, to tak naprawdę ten przepis, który tu jest wprowadzony, jest tylko przepisem doprecyzującym. On nie zmienia generalnie zakresu tego, co jest długiem publicznym... nie zmienia definicji długu publicznego, ponieważ ten szczegółowy zakres zobowiązań, które są zaliczane do tytułów dłużnych z art. 72, jest określony w rozporządzeniu wykonawczym ministra finansów i ten zakres nie ulega zmianie. My tylko tutaj w ustawie... Zresztą to wynika też z przepisu, że te zobowiązania finansowe, które nie tylko odpowiadają nazwą tym tytułom dłużnym, ale także wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych, umów, kredytów i pożyczek oraz przejętych depozytów... że te przepisy dotyczą właśnie tych rzeczy. Czyli tutaj włączamy jedynie te niestandardowe instrumenty finansowe, o których mówiłem, do zakresu, który jest objęty wskaźnikiem z art. 243.

Jeśli chodzi o drugą kwestię, to sam przepis już się odwołuje do art. 97, który mówi o tym, że chodzi de facto o tę uporczywą długotrwałą gospodarkę finansową, która powoduje ostatecznie zaburzenia w funkcjonowaniu samorządu. I w związku z tym my tak naprawdę nie odnosimy się do jednorazowych zdarzeń, tylko do, właśnie poprzez to odwołanie do art. 97, takiej sytuacji, w której jest zagrożona realizacja zadań publicznych i dodatkowo jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie przedstawić też jakiegokolwiek programu naprawczego. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, otwieram dyskusję.

Pozwolę sobie zabrać głos na wstępie.

Po konsultacji z panem dyrektorem Biura Legislacyjnego doszliśmy wspólnie do przekonania, że te propozycje poprawek nie są na tyle istotne, żeby były one niezbędne do zrozumienia istoty ustawy, już nie mówiąc w kwestiach merytorycznych. Tak że każda poprawka legislacyjna jakby cyzeluje czy podnosi poziom, ale tutaj Biuro Legislacyjne uznaje, że właściwie nie będzie wielkiego uszczerbku, jeśli mogę tak to sformułować, dla tej ustawy, jeśli przyjmiemy ją bez poprawek. W związku z tym po uzgodnieniu taki wniosek składam.

Oczywiście nie zamykam dyskusji. Jeśli ktoś z panów senatorów chciałby zabrać głos, to bardzo proszę, a jeśli nie, to przystępujemy do głosowania. Nie widzę zgłoszeń.

W związku z tym głosujemy nad przyjęciem ustawy bez poprawek.

Kto jest za? (9)  
Kto jest przeciw? (0)  
Kto się wstrzymał? (0)  
Kto będzie sprawozdawcą? No, dobrze by było, żeby  
był nim finansista, chyba że później będzie...

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*  
*(Głos z sali: Pan senator Grabowski.)*  
Pan senator Grabowski.  
Dziękuję bardzo.  
Zamykam posiedzenie komisji.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 18)*

Kancelaria Senatu  
Opracowanie:  
Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów  
Druk i łamanie:  
Centrum Informacyjne Senatu, Dział Edycji i Poligrafii