

Bartosz Namieciński

Depozyt

u jednostki samorządu
terytorialnego
jako forma lokowania
wolnych środków



UNIwersytet Szczeciński
ROZPRAWY I STUDIA T. (MCDXXVIII) 1354

Bartosz Namieciński

Depozyt u jednostki samorządu terytorialnego
jako forma lokowania wolnych środków

Szczecin 2025

Rada Wydawnicza

Barbara Braid, Anna Cedro, Urszula Chęcińska, Rafał Klóska
Maciej Kowalewski, Ewa Mazur-Wierzbicka, Jarosław Nadobnik
Grzegorz Wejman, Renata Ziemińska, Magdalena Zioło
Andrzej Skrendo – przewodniczący Rady Wydawniczej
Elżbieta Zarzycka – dyrektor Wydawnictwa Naukowego

Recenzent

dr hab. Beata Kucia-Guściora, prof. KUL

Redakcja językowa

Natalia Józwiak

Redakcja techniczna i skład

Karolina Janiak

Korekta

Paulina Iwan

Projekt okładki

Joanna Dubois-Mosora

Bartosz Namieciński ORCID 0000-0002-6066-6635



Wersja elektroniczna publikacji dostępna na licencji CC BY-SA
4.0 po 12 miesiącach od daty wprowadzenia do obrotu

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2025

DOI 10.18276/978-83-7972-892-3

ISBN 978-83-7972-892-3 (online)

ISBN 978-83-7972-891-6 (print)

ISSN 0860-2751

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I | Ark. wyd. 9,0 | Ark. druk. 9,4 | Format 170/240

*Książkę dedykuję Markowi – mojemu wujkowi,
który odszedł przedwcześnie, nie doczekawszy jej wydania.*

Spis treści

Słowo wstępne	7
Wykaz stosowanych skrótów	9
Wprowadzenie	11
Rozdział I. Charakter prawny „wolnych środków” oraz historyczno-aksjologiczne aspekty ich lokowania	17
Uwagi wstępne	17
1. Geneza i motywy wprowadzenia możliwości lokowania wolnych środków przez samorządowe jednostki sektora finansów publicznych	18
2. Pojęcie „wolne środki” według przepisów ustawy o finansach publicznych	26
3. Istota depozytu jako formy lokowania wolnych środków	30
Wnioski	34
Rozdział II. Jednostki organizacyjne uprawnione do lokowania wolnych środków u jednostki samorządu terytorialnego	37
Uwagi wstępne	37
1. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego	38
2. Samorządowe instytucje kultury	44
3. Samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw	48
Wnioski	50
Rozdział III. Istota i struktura stosunku prawnego powstającego w związku z dokonywaniem lokat wolnych środków w formie depozytu	53
Uwagi wstępne	53
1. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. wyrażająca zgodę na przyjęcie wolnych środków w depozyt	53
2. Umowa depozytu nieprawidłowego jako szczególny rodzaj umowy przechowania	60
3. Odpowiednie stosowanie przepisów o umowie pożyczki	64
4. Obowiązki daninowe w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych	66
5. Pozostałe stosunki publicznoprawne	70
Wnioski	74

Rozdział IV. Motywy i efekty deponowania wolnych środków przez uprawnione podmioty u jednostki samorządu terytorialnego	77
Uwagi wstępne	77
1. Korzyści osiągane przez podmioty stosunku prawnego depozytu	77
2. Liczba i wartość depozytów lokowanych u jednostek samorządu terytorialnego	81
3. Czynniki wpływające na poziom środków lokowanych w depozytach u j.s.t	94
Wnioski	97
Rozdział V. Możliwości wykorzystania niektórych rozwiązań przyjętych w depozycie u Ministra Finansów dla usprawnienia funkcjonowania depozytu u j.s.t.	99
Uwagi wstępne	99
1. Wartość i liczba środków przyjętych w depozyt przez Ministra Finansów	99
2. Podmioty uprawnione i zobligowane do lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów	103
3. Wysokość oprocentowania depozytu u Ministra Finansów	106
4. Procedury dotyczące bezpieczeństwa obrotu wolnymi środkami zgromadzonymi w depozycie u Ministra Finansów	112
Wnioski	116
Zakończenie	119
Wzory aktów prawnych	127
Bibliografia	133
Spis tabel	145
Streszczenie	147
Abstract	149

Słowo wstępne

Niniejsza monografia powstała na podstawie badań prowadzonych na potrzeby pracy magisterskiej napisanej pod kierunkiem Pani dr hab. Małgorzaty Ofiarskiej, prof. US.

Wskazana praca magisterska zajęła I miejsce w XX edycji Konkursu im. Profesora Michała Kuleszy na najlepszą rozprawę doktorską oraz szczególnie wyróżniającą się pracę magisterską, traktującą o różnych aspektach decentralizacji terytorialnej i w tym kontekście – o problemach ustroju administracyjnego Państwa oraz organizacji i działalności władz lokalnych i regionalnych.

Oddając pracę w ręce czytelnika, chciałbym szczególnie podziękować:

- Pani dr hab. Małgorzacie Ofiarskiej, prof. US za wszelką pomoc okazaną w procesie tworzenia pracy magisterskiej i naukę systematycznej pracy;
- Panu dr hab. Wojciechowi Bożkowi, prof. US za zainteresowanie mnie, jeszcze jako studenta, problematyką lokowania wolnych środków finansowych;
- Pani dr hab. Ewie Kowalewskiej, prof. US za wsparcie w stawianiu pierwszych kroków na drodze rozwoju naukowego.

Życzę przyjemnej lektury

Autor

Wykaz stosowanych skrótów

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
Dz.U.	Dziennik Ustaw
EDP	Europejski Dług Publiczny
FK	Finanse Komunalne
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
JSFP	jednostka sektora finansów publicznych
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny
KRRIO	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MF	Minister Finansów
NBP	Narodowy Bank Polski
OSR	ocena skutków regulacji
PCC	podatek od czynności cywilnoprawnych
PDP	państwowy dług publiczny
RIO	regionalna izba obrachunkowa
RP	Rzeczpospolita Polska
RPP	Rada Polityki Pieniężnej
r.r.i.k.	rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury
SFP	sektor finansów publicznych
SIK	samorządowe instytucje kultury
SN	Sąd Najwyższy
SP	Skarb Państwa
SPZOZ.	samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej
SSPZOZ	Samorządowe Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej
u.d.l.	ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej

u.f.p.	ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych
u.o.p.d.k.	ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
u.p.c.c.	ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych
wójt	wójt, burmistrz lub prezydent miasta
WIBID	Warsaw Interbank Offer Bid Rate
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
zarząd	zarząd powiatu lub zarząd województwa
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wprowadzenie

Gospodarowanie mieniem komunalnym stanowi szczególnie element polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Właściwe zarządzanie środkami finansowymi pozwala na efektywne wykonywanie zadań publicznych przez te jednostki. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają zasady postępowania z okresowo wolnymi środkami finansowymi. Dysponowanie nimi umożliwia prowadzenie stabilnej i efektywnej gospodarki finansowej. W ramach drugiego etapu konsolidacji finansów publicznych ustawodawca zdecydował się na nowelizację ustawy o finansach publicznych¹ poprzez dodanie art. 48 ust. 1a oraz art. 91a, wprowadzających depozyt u j.s.t. jako jedną z możliwych form lokowania wolnych środków.

Należy zauważyć, że w doktrynie nie ma aktualnych kompleksowych opracowań odnoszących się do problematyki lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. oraz do stosunków prawnych wynikających z tej czynności, w szczególności zaś jej praktycznych skutków, w tym oddziaływania na otoczenie społeczno-gospodarcze. Dotychczas instytucja ta nie była przedmiotem szerszego zainteresowania nauki prawa. Dostrzegana była w niewielkim stopniu w komentarzach do ustawy o finansach publicznych, które zawierają jedynie fragmentaryczne odniesienia do zakresu objętego badaniem instytucji ujętej w tytule pracy. Problematyka ta nie została dotychczas przedstawiona w sposób kompleksowy i wyczerpujący.

Głównym celem badawczym niniejszego opracowania jest weryfikacja i ocena skuteczności depozytu u j.s.t. jako formy lokowania wolnych środków finansowych. Dążąc do realizacji celu badawczego, sformułowano dwie hipotezy badawcze. Pierwsza dotyczy tego, że wprowadzony przez ustawodawcę depozyt u j.s.t. jako forma lokowania wolnych środków może być istotnym elementem w procesie zarządzania środkami finansowymi samorządowych jednostek sektora finansów publicznych. Druga z hipotez zakłada, że instrument ten może wpływać na zmniejszenie poziomu długu publicznego w sektorze

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), dalej u.f.p.

samorządowym. Zweryfikowaniu postawionych hipotez służyć mają następujące pytania badawcze:

1. W jakim celu instrument lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. został wprowadzony przez ustawodawcę oraz czy cel ten został osiągnięty, a jeżeli tak, to w jakim stopniu?
2. Jakie podmioty zostały uprawnione do skorzystania z ww. rozwiązania w zakresie zarządzania wolnymi środkami i dlaczego ustawodawca zdecydował się na ograniczenie katalogu podmiotowego w przedmiotowej kwestii?
3. Czy stosunki prawne wynikające z umowy depozytu u j.s.t. stanowią jednolitą kategorię, czy też są źródłem wątpliwości w doktrynie i judykaturze, a także czy zawarcie umowy depozytu u j.s.t. nie powoduje problemów w praktyce?
4. Jakie korzyści odnoszą poszczególne podmioty stosunku prawnego depozytu u j.s.t., a jakie sektor finansów publicznych?
5. Jaka jest wartość środków przyjętych w depozyt przez j.s.t. w ostatnich latach oraz czy jest ona obiektywnie możliwa do zmierzenia?
6. Czy w celu usprawnienia funkcjonowania lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. należałoby wprowadzić zmiany legislacyjne wzorujące się na normach prawnych dotyczących depozytu u Ministra Finansów, czy też w zakresie tego instrumentu należy poszukiwać autonomicznych rozwiązań?

Celem badań w niniejszej monografii jest nie tylko charakterystyka depozytu u j.s.t. jako formy zarządzania finansami samorządowych jednostek sektora finansów publicznych, lecz przede wszystkim dokonanie oceny rozwiązań prawnych dotyczących tego depozytu. W pracy zwrócono uwagę także na praktyczne znaczenie tytułowego instrumentu finansowoprawnego i jego oddziaływanie na otoczenie społeczno-gospodarcze, w szczególności zadłużenie sektora finansów publicznych. Celowi pracy zostały podporządkowane jej struktura i stosowane metody badawcze.

Praca zbudowana jest z pięciu rozdziałów. Pierwszy rozdział poświęcono genezie, charakterowi prawnemu oraz aspektom funkcjonalnym instrumentu lokowania wolnych środków finansowych w formie depozytu u j.s.t. Badania przeprowadzone w niniejszym rozdziale przedstawiają systematykę podstawowych zagadnień związanych z problematyką lokowania wolnych środków. W pierwszej kolejności, wykorzystując historyczną metodę badawczą, zaprezentowano genezę tego instrumentu finansowoprawnego. Porównując poprzednio obowiązujący stan prawny z obecnie obowiązującymi rozwiązaniami, zobrazowano ewolucję metod zarządzania wolnymi środkami. Umożliwiło to rzeczową analizę aspektu celowościowego i funkcjonalnego wprowadzanych w tym zakresie zmian, tj. zapewnienie środków do prowadzenia bieżącej gospodarki finansowej danej j.s.t. poprzez sfinansowanie deficytu oraz rozchodów własnego budżetu, zapobieganie

odpływom środków z sektora finansów publicznych poprzez zmniejszenie roli banków komercyjnych oraz zwiększenie obrotu wewnątrzsektorowego, a pośrednio także z uwagi na możliwość oddziaływania na poziom długu publicznego. Na tym tle dokonane zostały także podstawowe ustalenia terminologiczne. Zdefiniowano pojęcie wolnych środków finansowych, którego właściwe zrozumienie nie tylko stanowi istotny element przedmiotowy pracy, lecz także determinuje znaczenie dalszych badań. W następnej kolejności zdefiniowany i scharakteryzowany został depozyt jako forma lokowania wolnych środków. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na skutki, jakie ten stosunek prawny wywołuje, zarówno po stronie deponenta, jak i depozytariusza. Poza tym istotne znaczenie miało ustalenie charakteru lokowania wolnych środków w zakresie przychodów i rozchodów danej jednostki. W ostatniej części przedstawiono warunki konieczne dla prawidłowego i legalnego funkcjonowania depozytu w gospodarce finansowej j.s.t. i samorządowych osób prawnych.

Przedmiotem badań w drugim rozdziale pracy są podmioty uprawnione do lokowania wolnych środków u j.s.t. W tym zakresie szczegółowej analizie poddano konstrukcję takich podmiotów jak: samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest j.s.t., samorządowe instytucje kultury oraz pozostałe samorządowe osoby prawne powołane do wykonania zadań publicznych, z wyłączeniem tych podmiotów, które nie tworzą sektora finansów publicznych lub zostały ustawowo zobowiązane do lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów. Przedstawienie pozycji prawnej każdej z wymienionych samorządowych jednostek sektora finansów publicznych poprzedziła prezentacja ogólnych zasad gospodarki finansowej, wspólnych dla wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Następnie podjęto próbę ustalenia statusu prawnego ww. podmiotów oraz zidentyfikowania motywów ograniczenia przez prawodawcę zastosowania art. 48 ust. 1a. u.f.p. tylko do wskazanego katalogu.

Trzeci rozdział poświęcono ustaleniu konsekwencji prawnych wynikających ze stosunku depozytu, w tym w szczególności problematyce wyrażenia zgody przez organ stanowiący j.s.t. na przyjmowanie wolnych środków w depozyt, określania ram prawnych dla tego depozytu przez j.s.t., procedury zawierania umowy depozytu nieprawidłowego. W dalszej kolejności przedmiotem rozważań są konstrukcje wynikające z prawa finansów publicznych, takie jak: szczególne rozwiązania w zakresie limitu rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez j.s.t. w związku z przyjmowaniem depozytów, konstrukcje prawa daninowego odnoszące się do opodatkowania czynności cywilnoprawnej, jaką jest zawarcie umowy depozytu u j.s.t., oraz problematyka związana z dyscypliną finansów publicznych. Celem badań podejmowanych w tym rozdziale była identyfikacja i usystematyzowanie najważniejszych stosunków prawnych, jakie powstają

w związku z zawarciem i realizacją umowy depozytu nieprawidłowego wolnych środków finansowych u j.s.t.

W czwartej części opracowania przedstawiono praktyczne aspekty deponowania wolnych środków u j.s.t., w tym zakresie badaniu poddano korzyści osiągane przez poszczególne strony stosunku prawnego depozytu, liczbę umów i wartość środków zdeponowanych u j.s.t. W tym zakresie analizą objęto m.in. dane statystyczne udostępnione przez JSFP oraz organy władzy publicznej, a także dane uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej.

Ostatni, piąty rozdział poświęcony został możliwościom usprawnienia funkcjonowania depozytu u j.s.t. jako formy lokowania wolnych środków. W rozdziale tym dokonano porównania dotychczasowych wyników badań z regułami funkcjonowania depozytu wolnych środków u Ministra Finansów. Zestawienie to miało na celu wskazanie, czy dla zwiększenia liczby środków przyjmowanych w depozyt przez j.s.t. należy dokonać zmiany, wzorując się w większym stopniu na rozwiązaniach prawnych właściwych dla depozytu u Ministra Finansów, czy też należy przygotować w tym zakresie rozwiązania autonomiczne. Będą one dotyczyć w szczególności takich kwestii jak obligatoryjność lokat wolnych środków w tej formie dla niektórych JSFP oraz rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do lokowania, jasne i precyzyjnie wskazane zasady obliczenia oprocentowania ulokowanych środków, ogólnie dostępne zasady i wytyczne dotyczące zapewnienia skuteczności i bezpieczeństwa obrotu wolnymi środkami.

Na potrzeby podjętych badań wykorzystano metodę dogmatycznoprawną, gdzie analizą objęto ustawodawstwo, dorobek doktryny i judykatury, rządowe i sejmowe materiały związane z procesem legislacyjnym. Natomiast w zakresie badań sprawozdań oraz danych statystycznych uzyskanych z Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych oraz jednostek sektora finansów publicznych wykorzystano metodę empiryczno-analityczną. Dane uzyskane z powszechnie dostępnych wykazów i opracowań poddano weryfikacji za pomocą odpowiedzi na wnioski składane w trybie dostępu do informacji publicznej. Wykorzystując metodę historyczną, zaprezentowano genezę i ewolucję instrumentu lokowania wolnych środków finansowych w formie depozytu u j.s.t.

Antycypując późniejsze ustalenia, należy zwrócić uwagę na możliwość praktycznego wykorzystania badań przeprowadzonych na potrzeby niniejszej pracy. Instrument lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. ma charakter innowacyjny. Dotychczas nieliczne jednostki sektora finansów publicznych zdecydowały się na włączenie tego instrumentu do polityki zarządzania wolnymi środkami. Z tego też względu każdą inicjatywę podjętą przez j.s.t. w tym zakresie należałoby traktować jako rozwiązanie o charakterze nowatorskim i rozwojowym, przełamującym dotychczas przyjęte i często

nieefektywne schematy działania. Ponadto praktyczne możliwości wykorzystania powinny być rozpatrywane przez pryzmat korzyści, jakie niesie za sobą wybór formy depozytu u j.s.t. nie tylko dla lokującego czy deponenta, lecz także dla całego sektora finansów publicznych. W przypadku deponentów korzyści należy upatrywać przede wszystkim w odsetkach otrzymywanych w zamian za czasowe wyzbycie się możliwości dysponowania wolnymi środkami, co prowadzi do zwiększenia wpływów finansowych danej jednostki, a w konsekwencji do zwiększenia poziomu jej rozchodów. Większe wpływy finansowe niewątpliwie pozwolą również sprawniej i wydajniej realizować tym jednostkom swoje zadania. W przypadku depozytariuszy (j.s.t.) korzyści te są bardziej złożone. Otrzymują oni do dyspozycji dodatkowe środki finansowe, które mogą przeznaczyć na finansowanie bieżących rozchodów oraz deficytu własnego budżetu. Na pokrycie wspomnianych rozchodów czy deficytu nie muszą zaciągać krótkoterminowych kredytów lub pożyczek w bankach komercyjnych. Rozważyć można także potencjalną możliwość dalszego inwestowania przyjętych w depozyt wolnych środków za pomocą innych operacji finansowych. Nie należy pomijać korzyści makroekonomicznych dla całego sektora finansów publicznych – oddziaływania tego instrumentu finansowoprawnego na państwowy dług publiczny (PDP).

W pracy przyjęto stan prawny na dzień 30 czerwca 2024 roku.

Rozdział I

Charakter prawny „wolnych środków” oraz historyczno-aksjologiczne aspekty ich lokowania

Uwagi wstępne

Zadania podmiotów sektora finansów publicznych są wyznaczone przez funkcje, jakie finanse publiczne mają pełnić w obrocie społeczno-gospodarczym. W doktrynie wyróżnia się m.in.: fiskalną funkcję finansów publicznych polegającą na dostarczaniu państwu i innym podmiotom publicznym dochodów przeznaczonych na realizację ich zadań, funkcję redystrybucyjną (rozdzielczą) związaną z gromadzeniem środków pieniężnych i ich rozdzielaniem pomiędzy określone podmioty, funkcję stymulacyjną, która ma na celu ukierunkowanie zachowań różnych podmiotów za pomocą określonych operacji finansowych i innych rozwiązań, oraz funkcję ewidencyjno-kontrolną mającą na celu bieżące monitorowanie prawidłowości przebiegu zjawisk gospodarczych i mechanizmów finansowych¹. Ze względu na problematykę przeprowadzanych badań zasadnicze znaczenie będą miały finanse j.s.t. oraz samorządowych osób prawnych. Zgodnie z art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² to zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej stanowi podstawowe zadanie własne samorządu terytorialnego³. Dla realizacji tego celu niezbędne jest jednak zagwarantowanie odpowiednich środków, przede wszystkim finansowych. Jednostkom samorządu terytorialnego należy zatem zagwarantować

¹ Szerzej w tej kwestii np. C. Kosikowski, *Funkcje finansów publicznych*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 25; D. Maśniak, *Finanse publiczne*, w: *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 130–131.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 240; I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, *Komentarz do art. 7*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 173; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, w: *System Prawa Administracyjnego, tom 6: Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 140–141.

z jednej strony odpowiedni udział w dochodach publicznych, a z drugiej strony zapewnić stabilność źródeł tych dochodów i wprowadzić zakaz dokonywania ich modyfikacji, przekreślający „odpowiedniość” tego udziału⁴.

Celem instrumentów finansowoprawnych stosowanych przez j.s.t. i tworzone przez nie jednostki jest zapewnienie stabilności, bezpieczeństwa i płynności finansowej. Właściwe zarządzanie finansami danej samorządowej jednostki sektora finansów publicznych pozwala na efektywne wykonywanie zadań publicznych. Metodą wykorzystującą różne operacje finansowe w zakresie zarządzania aktywami jest lokowanie wolnych środków. Ustawodawca w art. 48 u.f.p. wymienia pięć form lokowania środków finansowych, którymi mogą posługiwać się JSFP. Jedną z nich, wymienioną w ust. 1a tego przepisu, jest depozyt u j.s.t. Formie tej zostanie poświęcona zasadnicza część poniższych rozważań.

1. Geneza i motywy wprowadzenia możliwości lokowania wolnych środków przez samorządowe jednostki sektora finansów publicznych

Badając istotę lokowania wolnych środków finansowych, należy dokonać analizy historycznej stosowania tego instrumentu finansowoprawnego. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na to, że ustawa o finansach publicznych z 1998 roku⁵ nie zawierała katalogu możliwości lokowania wolnych środków będącego odpowiednikiem art. 48 obecnej ustawy o finansach publicznych. Na określone zmiany ustawodawca zdecydował się dopiero w 2005 roku. Artykuł 38 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku⁶ zezwalał wyłącznie na trzy metody lokowania wolnych środków finansowych, tj. w skarbowych papierach wartościowych, w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kwestia podmiotów uprawnionych do korzystania z tego

⁴ J. Glumińska-Pawlic, *Konstytucyjne gwarancje a ustawowe ograniczenia samodzielności finansowej gmin*, w: *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Temida 2. Wydawnictwo stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 350 i cytowane tam orzeczenia; J. Glumińska-Pawlic, *Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – ograniczenia i perspektywy rozwoju*, w: *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja-Hliniak, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, s. 155–156; A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 167*, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 926–929.

⁵ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 114 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm.).

instrumentu również została wtedy ukształtowana nieco inaczej. Uprawnione do lokowania wolnych środków, oprócz podmiotów wskazanych w art. 48 obecnej u.f.p., były wówczas: państwowe i samorządowe fundusze celowe, jednostki badawczo-rozwojowe oraz Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne. Jak słusznie zauważa W. Bożek, art. 48 u.f.p. z 2009 roku w swoim pierwotnym kształcie nie różnił się istotnie od art. 38 u.f.p. z 2005 roku, swoiste *novum* stanowiło jednak uznanie przez ustawodawcę, że środki pochodzące z dotacji z budżetu nie będą objęte zasadą wyrażoną w przepisie. W konsekwencji doprowadziło to do konieczności wcześniejszego zweryfikowania przez daną jednostkę sektora finansów publicznych, czy środki, które ma zamiar ulokować, nie pochodzą w całości albo w części z dotacji z budżetu⁷.

Zasadnicze znaczenie dla problemu badawczego niniejszej pracy będą miały nowelizacje u.f.p. od 2009 roku, które uwidaczniają aspekt celowościowy zmian w zakresie form deponowania wolnych środków. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na nowelizację z dnia 16 grudnia 2010 roku⁸. Wprowadzone tą nowelizacją rozwiązania polegały na przyjęciu regulacji lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów. Ustanowiony instrument finansowopravny zapewnił nie tylko nową możliwość lokowania wolnych środków przez niektóre jednostki sektora finansów, lecz także stanowił zobowiązanie do lokowania wolnych środków w depozyt u Ministra Finansów dla enumeratywnie wyliczonych podmiotów. Ustawodawca sformułował też definicję wolnych środków oraz dopuścił możliwość ich lokowania przez niektóre jednostki w walutach obcych na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Głównym motywem wprowadzanych zmian było, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy⁹, wprowadzenie narzędzia służącego obniżeniu poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi m.in. przez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Trafnie wskazuje W. Bożek, że jednym z argumentów uzasadniających gruntowną zmianę art. 48 u.f.p. było to, że jednostki sektora finansów publicznych nie wykorzystywały znacznej części środków na bieżącą działalność, a lokowały w sektorze bankowym. Z kolei Skarb Państwa, sprzedając skarbowe papiery wartościowe w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, korzystał ze

⁷ Por. W. Bożek, *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolter Kluwer, Warszawa 2020, s. 347–348.

⁸ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 257, poz. 1726).

⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 3576.

środków pochodzących z sektora bankowego, a zatem również ze środków lokowanych przez jednostki sektora finansów publicznych¹⁰.

Nowelizacja z dnia 22 grudnia 2011 roku¹¹ nie wprowadziła istotnych zmian z punktu widzenia omawianej problematyki, ponieważ dotyczyły one głównie dopuszczenia do lokowania wolnych środków agencji płatniczych. Najistotniejsze zmiany, ze względu na postawiony problem badawczy niniejszej pracy, wprowadzono natomiast do u.f.p. nowelizacją z dnia 26 września 2014 roku¹². Rozszerzyła ona zakres podmiotów obowiązanych do lokowania wolnych środków w formie depozytu prowadzonego przez Ministra Finansów na kolejne jednostki sektora finansów publicznych. Przede wszystkim jednak ustawa ta wprowadziła nową formę lokowania wolnych środków – depozyt u j.s.t., który ma zastosowanie wobec kilku samorządowych jednostek sektora finansów publicznych wskazanych w nowo dodanym do art. 48 u.f.p. ustępie 1a.

Szczególną uwagę należy zwrócić na motywy wprowadzonych zmian. W uzasadnieniu projektu ustawy¹³ projektodawca wskazał na potrzebę wykorzystania aktywów finansowych niektórych jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu płynnością budżetu państwa i stworzenia instrumentu podobnego do instrumentu wprowadzonego w 2010 roku, tj. depozytu u MF. Tym nowym rozwiązaniem miało być natomiast uprawnienie do lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. dla niektórych samorządowych jednostek sektora finansów publicznych. Przedmiotem nowelizacji była zmiana w zakresie wykorzystania aktywów finansowych niektórych jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu płynnością budżetu państwa i j.s.t. Potrzeba zmiany wynikała z dążenia do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, a przez to do obniżenia poziomu długu publicznego i minimalizowania kosztów jego obsługi. Argumentując wprowadzane zmiany, ustawodawca wskazał, że część środków JSFP nie jest wykorzystywana na bieżącą działalność tych jednostek i jest lokowana przede wszystkim w sektorze bankowym. Z drugiej strony zarówno j.s.t., jak i SP w celu finansowania swoich potrzeb pożyczkowych pozyskują środki finansowe poprzez zaciąganie krótkoterminowych pożyczek w bankach komercyjnych, sprzedaż skarbowych papierów wartościowych czy emisję obligacji przez j.s.t. Należy zauważyć, że taka sytuacja jest nieefektywna z punktu widzenia zarządzania i gospodarowania środkami publicznymi oraz

¹⁰ Por. W. Bożek, *Komentarz do art. 48...*, s. 346–350.

¹¹ Ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. nr 291, poz. 1707).

¹² Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1626).

¹³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 2509.

płynnością sektora finansów publicznych. W konsekwencji, skutek różnic pomiędzy kosztem zaciąganych przez JSFP zobowiązań a oprocentowaniem krótkoterminowych lokat dokonywanych przez te jednostki oraz większej od koniecznej emisji długu sektora finansów publicznych, może to powodować powstanie niepotrzebnych kosztów. Należy także zaznaczyć, że w celu umożliwienia sprawnego planowania i funkcjonowania rozchodów budżetu właściwej j.s.t. rozszerzono również przepis art. 52 u.f.p. o ust. 1b, wyłączający limit rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez j.s.t. w tym samym roku budżetowym w związku z przyjmowaniem depozytów¹⁴. Konstrukcja ta zostanie szerzej omówiona w rozdziale trzecim niniejszej monografii.

Należy zwrócić uwagę na art. 91a u.f.p., który odnosi się do celowościowego aspektu przyjmowania wolnych środków w depozyt. Wyrażona w tym przepisie norma prawna stanowi, że depozyty mogą być przyjmowane w celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów j.s.t. Ustawodawca w art. 91a ust. 1 u.f.p. nie doprecyzował, jaki deficyt miał na myśli. Należy zatem rozważyć, czy ma być to deficyt rozumiany wyłącznie jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu, czy również występujący w ciągu roku tzw. przejściowy deficyt budżetu. Zakładając racjonalność ustawodawcy, można przyjąć, że jego zamiarem było finansowanie poprzez depozyty również przejściowego deficytu. Wykluczenie deficytu przejściowego sprawia bowiem, że całe przyjęte rozwiązanie byłoby pozbawione sensu ekonomicznego. Nie mogłyby wówczas z niego korzystać jednostki posiadające budżet z uchwaloną nadwyżką, a aspekt płynności finansowej budżetu¹⁵ był szczególnie akcentowany w uzasadnieniu projektu zmiany u.f.p. w przedmiotowym zakresie. Słusznie wskazuje W. Bożek, że cele te służą zachowaniu równowagi budżetowej, tym samym istnieje pewne ograniczenie w zakresie stosowania tego przepisu. Oznacza to, że wolne środki nie mogą być przyjmowane przez j.s.t. w celu innym niż wskazany w tym przepisie¹⁶.

Przez deficyt j.s.t. należy rozumieć ujemną różnicę między dochodami a wydatkami budżetu j.s.t., która może być sfinansowana przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez j.s.t., kredytów, pożyczek, prywatyzacji

¹⁴ Szerzej na temat zasady prognostycznego charakteru dochodów i przychodów oraz nieprzekraczalnego limitu wydatków i rozchodów wyrażonej w art. 52 u.f.p. zob. R. Bucholski, *Deficyt budżetowy czy prognozowany deficyt budżetowy*, w: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 257.

¹⁵ M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 126; A. Kamiński, *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 76–95.

¹⁶ Zob. W. Bożek, *Komentarz do art. 91a*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, s. 622–623.

majątku j.s.t., nadwyżki budżetu j.s.t. z lat ubiegłych, wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych¹⁷. Należy zgodzić się także ze zdaniem P. Walczaka, który wskazuje, że: „Wobec braku zidentyfikowania w przepisie rodzaju deficytu należy przyjąć, że przyjęte w depozyt wolne środki mogą być przeznaczone na finansowanie deficytu zarówno planowanego, jak i przejściowego”¹⁸.

Odwołując się do treści uzasadnienia rządowego projektu ustawy, należy odnieść się jeszcze do tego, w jakich przypadkach j.s.t., samorządowe instytucje kultury, samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz niektóre samorządowe osoby prawne mogłyby dokonać lokat wolnych środków. We wspomnianym uzasadnieniu jednoznacznie podkreślono, że na wniosek przedstawicieli samorządu terytorialnego zgłoszony w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego j.s.t. będą mogły przyjmować depozyty od ww. jednostek, które są podległe danej jednostce samorządu, ale także od podmiotów podległych innym j.s.t. Takie rozwiązanie miałoby zwiększyć elastyczność w stosowaniu tego instrumentu, a także dać poszczególnym j.s.t. możliwość pozyskiwania dodatkowych środków w sytuacjach zwiększonego zapotrzebowania, wykraczającego poza wolne środki podległych jednostek. Ponadto takie rozwiązanie wydaje się korzystne dla jednostek samorządowych (mogących lokować wolne środki w jednostce samorządu terytorialnego), które będą mogły uzyskać wyższe oprocentowanie od lokowanych środków.

Kolejne motywy wprowadzenia zawiera rządowa ocena skutków regulacji (OSR)¹⁹. W Polsce obowiązek wykonania OSR reguluje Regulamin pracy Rady Ministrów²⁰, natomiast zakres wykonywania OSR precyzują „Wytyczne do oceny skutków regulacji” przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki zgodnie z § 24 ust. 3 tego regulaminu. Pozwala to na przygotowanie praktycznych wskazówek dla przyszłych legislatorów. Ocena wpływu tych regulacji na potencjalne lub faktyczne zmiany społeczno-gospodarcze

¹⁷ Por. M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014, s. 99–135; A. Borodo, *Głos w sprawie zakresu i kształtu długu oraz deficytu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2, s. 52–57; E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 186.

¹⁸ Por. P. Walczak, *Komentarz do art. 91a, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 342–343.

¹⁹ Ocena skutków regulacji do rządowy projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2509.

²⁰ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2016 r. poz. 1006.

ma umożliwić rozpoznanie zarówno pozytywnych, jak i negatywnych stron obecności państwa w procesach społeczno-gospodarczych, tym samym pozwala w sposób kompleksowy spojrzeć na omawianą problematykę i znaleźć optymalne rozwiązanie²¹. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, ze względu na swoją innowacyjność OSR efektywnie zastępuje kontrolę *ex-ante* (poprzez budżetowanie), jak i *ex-post* (rozstrzygnięcia sądowe – sądowy przegląd reguł). Ponadto mechanizm ten znajduje szerokie zastosowanie także wtedy, gdy reguły są dopiero kształtowane. Ocena skutków regulacji w swojej procedurze przewiduje szerokie możliwości zapoznania się z regulowanym problemem przez polityków i zorganizowane grupy interesu. Istotne jest jednak to, że umożliwia ona monitoring postępów w tworzeniu prawa przez potencjalne wkroczenie z propozycjami zmian czy wstrzymania regulacji. W założeniu OSR powinna uświadamiać podmioty odpowiedzialne za tworzenie prawa, jakie konsekwencje przygotowany akt prawny może wywołać w życiu społecznym. Tym samym OSR stanowi ważny element w procesie stanowienia dobrego prawa, gdyż pozwala na dostarczenie konkretnych merytorycznych argumentów dla wprowadzenia danej legislacji²².

Przechodząc jednak do *meritum* omawianej kwestii, należy zauważyć, że w ocenie skutków regulacji do nowelizacji u.f.p. z 2014 roku²³ wskazano, że proponowane rozwiązania wpłyną bezpośrednio na funkcjonowanie całego sektora finansów publicznych, w tym w szczególności na samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz niektóre samorządowe osoby prawne i inne JSFP. Podkreślono także, że celem ustawy jest zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa poprzez wprowadzenie nowej formy lokowania wolnych środków oraz dostosowanie uwarunkowań prawnych i organizacyjno-technicznych dla form już istniejących. W ocenie ówczesnego Ministra Finansów proponowane zmiany miały sprzyjać stabilizacji makroekonomicznej Polski i utrwaleniu jej wiarygodnego wizerunku u partnerów gospodarczych. Prognozowanym skutkiem długofalowym miało być także rozpoczęcie procesu obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, co również w ocenie Ministra Finansów będzie pozytywnie oddziaływać na gospodarkę.

²¹ Por. R. Deighton-Smith, S.H. Jacobs, *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD countries*, OECD, Paris 1997, s. 8.

²² Szerzej na temat roli oceny skutków regulacji w procesie stanowienia prawa np. F. de Francesco, C.M. Radaelli, V.E. Troeger, *Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment*, „Journal of European Public Policy” 2011, t. 19, nr 4, s. 3–4; R. Śliwa, R. Żaba-Nieroda, *Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 370–373 oraz cytowana tam literatura.

²³ Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1626); ocena skutków regulacji do rządowy projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2509.

Jednym z rzeczywistych skutków proponowanych rozwiązań miało być zmniejszenie, po stronie banków, poziomu lokat dokonywanych przez jednostki sektora finansów publicznych. Zdaniem ówczesnego prawodawcy deponowanie przez JSFP swoich wolnych środków finansowych na rachunkach bankowych nie prowadziło do ich w pełni efektywnego wykorzystywania. Jedynym pożytkiem z mikroekonomicznego punktu widzenia tego procesu było bowiem niewielkie wynagrodzenie po stronie danej JSFP, jakie wiązało się z deponowaniem wolnych środków na lokatach krótkoterminowych w bankach komercyjnych. Do ewentualnych korzyści w skali kraju można także zaliczyć wpływy daninowe do budżetu państwa związane z dokonywanymi czynnościami cywilnoprawnymi i ich obsługą bankową. W perspektywie makroekonomicznej takie rozwiązanie nie jest jednak korzystne dla całego sektora finansów publicznych. Środki te są bowiem wykorzystywane przez podmioty spoza tego sektora, co prowadzi do ich faktycznego odpływu. Z drugiej strony inne podmioty będące JSFP w celu sfinansowania swoich rozchodów w obliczu przejściowego czy permanentnego braku środków zmuszone są do zaciągania krótkoterminowych pożyczek w bankach. Banki wzbogacają się więc na przepływie środków, których chociażby pewna część mogłaby być wykorzystywana przez inną JSFP. Celem wprowadzanych zmian miało być zatem umożliwienie produktywnego transferu środków pomiędzy jednostkami tego sektora, a także zmniejszenie roli banków w procesie przepływu wolnych środków. W konsekwencji proponowane zmiany mają doprowadzić do zmniejszenia poziomu długu państwowego poprzez obniżenie kosztów jego obsługi.

W ocenie MF przyjęte rozwiązania nie powinny mieć negatywnego wpływu na gospodarkę. Ostrożny szacunek wpływu proponowanych rozwiązań tylko z tytułu poprawy zarządzania płynnością na poziom PDP w 2015 roku wskazuje na możliwość obniżenia długu o około 0,2% w relacji do PKB, a także nieznacznej poprawy wyniku sektora finansów publicznych. Wprowadzone zmiany powinny w 2015 roku obniżyć potrzeby pożyczkowe budżetu państwa o około 4,5 mld zł, a docelowo o około 5,5 mld zł. W zakresie konsolidacji depozytu u MF należy zauważyć że szacunkowa wartość depozytów, które w wyniku zmian w ramach konsolidacji odpłyną z sektora bankowego, wynosi według OSR około 4,7 mld zł. Dane dotyczą zarówno płynnych środków jednostek objętych konsolidacją, jak i depozytów sądowych umieszczonych w bankach komercyjnych. Natomiast stan depozytów sektora bankowego na koniec 2013 roku wyniósł 978,2 mld zł i wzrósł w ciągu roku o 49,2 mld zł. Środki, które odpłyną z sektora bankowego w związku z konsolidacją, stanowią zaledwie 0,5% stanu depozytów bankowych na koniec 2013 roku. W OSR wskazano także, że wejście w życie ustawy może mieć pozytywny wpływ na budżety j.s.t., które zdecydują się przyjmować depozyty od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji

kultury i samorządowych osób prawnych na warunkach określonych w projektowanej ustawie. Prognozowane korzyści w tym przypadku nie będą jednak tak znaczące jak wpływy związane z depozytem u MF. Według danych na koniec IV kwartału 2013 roku samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego posiadały depozyty terminowe w NBP i bankach komercyjnych na kwotę 1 184,3 mln zł, samorządowe instytucje kultury na kwotę 28,9 mln zł, a samorządowe osoby prawne na kwotę 1 695,0 mln zł, przy czym w przypadku samorządowych osób prawnych przyjmuje się, że 75% z tej kwoty to depozyty wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które będą objęte obowiązkiem lokowania u Ministra Finansów. Do dyspozycji powyższych samorządowych JSFP pozostaje zatem około 1 637 mln zł, przy czym w odróżnieniu od depozytu u MF depozyt u j.s.t. jest fakultatywnym instrumentem. Oznacza to, że jednostki te mają oprócz lokat w bankach i depozycie u j.s.t. jeszcze trzy inne możliwości efektywnego lokowania swoich środków. W tym przypadku samorząd terytorialny powinien zadbać o atrakcyjność i konkurencyjność swoich depozytów tak, aby to ten instrument finansowoprawny został wybrany przez powyższe JSFP. Słusznie wskazano zatem, że nie jest możliwy do przewidzenia konkretny skutek wprowadzanej zmiany w tym zakresie, a jedynie bieżące i wtórne monitorowanie jej następstw²⁴.

Analizy wymaga także fragment OSR, który stanowi, że wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na sytuację i rozwój regionalny. Teoretycznie możliwa jest bowiem sytuacja, w której dana j.s.t. wyspecjalizuje się w przyjmowaniu wolnych środków w depozyt. W konsekwencji może to spowodować lepsze zarządzanie finansami jednostek deponujących wolne środki – ze względu na sposobność wyboru korzystniejszej metody inwestowania swoich wolnych aktywów oraz jednostek przyjmujących te środki w depozyt – poprzez efektywniejsze finansowanie rozchodów czy deficytu tej jednostki. Może to zatem doprowadzić do sytuacji, w której pewne JSFP czy j.s.t. – poprzez bardziej wydajny proces zarządzania swoimi finansami – znajdą się w lepszej kondycji finansowej od innych.

Podsumowując, należy skonstatować, że ustawodawca stoi na jednoznacznym stanowisku, że proponowane rozwiązania w zakresie lokowania wolnych środków powinny wzmocnić proces konsolidacji finansów publicznych, a tym samym sprzyjać stabilizacji makroekonomicznej Polski i utrwaleniu jej wiarygodnego wizerunku u partnerów

²⁴ Praktyczne znaczenie deponowania wolnych środków przez uprawnione jednostki u jednostki samorządu terytorialnego zostanie bliżej omówione w rozdziale IV niniejszej pracy. W rozdziale tym analizie poddano w szczególności: wartość i liczbę depozytów lokowanych u jednostek samorządu terytorialnego, korzyści osiągane przez podmioty prawnego stosunku depozytu oraz wpływ wprowadzonych zmian na sektor finansów publicznych i sektor bankowy w kolejnych latach.

gospodarczych. Działania te będą równocześnie wspierać proces obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednym ze skutków proponowanych rozwiązań będzie także zmniejszenie po stronie banków wpływów z tytułu lokat jednostek sektora finansów publicznych, jednakże zjawisko to nie powinno mieć negatywnego wpływu na gospodarkę.

2. Pojęcie „wolne środki” według przepisów ustawy o finansach publicznych

Pojęcie „wolne środki” jednostek sektora finansów publicznych zostało określone w art. 48 ust. 3 u.f.p. Treść tego przepisu odnosi się do wolnych środków, które są obligatoryjnie lokowane w formie depozytu u MF. Niemniej jednak w doktrynie dominuje pogląd, zgodnie z którym pojęcie to należy rozumieć szeroko²⁵. Tym samym definicję wolnych środków wskazaną w powyższym przepisie należy stosować również do pozostałych form lokowania tych środków.

Przez wolne środki rozumie się środki znajdujące się w dyspozycji jednostki sektora finansów publicznych, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie takiej jednostki. Należy zgodzić się z poglądem W. Misiąga, który uważa, że definicja ta nie jest klarowna²⁶. Wyjaśnienia wymaga przede wszystkim znaczenie zwrotu „środki znajdujące się w dyspozycji jednostki”. Zwrot ten może wskazywać w szczególności na:

- 1) środki na rachunkach bieżących,
- 2) lokaty bankowe,
- 3) gotówkę w kasie.

Z kontekstu art. 48 u.f.p. wynika, że za wolne środki jednostki należy uważać tylko środki pozostające na rachunkach bieżących po dokonaniu wszystkich przypadających na dany dzień wydatków. W konsekwencji należy rozważyć, czy ww. środki, mimo że pozostają do dyspozycji danej JSFP, mieszczą się w ustawowej definicji wolnych środków. W pierwszej kolejności trzeba ustalić sytuację środków zgromadzonych na bankowych rachunkach lokaty terminowej. W przypadku ww. rachunków bankowych deponent zobowiązuje się do niepodejmowania środków z banku przez określony czas, po którym

²⁵ Zob. np. K. Kleszczewski, *Komentarz do art. 48, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, LEX (el.); B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 48, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 415; E. Kowalczyk, *Komentarz do art. 48, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis (el.).

²⁶ Por. W. Misiąg, *Komentarz do art. 48, w: Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis (el.).

bank zwraca posiadaczowi lokaty kwotę podstawową wraz z odsetkami. Podjęcie środków przed terminem może spowodować, że deponent poniesie konsekwencje z reguły w postaci utraty części bądź całości nagromadzonych odsetek. W piśmiennictwie słusznie podkreśla się, że skoro dopuszcza się lokowanie środków w bankach, to niezasadny byłby nakaz rozwiązywania tych lokat po to, by wszystkie wolne środki przekazać do innej formy deponowania środków. Takie rozwiązanie może nieść za sobą ujemne konsekwencję dla deponenta²⁷. Podobna konstrukcja występuje w przypadku depozytu u MF. Co prawda każda JSFP może żądać zwrotu przekazanych w depozyt wolnych środków w każdym czasie, jednakże w przypadku rozwiązania depozytu lub zwrotu środków przekazanych w zarządzanie przed upływem terminu, na jaki został utworzony depozyt, odsetki nie przysługują. W praktyce oznacza to zatem brak możliwości wypłaty nawet części należnego wynagrodzenia²⁸. Równie niecelowe wydaje się żądanie codziennego wpłacania na rachunek bankowy środków pieniężnych z kasy jednostki. Powodowałoby to bowiem nie tylko konieczność codziennego wpłacania całości gotówki z kasy przez pracownika po jej zamknięciu w danym dniu, lecz także konieczność codziennego wypłacania pewnych sum przed otwarciem kasy. W innym przypadku kasy mogłyby przyjmować tylko dokładnie wyliczone kwoty. Tak rozumiany przepis spowodowałby zarówno istotne utrudnienie w funkcjonowaniu wielu JSFP, jak i doprowadziłby do niepotrzebnego i nieefektywnego przepływu tych środków z formy gotówkowej na rachunek bankowy i odwrotnie. W rzeczywistości uzależniłby wiele jednostek od godzin pracy sektora bankowego. Trafny jest zatem wniosek, że wolne środki należało zdefiniować jako stan środków na bankowych rachunkach jednostki ustalony na koniec dnia, czyli po dokonaniu wszystkich operacji wpływających na stan tych rachunków²⁹.

Zasadnicze znaczenie ma to, że wolne środki, o których mowa w art. 48 ust. 3 u.f.p. (a więc te, które odnoszą się do obligatoryjnych lokat w formie depozytu u MF), nie dotyczą środków wyrażonych w walutach obcych, co spotkało się z krytyką w doktrynie³⁰. Jak słusznie zauważa C. Kosikowski, nie wszystkie jednostki sektora finansów publicznych mogą gromadzić środki na rachunkach w walucie obcej. Nie jest więc zbyt wielką

²⁷ Ibidem, Legalis (el.)

²⁸ Por. W. Bożek, *Depozyt u Ministra Finansów – stan obecny i przyszłe zmiany*, w: *Współczesne problemy bankowości i sektora finansów publicznych. Tom I*, red. E. Kowalewska, P. Mańczyk, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 274.

²⁹ Por. W. Misiąg, *Komentarz do art. 48...*, Legalis (el.)

³⁰ Wyłączenie środków w walutach obcych z definicji wolnych środków spotkało się z krytyczną oceną, ponieważ środki w walutach obcych niezbędne są do zarządzania płynnością finansową. Por. T.M. Budzyński, *Opinia o ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, druk senacki nr 1062, s. 7; <http://ww2.senat.pl/k7/dok/opinia/2010/oe-159.pdf> (dostęp 14.10.2023).

wspañiałomyślnością prawodawcy to, że jednostki sektora finansów publicznych, które mają obowiązek lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów, wolne środki wyrażone w walutach obcych mogą ulokować na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę w Polsce³¹. W praktyce można się spotkać z sytuacją, że JSFP celowo dokonują operacji zamiany swoich środków na walutę inną niż polska, aby uniknąć konieczności ich przekazania do MF. Argumentem przemawiającym za przyjęciem przez C. Kosikowskiego twierdzeniem jest także to, że co do zasady środki wyrażone w walutach obcych stanowią najczęściej niewielki odsetek w całej gospodarce finansowej danej JSFP. Dodatkowo należy wskazać, że w przypadku rachunków wyrażonych w walutach obcych mamy do czynienia z ryzykiem kursowym. W konsekwencji właśnie ze względu na możliwą zmianę kursu deponent nie ma pełnej pewności, jaka ostatecznie kwota zostanie zdeponowana, a jaka wypłacona z rachunku.

Dokonana analiza problematyki deponowania środków w walutach obcych u Ministra Finansów skłania do refleksji, że podobna konstrukcja prawna nie występuje w przypadku depozytów u j.s.t. W praktyce może to powodować problemy interpretacyjne. Zastanawiająca jest zwłaszcza możliwość zastosowania w tym przypadku *analogi legis*³², która wypełniłaby powstałą lukę *extra legem*³³. Pozwoliłoby to na możliwość stosowania ww. normy prawnej odnoszącej się do depozytów u MF do przypadku podobnego, lecz przez przepisy prawa nieunormowanego, tj. do depozytów u j.s.t. Niemniej jednak należy pamiętać o jednej z naczelnych zasad prawa finansów publicznych – w sferze prawa publicznego dozwolone jest wyłącznie to, do czego przepisy prawa wyraźnie upoważniają. W rezultacie niedopuszczalna jest interpretacja rozszerzająca tego przepisu. Oznacza to zatem, że w związku z nieuregulowaniem kwestii możliwości lokowania środków w walutach innych niż polska w przypadku depozytu u j.s.t. jednostki te mogą przyjmować w lokatę również środki wyrażone w walutach obcych. Takie rozstrzygnięcie uzasadnia stwierdzenie, że jednostki samorządu lokalnego mogą stanowić swoistą konkurencję zarówno dla Ministra Finansów, który nie przyjmuje środków w walucie innej niż polskie złote, jak i banków komercyjnych, które takie środki przyjmują. W tym

³¹ C. Kosikowski, *Komentarz do art. 48, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2011, LEX (el.)

³² Szerzej na temat analogii np. M. Hotel, A. Rychlewska, *Analogia jako metoda prawnicza*, „Kwartalnik Prawo–Społeczeństwo–Ekonomia” 2015, nr 2, s. 31–45 oraz A. Kaźmierczyk, *Warunki stosowania analogii legis*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Problemy społeczne, polityczne i prawne” 2013, nr 911, s. 23–28.

³³ Więcej na temat luki *extra legem*: M. Koszowski, *O lukach w prawie rzadko spotykanych słów kilka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 1, s. 111–113.

drugim przypadku jednak oferta skierowana do potencjalnego deponenta powinna być bardziej atrakcyjna od oferowanej przez banki.

Kwestią wymagającą wyjaśnienia są także inne wyłączenia z zakresu pojęcia wolnych środków. Z możliwości lokowania wolnych środków wyłączone zostały, co wynika z art. 48 ust. 1 u.f.p., środki pochodzące z dotacji z budżetu. Wyłączenie możliwości lokowania środków pochodzących z dotacji budżetowych nie jest zależne od podmiotu udzielającego dotacji, tj. obejmuje zarówno dotacje udzielane z budżetu państwa, jak i pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem J. Marczewskiej zakaz ten dotyczy jedynie środków, które JSFP otrzymała wyprzedzająco na realizację zadań, tzn. wpływ dotacji z budżetu państwa (z budżetu innej j.s.t., od innej JSFP) nastąpił przed dokonaniem wydatków, na które dotacja została przyznana. Norma zawarta w analizowanym przepisie ma bowiem zapobiegać sytuacjom, w których Skarb Państwa (lub inna JSFP) pozyskuje finansowanie dłużne w celu realizacji własnych zadań, podczas gdy JSFP (w tym j.s.t.) będą lokowały środki z dotacji z budżetu państwa (lub innych jednostek) na rachunkach bankowych (lub w innych formach), z uwagi na to, że w danym czasie nie są one niezbędne do realizacji zadań³⁴. Również w orzecnictwie podkreśla się, że już z samego charakteru dotacji wynika, że środki przyznane w jej ramach powinny być wydatkowane na konkretne cele i zadania. Gromadzenie ich, lokowanie, inwestowanie w celu osiągnięcia z tego tytułu korzyści finansowych jest więc sprzeczne zarówno z istotą dotacji, jak też przepisami dotyczącymi finansów publicznych³⁵. W konsekwencji lokowanie środków z otrzymanych kwot dotacji na rachunkach lokat terminowych, aby uzyskać dodatkowe korzyści ekonomiczne, należy uznać za naruszenie obowiązujących w zakresie dotacji przepisów – art. 48 u.f.p.³⁶ W literaturze przedmiotu zauważa się także, że istnieją pewne wyjątki od tej reguły dotyczące sytuacji, kiedy JSFP zrealizowała określone zadanie oraz wydatkowała na to środki, a część otrzymanych środków pieniężnych po ich ujęciu w księgach rachunkowych jednostki pozostając na rachunku bankowym budżetu, traci celowy charakter dotacji z budżetu, a staje się niejako „odzyskanymi” środkami j.s.t. (np. z dochodów własnych lub kredytu bankowego). Dotyczy to dotacji otrzymywanych przez niektóre JSFP po zrealizowaniu danego zadania oraz dokonaniu stosownych wydatków (np. dotacje z budżetu państwa na współfinansowanie krajowych projektów realizowanych ze środków europejskich)³⁷.

³⁴ Por. J. Marczevska, *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 217–219.

³⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 marca 2023 r., I SA/Bk 72/23, LEX nr 3517138.

³⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 maja 2024 r., I SA/Bk 137/24, LEX nr 3726171.

³⁷ Por. J. Marczevska, *Komentarz do art. 48...*, s. 217–219.

Celem przyjętego rozwiązania jest zapewnienie prawidłowego i efektywnego wykorzystania dotacji. Nie można bowiem pozwolić, by takie środki nie byłyby faktycznie przeznaczone na realizację zadań, na jakie zostały przyznane, lecz zostałyby wykorzystane przez daną JSFP w sposób dowolny na potrzeby własnej gospodarki finansowej. Odmienne interpretacja mogłaby bowiem doprowadzić do sytuacji, w której dana jednostka uchyla się od realizacji pewnych zadań przez określony czas jedynie po to, aby czerpać z tego korzyści finansowe. Omawiany przepis ma więc zachęcić sektor finansów publicznych do większej konsekwencji przy wykorzystywaniu dotacji celowych. Należy argumentuje to L. Lipiec-Warzecha. Jej zdaniem środki te jako wydatki budżetu podlegające szczególnym zasadom rozliczania są przeznaczone na realizację konkretnych celów (np. sfinansowanie określonego zadania, dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu, dopłatę do towarów lub usług), a nie na inny dowolnie wybrany cel, chociażby takie wydatkowanie zapewniało bardziej efektywne ich wykorzystanie poprzez skorzystanie z niektórych instrumentów finansowoprawnych. Dlatego też realizacja celu dotacji powinna zajmować uprzywilejowaną pozycję³⁸.

3. Istota depozytu jako formy lokowania wolnych środków

Pod pojęciem depozytu funkcjonuje kilka instytucji o dość istotnym znaczeniu. W pierwszej kolejności należy wskazać na przepisy kodeksu cywilnego³⁹, tj. art. 835 tego aktu, który formułuje *essentialia negotii* umowy przechowania. Zgodnie z treścią powyższego przepisu przez umowę przechowania przechowawca zobowiązuje się zachować w stanie nie pogorszonym rzecz ruchomą oddaną mu na przechowanie. I choć ustawodawca nie wskazuje na to bezpośrednio, to taką umowę w obrocie cywilnoprawnym nazywa się powszechnie także depozytem, a oba te pojęcia stosowane są zamiennie⁴⁰. Przez umowę depozytu rozumieć należy zatem taką umowę, wedle której jedna osoba bądź instytucja oddaje na przechowanie przedmioty czy pieniądze drugiej osobie. Przechowawca na mocy takiej umowy zobowiązuje się do przechowania w stanie nie pogorszonym rzeczy ruchomej, która została mu powierzona na przechowanie. Przyjęte jest, że przechowawca powinien otrzymać odpowiednie wynagrodzenie za przechowanie przedmiotów. Wyjątkiem jest sytuacja, w której przechowawca dobrowolnie zobowiązał

³⁸ L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 52, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. L. Lipiec-Warzecha, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, LEX (el.)

³⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.), dalej Kodeks cywilny lub k.c.

⁴⁰ Zob. np. wyrok SN z dnia 1 czerwca 2017 r. I CSK 590/16, OSNC 2018, nr 3, poz. 34; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2018 r., I ACa 1524/17, LEX nr 2673058.

się przechować rzecz bez wynagrodzenia⁴¹. Oprócz klasycznego depozytu funkcjonuje także depozyt nieprawidłowy (*depositum irregulare*). W odróżnieniu od klasycznej umowy przechowania w stosunku tym depozytariuszowi przysługuje prawo rozporządzania oddanymi mu na przechowanie pieniędzmi albo innymi rzeczami oznaczonymi tylko co do gatunku. Depozyt nieprawidłowy może wynikać z przepisów prawa, umowy stron lub okoliczności. Cechą charakterystyczną tej instytucji jest także to, że deponent może żądać w każdym czasie zwrotu rzeczy oddanej na przechowanie w miejscu, gdzie rzecz miała być przechowywana. Ponadto w zakresie tego stosunku prawnego art. 845 k.c. nakazuje odpowiednio stosować przepisy o pożyczce⁴².

Pojęcie depozytu jako formy lokowania wolnych środków ma jednak szersze znaczenie niż cywilne umowy depozytu. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że jest to szczególnie instrument finansowoprawny zarezerwowany dla JSFP dla zarządzania płynnością i stabilnością finansową⁴³. W wyniku operacji finansowych dokonywanych w ramach tego instrumentu korzyści odnoszą nie tylko deponenti czy depozytariusze, jakimi są w badanym przypadku j.s.t., lecz także cały sektor finansów publicznych, a w szczególności samorządowa część tego sektora. Ulokowanie wolnych środków w formie depozytu stanowi element operatywnego z ekonomicznego punktu widzenia zarządzania posiadanymi środkami finansowymi. Wolne środki określane są często mianem okresowo zbędnych dla prowadzenia gospodarki finansowej danej JSFP, tym samym racjonalizacja procesu dysponowania tymi aktywami jest niezwykle ważna dla budżetu tych jednostek.

Wyjaśnienia wymaga kwestia, czy środki złożone w depozyt należy zaliczyć do przychodów budżetu j.s.t. na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4e u.f.p., tzn. przychodów pochodzących z innych operacji finansowych⁴⁴. Należy zauważyć, że środki wpłacone

⁴¹ Szerzej na temat umowy przechowania: Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 184–188.

⁴² Szczegółowe stosunki prawne powstające w związku z dokonywaniem lokat wolnych środków w formie depozytu omówione zostaną w rozdziale III pracy.

⁴³ W doktrynie wielokrotnie podkreślano znaczącą rolę płynności i stabilności w zakresie gospodarowania finansami samorządowymi, zob. np. B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 303–307; L. Klank, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, cz. 3, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, nr 9, s. 71–72; M. Poniatowicz, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 7; K. Bał, A. Piaszczyk, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie perspektywy finansowej na lata 2014–2020*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie” 2017, nr 13, s. 11.

⁴⁴ E. Chojna-Duch, *Przychody jednostek samorządu terytorialnego w przepisach prawa finansowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 29–35; D. Jegorow, *Struktura przychodów i rozchodów*

na rachunek depozytowy nie są przychodami budżetu j.s.t. Aby jednak mogły służyć sfinansowaniu środków niezbędnych na pokrycie planowanego deficytu lub rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, powinny zostać wprowadzone do budżetu jednostki samorządu terytorialnego (np. w przypadku gdy środki z depozytu zostaną przeznaczone na sfinansowanie rozchodów budżetu, przeprowadzenie poza budżetem nie jest możliwe). Jest to dopuszczalne tylko poprzez zaliczenie tych środków do przychodów budżetu j.s.t., tzn. przychodów pochodzących z innych operacji finansowych i sklasyfikowanie ich w § 960 – Instrumenty płynnościowe lub § 955 – Przychody z tytułu innych rozliczeń krajowych⁴⁵.

Konieczna jest także weryfikacja, czy wypłatę środków z depozytu należy zaliczyć do rozchodów budżetu j.s.t. na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 5 u.f.p., tzn. rozchodów z innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością⁴⁶. W tym zakresie należy ponownie odwołać się do przepisów działu II u.f.p., bowiem działając na podstawie art. 72 ust. 2 tej ustawy Minister Finansów w drodze rozporządzenia⁴⁷ określił szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP. Przez przyjęte depozyty, zgodnie z § 3 pkt 3 tego rozporządzenia, należy rozumieć zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostkę sektora finansów publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki, w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki, z uwzględnieniem podziału na depozyty zbywalne (na żądanie), tj. takie, które mogą być natychmiast wymieniane na gotówkę lub płatne na żądanie wierzyciela oraz inne depozyty, które nie mogą być natychmiast wymienione na gotówkę lub nie mogą być w dowolnym momencie wykorzystywane do dokonywania płatności przez wierzyciela, w szczególności w formie depozytów terminowych. W przypadku zaliczenia środków złożonych w depozyt do przychodów budżetu zwrot tych środków z budżetu będzie więc dla jednostki samorządu terytorialnego rozchodem. Biorąc powyższe pod uwagę, wypłatę z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków złożonych w depozyt należy zaliczyć do rozchodów budżetu j.s.t., tzn. rozchodów z innych operacji finansowych

jednostek samorządu terytorialnego a wzrost zadłużenia publicznego, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2018, t. 10, nr 1, s. 21–43.

⁴⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2010 r., nr 38, poz. 207).

⁴⁶ D. Jegorow, *Struktura przychodów i rozchodów...*, s. 21–43.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r., nr 298, poz. 1767).

związanych z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością. Rozchody te winny być sklasyfikowane w § 989 – Instrumenty płynnościowe lub § 995 – Rozchody z tytułu innych rozliczeń krajowych. Do rozstrzygnięcia pozostaje możliwość zastosowania § 997 – Rozliczenia z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności kapitałowych.

Ustalenia wymagają także warunki, których spełnienie jest konieczne dla powstania omawianego depozytu. Zgodnie z art. 91a ust. 2 u.f.p. przyjmowanie wolnych środków w depozyt następuje na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wyrażającej zgodę na przyjmowanie w depozyt wolnych środków, podjętej na wniosek zarządu oraz umowy. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. może ponadto określać warunki przyjmowania wolnych środków w depozyt przez jednostkę samorządu terytorialnego, a także wysokość lub sposób obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt przez jednostkę samorządu terytorialnego. Konieczne jest zatem jedynie, aby wskazana uchwała zawierała zgodę odpowiednio rady lub sejmiku. Pozostałe elementy są fakultatywne, mogą być one bowiem doprecyzowane w umowie z deponentem. Zgoda może przyjąć charakter ogólnego i abstrakcyjnego uprawnienia dla organu wykonawczego do przyjmowania wolnych środków lub dotyczyć konkretnego przypadku zawarcia umowy. W tym drugim przypadku rozwiązanie to jest nieefektywne z punktu widzenia zarządzania finansami j.s.t., ponieważ wymaga każdorazowo zwołania sesji organu stanowiącego i podjęcia przez ten organ uchwały. Samo podjęcie uchwały nie jest jednak wystarczające. Czynność przyjmowania wolnych środków od konkretnej jednostki może odbywać się dopiero po zawarciu umowy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a JSFP, na podstawie uchwały organu stanowiącego wyrażającej zgodę. W umowie, oprócz warunków wynikających z uchwały, należy określić wartość środków oddawanych w depozyt, czas, na który środki mają być oddane, termin wypłaty odsetek oraz inne istotne postanowienia⁴⁸.

Ponadto należy odpowiedzieć na pytanie, czy możliwe jest różnicowanie warunków przyjmowania wolnych środków w depozyt dla poszczególnych JSFP, uzależniając je od aktualnych warunków, na jakich jednostki te dokonują lokat w bankach. W tym zakresie ustawodawca pozostawił swobodę organom stanowiącym, a także organom wykonawczym w przypadku pozostawienia tej materii do uregulowania w umowie. Należy jednak zauważyć, że w celu równego potraktowania podmiotów, które chciałyby skorzystać z takiego sposobu lokowania wolnych środków, zasadniejsze byłoby ustalenie jednakowych

⁴⁸ Zob. B. Namieciński, *Umowa depozytu nieprawidłowego u jednostki samorządu terytorialnego jako instrument zarządzania wolnymi środkami oraz stosunki prawne z niej wynikające*, w: *Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa finansowego*, red. W. Bożek, D. Wróblewska, ArchaeGraph, Łódź 2022, s. 188–191.

warunków, tak jak uczyniono to w przypadku depozytów obligatoryjnych. Mając jednak na uwadze poruszane powyżej kwestie, już w tym miejscu można w sposób jednoznaczny wskazać, że depozyt u j.s.t. jest konstrukcją znacznie szerszą od klasycznej umowy depozytu nieprawidłowego wyrażonej w Kodeksie cywilnym. Niemniej przedstawiona krótka charakterystyka nie wyczerpuje jednak problematyki depozytów u j.s.t. Pozostałe elementy zarówno uchwał organu stanowiącego j.s.t., jak i umów depozytu nieprawidłowego zostaną szerzej omówione w rozdziale III.

Wnioski

Podsumowując rozważania zawarte w tym rozdziale należy zwrócić uwagę na złożoność przedstawionych zagadnień. Mimo że rozdział ma charakter wprowadzający do problematyki lokowania wolnych środków finansowych, to już na podstawie niniejszych rozważań można sformułować wnioski i pewne postulaty *de lege ferenda*.

Po pierwsze, odnosząc się do genezy wprowadzenia tego „nowego” instrumentu finansowoprawnego, można stwierdzić, że depozyt u j.s.t. stanowił projekt oparty na rozwiązaniach przyjętych dla depozytu u MF, które pozytywnie wpłynęły na sektor finansów publicznych. Dla stworzenia instrumentu podobnego do tego, którym zarządza Minister Finansów, konieczne było nie tylko dopuszczenie depozytu jako formy lokowania wolnych środków, lecz także wprowadzenie licznych nowelizacji ustawodawstwa, których celem była ich optymalizacja. W konsekwencji ustawodawca przyjął podobną instytucję dla samorządu terytorialnego, przy czym różni się ona – niekiedy znacząco – pod wieloma względami. Przede wszystkim formę samorządową cechuje fakultatywność i większa elastyczność w zakresie ustalania warunków depozytu, co oddaje charakter samorządu terytorialnego. Głównym natomiast motywem wprowadzanych zmian był wpływ na zarządzanie stabilnością i płynnością finansową SFP. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez ograniczenie odpływu środków z sektora publicznego, w szczególności do banków komercyjnych, oraz zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu j.s.t., a w konsekwencji zmniejszenie poziomu długu publicznego i kosztów jego obsługi.

Po drugie, sposób rozumienia pojęcia wolnych środków na gruncie u.f.p. może wydawać się dyskusyjny. Niewątpliwie jest to pojęcie złożone, wymagające szerszego spojrzenia na omawianą problematykę. Konkludując, można jednak dojść do wniosku, że są to środki, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki, a więc te środki, które są okresowo danej jednostce „zbędne”, tym samym stanowią okresową nadwyżkę budżetową tej jednostki. Z przyczyn faktycznych będą to przede wszystkim środki znajdujące się na rachunku bankowym danej jednostki po dokonaniu przez nią wszystkich operacji finansowych w danym dniu. Nieefektywne zaleganie tych środków na wskazanych rachunkach byłoby nie tylko

mało wydajnym sposobem zarządzania finansami danej jednostki, lecz także przynosiłoby ekonomiczne straty zarówno tej JSFP, jak i całemu SFP.

Po trzecie, depozyt jako forma lokowania wolnych środków stanowi godną uwagi instytucję prawną. Z jednej strony jest instrumentem efektywnego inwestowania chwilowej nadwyżki budżetowej deponenta, z drugiej natomiast pozwala na optymalne prowadzenie gospodarki finansowej podmiotu przyjmującego depozyt. Konsekwencją takiego rozwiązania jest nie tylko pewien zysk po stronie lokującego, lecz także sfinansowanie środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto korzyści płynące z wykorzystania tego instrumentu odnosi także cały sektor finansów publicznych, w szczególności poprzez zwiększenie znaczenia obrotu wewnątrzsektorowego oraz zmniejszenie potrzeb pożyczkowych j.s.t., co w rzeczywistości może przełożyć się na zmniejszenie poziomu długu publicznego. Co do warunków koniecznych dla prawidłowego funkcjonowania tego instrumentu finansowoprawnego należy podkreślić, że jednostka samorządu terytorialnego może przyjmować depozyty, o ile organ stanowiący j.s.t. podejmie uchwałę o przyjmowaniu takich depozytów oraz jeżeli zostanie zawarta umowa z deponentem. Rozwiązanie to jest charakterystyczne dla zarządzania mieniem komunalnym, wymaga bowiem współdziałania organu stanowiącego i wykonawczego danej j.s.t., ograniczając jednocześnie ryzyko nadużyć w tym zakresie.

Rozdział II

Jednostki organizacyjne uprawnione do lokowania wolnych środków u jednostki samorządu terytorialnego

Uwagi wstępne

Ustawodawca w ust. 1a art. 48 u.f.p. wymienia trzy kategorie podmiotów mogących dokonywać lokat wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. Są to: samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, samorządowe instytucje kultury oraz niektóre samorządowe osoby prawne. Podmioty te określane są zbiorczo w doktrynie także jako komunalne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną lub „komunalne zakłady użyteczności publicznej”¹.

W ustawie o finansach publicznych nie uregulowano wyczerpująco zasad i trybu tworzenia wszystkich kategorii jednostek sektora finansów publicznych, lecz ograniczono się jedynie do regulacji częściowej, obejmującej kilka podstawowych form organizacyjnych². W art. 8 u.f.p. ustawodawca wskazuje dwie podstawowe zasady tworzenia jednostek sektora finansów publicznych. Po pierwsze, są one tworzone wyłącznie w formach określonych w rozdziale 3 tej ustawy, a zamknięty katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych zawiera art. 9 u.f.p. Po drugie, jednostki sektora finansów publicznych mogą być tworzone na podstawie u.f.p. albo odrębnych ustaw. Na podstawie ustawy o finansach publicznych tworzone są: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz instytucje gospodarki budżetowej. Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych są tworzone na podstawie odrębnych ustaw³. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że wszystkie podmioty uprawnione do lokowania wolnych

¹ Zob. np. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 144–147; J. Jagoda, *Komentarz do art. 6, w: Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 189 i n.

² Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 65.

³ P. Pest, *Komentarz do art. 8, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolter Kluwer, Warszawa 2021, s. 124 i cytowana tam literatura.

środków u j.s.t. należą do tej drugiej kategorii podmiotów, tj. tworzonych na podstawie odrębnych ustaw. Również w stosunku do tych jednostek sektora finansów publicznych zasady gospodarki finansowej określone w u.f.p. stosuje się odpowiednio: reguły, na jakich opiera się gospodarka finansowa tych jednostek, są określone w ustawach będących podstawą ich utworzenia⁴. Wynika to bezpośrednio z treści art. 10 u.f.p.

W zakresie gospodarki finansowej omawianych podmiotów kluczowe znaczenie będą miały zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz zasada gospodarowania środkami publicznymi w sposób oszczędny i celowy. Zasada jawności polega m.in. na podawaniu do publicznej wiadomości informacji dotyczących zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz wysokości środków publicznych przekazywanych na realizację tych zadań, reguł i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych, standardów odpłatności za świadczone usługi. Zasada ta przejawia się także w konieczności sporządzania corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności JSFP, planów działalności oraz sprawozdań z ich wykonania oraz informacji o udzielonych ulgach, dotacjach i umorzeniach należności budżetowych. Przejrzystość polega na stosowaniu klasyfikacji budżetowej środków publicznych, prowadzeniu rachunkowości zgodnie z ustawą o rachunkowości⁵, z uwzględnieniem zasad sformułowanych w ustawie o finansach publicznych⁶. Zasada gospodarowania środkami publicznymi polega na gospodarowaniu środkami publicznymi w sposób celowy, oszczędny i umożliwiający terminową realizację zadań, a także z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz zasady doboru metod i środków służących osiągnięciu zamierzonych celów i zadań. To właśnie przez pryzmat tych zasad oceniane będą kolejne samorządowe JSFP.

1. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (dalej SPZOZ) mogą stanowić jedną z form państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych, w zależności od tworzącego je podmiotu. Podmiotami tymi mogą być: minister lub centralny organ

⁴ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012, s. 113–114.

⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.).

⁶ Zasada jawności ma również szczególne znaczenie z punktu widzenia aktywności społecznej w życiu publicznym, zwłaszcza w odniesieniu do samorządu terytorialnego, por. K. Makowski, *Jawność w samorządzie terytorialnym*, w: *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 51–56.

administracji rządowej, wojewoda, jednostka samorządu terytorialnego, a także państwowa uczelnia medyczna lub państwowa uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej jest podmiotem leczniczym posiadającym jako osoba prawna zdolność do czynności prawnych, zdolność deliktową, zdolność sądową i procesową. Ma on prawo do zarządzania wyodrębnionym majątkiem ruchomym i nieruchomym⁷.

Działalność SPZOZ regulują od 2011 roku przepisy ustawy o działalności leczniczej⁸, wcześniej (w latach 1991–2011) działalność ta była regulowana przez ustawę o zakładach opieki zdrowotnej⁹. Na potrzeby niniejszej pracy omówione zostaną tylko najważniejsze cechy SPZOZ tworzonych i nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (Samorządowe Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej, dalej SSPZOZ). W tym miejscu należy odnotować, że j.s.t. może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy wyłącznie w formie spółki kapitałowej, jednostki budżetowej lub samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Utworzenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, zgodnie z art. 50 a u.d.l., następuje w drodze rozporządzenia, zarządzenia albo uchwały właściwego organu podmiotu tworzącego. Głównym zadaniem SPZOZ jest prowadzenie działalności polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. W sytuacji gdy podmiotami tworzącymi będą j.s.t., decyzja o utworzeniu takiego zakładu powinna zatem zostać podjęta odpowiednio przez: radę gminy (radę miejską, radę miasta) w przypadku SPZOZ tworzonych przez gminę, radę powiatu w przypadku gdy podmiotem tworzącym jest powiat oraz w przypadku wojewódzkich SPZOZ przez sejmik województwa. Akt kreujący SSPZOZ powinien zawierać przede wszystkim jej nazwę i siedzibę, określenie rodzaju działalności leczniczej wykonywanej przez tę JSFP, a także określenie mienia, w które będzie wyposażona. Kreując nową osobę prawną właściwy organ stanowiący j.s.t. powinien także uchwalić jej statut. Jak wskazuje K. Lenczowska-Soboń, to statut określa ustrój podmiotu leczniczego, zasady jego funkcjonowania oraz strukturę organizacyjną. Gdy placówka medyczna tworzona jest przez j.s.t., w statucie podmiotu leczniczego powinny znaleźć się określone regulacje, których brak w znacznej większości skutkuje nieważnością uchwały nadającej ten statut jako niewypełniającej zakres przyznanej kompetencji ustawowej. Placówka nie będzie natomiast prawidłowo funkcjonować w przypadku nieprawidłowo

⁷ M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Wolter Kluwer, Warszawa 2019, LEX (el.).

⁸ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2024 r., poz. 799 ze zm.), dalej u.d.l.

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r., nr 14, poz. 89 ze zm.).

przyjętego statutu¹⁰. Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.d.l. statut zawiera następujące elementy: nazwę podmiotu, jego siedzibę odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych, a także cele i zadania, jakie podmiot ma realizować. Ponadto statut ten powinien wskazywać także organy i strukturę organizacyjną podmiotu oraz formę jej gospodarki finansowej¹¹. Niemniej jednak w przypadku zakresu zadaniowego statut podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą powinien w sposób wyczerpujący określać jego zadania, tak aby nie było wątpliwości, jakie zadania wykonuje¹². Należy tu także zaznaczyć, że tworzenie katalogu otwartego zadań podmiotu leczniczego jest niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały organu stanowiącego j.s.t., decydować o zadaniach podmiotu leczniczego i stanowi pewnego rodzaju domniemanie przekazania kompetencji w zakresie ustalania zadań podmiotu leczniczego innemu bliżej nieokreślonemu podmiotowi, do czego organ stanowiący nie został upoważniony¹³.

Jak słusznie zauważa A. Dyląg, SPZOZ nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców¹⁴. Katalog podmiotów będących podmiotami leczniczymi zawarty został w art. 4 u.d.l., natomiast samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej został wymieniony w odrębnym niż przedsiębiorcy punkcie analizowanego przepisu, co uzasadnia wniosek, że nie jest on przedsiębiorcą. Do takiej konstatacji prowadzą również inne rozwiązania, a mianowicie art. 2 ust. 1 pkt 4 u.d.l., zgodnie z którym SPZOZ jest, obok jednostki budżetowej, podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą. W rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego podmiot ten traktowany jednak będzie jako przedsiębiorca¹⁵.

Kwestią o zasadniczym znaczeniu jest nadanie przez ustawodawcę SPZOZ osobowości prawnej. Zgodnie z treścią art. 50 a ust. 2 u.d.l. podmiot ten uzyskuje osobowość

¹⁰ Zob. K. Lenczowska-Soboń, *Statut podmiotu leczniczego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ABC 2021, LEX (el.).

¹¹ Por. M. Łokaj, M. Narolski, *Umowa, statut i regulamin organizacyjny w podmiotach leczniczych*, ABC, LEX (el.).

¹² Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 grudnia 2012 r., NK-N7.4131.1068.2012.AM5 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4980).

¹³ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 stycznia 2013 r., NK-N4.4131.1736.2012.MG (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 184).

¹⁴ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.).

¹⁵ A. Dyląg, *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako przedsiębiorcy w świetle ustawy o działalności leczniczej*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 17, s. 918–919.

prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego¹⁶ (dalej KRS). Oznacza to, że od momentu dokonania wpisu w rejestrze SPZOZ nabywa zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków oraz do dokonywania we własnym imieniu czynności prawnych. Przepis ten wyraża właściwą prawu polskiemu tzw. normatywną (formalną) metodę regulacji prawnej. Jej sens polega na tym, że system prawny nie określa ogólnych cech, jakie muszą mieć jednostki organizacyjne, aby miały przymiot osób prawnych, lecz wskazuje z nazwy typy lub indywidualne organizacje wyposażone w osobowość prawną. Dlatego też dla ustalenia, czy JSFP ma osobowość prawną, nie trzeba analizować jej struktury organizacyjnej, bowiem art. 52a w ust. 2 u.d.l. przesądza jednoznacznie o osobowości prawnej SPZOZ¹⁷.

Podstawy prowadzenia gospodarki finansowej określa art. 51 u.d.l., zgodnie z którym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie. Oznacza to, że podstawą gospodarki finansowej SPZOZ będzie przede wszystkim ustawa o działalności leczniczej, a nie ustawa o finansach publicznych. Jak wskazuje M. Dercz, ponieważ SPZOZ jest elementem szerszego zbioru jednostek nazwanych przez ustawodawcę podmiotami leczniczymi, to stosuje się do niego także te przepisy ustawy, które odnoszą się do podmiotów leczniczych lub podmiotów wykonujących działalność leczniczą, a wyraźnie nie są wyłączone do stosowania do podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami. W takim kontekście zatem należy rozumieć sformułowanie „prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie”¹⁸. Jak wyżej wskazano, u.d.l. nie stanowi jedynej podstawy prawnej prowadzenia gospodarki finansowej przez SPZOZ, odpowiednie zastosowanie znajdują także przepisy innych aktów prawnych, m.in. wymienionych już ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o rachunkowości.

Odpowiedzialność za zarządzanie SPZOZ ponosi kierownik tej jednostki, który kieruje zakładem, zaciąga zobowiązania finansowe i reprezentuje go na zewnątrz. Istotnym elementem gospodarki finansowej omawianej JSFP jest także roczny plan finansowy, ponieważ dokument ten, określając planowane wydatki i przychody SPZOZ, stanowi podstawę jej gospodarki finansowej. Plan ten, zgodnie z art. 53 u.d.l., ustalany jest przez kierownika tej jednostki w drodze zarządzenia. Nawiązując do treści poprzedniego akapitu, należy podkreślić, że ww. przepis ustawy o działalności leczniczej znajduje dopełnienie w przepisach ustawy o finansach publicznych. Potwierdzeniem tego zdaje się być

¹⁶ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 685 ze zm.).

¹⁷ Szerzej na temat osób prawnych Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 187–190.

¹⁸ M. Dercz, *Komentarz do art. 51*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej...*, LEX (el.).

norma wyrażona w art. 30 u.f.p., na podstawie której plany finansowe samorządowych osób prawnych są sporządzane zgodnie z ustawami o ich utworzeniu, z uwzględnieniem przepisów u.f.p. Natomiast art. 31 u.f.p., również znajdujący zastosowanie w przypadku SSPZOZ, dotyczy elementów, jakie powinny zostać wyodrębnione w planie finansowym. Co istotne, w przypadku SPZOZ utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego nie znajdzie zastosowania przepis dotyczący obowiązkowego sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata przez niektóre JSFP. Wobec tego można stwierdzić, że SSPZOZ mają większą swobodę w zakresie planowania swoich wydatków i dochodów. Plan finansowy, jak wskazuje M. Dercz, jest więc dokumentem księgowym obejmującym przychody i wydatki stanowiące koszty działalności oraz stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem. Znaczącą kwestią jest natomiast to, że powinien on podlegać na bieżąco korektom, tak aby dane brane pod uwagę w podejmowaniu decyzji finansowych były aktualizowane¹⁹.

Warto zwrócić uwagę na problematykę samodzielności finansowej omawianej JSFP. Artykuł 52 u.d.l. wprowadza zasadę samofinansowania SPZOZ, zgodnie z którą podmiot ten pokrywa z posiadanych środków i uzyskanych przychodów koszty swojej działalności, w ten sposób reguluje także swoje zobowiązania. Regulacja ta zbliża JSFP do tzw. metody budżetowania netto, inaczej zwanej gospodarką budżetową netto czy gospodarką pozabudżetową. Metoda ta oznacza powiązanie „wynikowe” JSFP z budżetem j.s.t., czyli dotyczące wyłącznie nadwyżki bądź zasilenia dotacją z budżetu. Natomiast przychody uzyskiwane przez dany podmiot nie są w całości odprowadzane do budżetu, lecz przeznaczone na pokrycie swoich wydatków, a rozliczenie z budżetem ograniczone jest do wyniku finansowego prowadzonej działalności. Zaletą tej regulacji jest umożliwienie elastycznego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi przez SPZOZ, czemu sprzyja także mniejszy zakres kontroli nad gospodarowaniem środkami publicznymi tej JSFP. W przypadku SPZOZ ustawodawca wprowadził jednak modyfikację w zakresie metody budżetowania tej jednostki. Zgodnie bowiem z treścią art. 58 u.d.l. to samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, a nie podmiot go tworzący, decyduje o podziale zysku. Uprawnienie do decydowania o podziale zysku niewątpliwie stanowi przejaw samodzielności, tym samym odróżnia sposób prowadzenia gospodarki budżetowej SSPZOZ od metody budżetowania netto rozumianej *sensu stricto*. Odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą na mocy art. 46 u.d.l. ponosi jego kierownik, dlatego kierownik SPZOZ będzie decydować o podziale zysku²⁰. Interesujący punkt widzenia w zakresie prezentowanych zagadnień

¹⁹ Ibidem.

²⁰ W kwestii reprezentacji SPZOZ zob. W. Gonet, *Pełnomocnictwo, prokura, reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 290–292.

przedstawia M. Dercz. Zdaniem tego autora z założenia zysk może być przeznaczony na działalność statutową SPZOZ, w tym inwestycje, zakup wyrobów medycznych albo na wynagrodzenia. Może być także spożytkowany na rozwijanie wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza, jeżeli statut SPZOZ przewiduje prowadzenie takiej działalności (art. 55 ust. 1 pkt 2 u.d.l.). Zysk nie musi być, co oczywiste, spożytkowany w całości w danym roku, lecz może być także gromadzony w inny sposób²¹. Z uwagi na przyjęty temat badawczy niniejszej pracy szczególnie istotny jest sposób, w jaki SSPZOZ mogą gromadzić czy lokować wolne środki finansowe. Należy zauważyć, że zarówno SSPZOZ, jak i samorządowe instytucje kultury oraz samorządowe osoby prawne mają największą swobodę w zakresie lokowania wolnych środków finansowych. Tylko ww. podmioty mają pełną swobodę wyboru spośród wszystkich pięciu przewidzianych przez ustawodawcę w art. 48 u.f.p. form lokowania w zakresie gospodarowania wolnymi środkami finansowymi. Podmioty te mogą dokonywać lokat wolnych środków, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu:

- 1) w skarbowych papierach wartościowych,
- 2) w obligacjach emitowanych przez j.s.t.,
- 3) na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium RP,
- 4) w formie depozytu u Ministra Finansów,
- 5) w formie depozytu u j.s.t.

Katalog źródeł, z których SPZOZ może uzyskiwać środki finansowe, sformułowany został w art. 55 u.d.l. Katalog ten ma charakter zamknięty, w związku z tym podmiot może pozyskiwać fundusze na swoją działalność tylko ze ściśle określonych źródeł. Zasadnicze znaczenie dla problemu badawczego niniejszej pracy ma jednak to, że w skonstruowanym przez ustawodawcę katalogu źródeł środków finansowych są także odsetki od lokat. Pozostałe regulacje związane z finansowaniem SSPZOZ, jego majątkiem, przekształceniem czy likwidacją nie są bezpośrednio związane z problematyką lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t., tym samym nie będą szerzej w pracy omawiane²².

²¹ M. Dercz, *Komentarz do art. 58*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej...*, LEX (el.).

²² Szerzej na temat wymienionych konstrukcji prawnych np. w M. Kachniarz, *Komercjalizacja samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, ABC, Kraków 2008, LEX (el.); A. Babczuk, *Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej jako źródło zagrożenia sytuacji finansowej samorządu powiatowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7–8, s. 42–50.

2. Samorządowe instytucje kultury

Kolejną kategorią JSFP uprawnioną do lokowania wolnych środków finansowych w formie depozytu u jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe instytucje kultury (SIK). Zasady funkcjonowania tych podmiotów zostały określone przede wszystkim w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²³. Regulacje prawne dotyczące tej JSFP, mające znaczenie dla problematyki badawczej niniejszej pracy, znajdują się także w wielu innych aktach prawnych, m.in. w przepisach przywoływanej wcześniej u.f.p., jak również w tzw. ustrojowych ustawach samorządowych. To właśnie w ustawie o samorządzie gminnym²⁴, ustawie o samorządzie powiatowym²⁵ oraz w ustawie o samorządzie województwa²⁶ ustawodawca wskazał jako zadania własne prowadzenie działalności kulturalnej²⁷. W polskim porządku prawnym nie ma definicji legalnej instytucji kultury. Na potrzeby niniejszej pracy należy przyjąć, że pod pojęciem samorządowej instytucji kultury należy rozumieć zakład o charakterze publicznym posiadający osobowość prawną, utworzony i prowadzony przez właściwą j.s.t., zajmujący się upowszechnianiem kultury, przy czym jego działalność może przybierać różną formę.

Jak słusznie podkreśla A. Potocki, tworzenie samorządowych instytucji kultury przez j.s.t. jest jedną z najważniejszych czynności, jakich należy dokonać w celu realizacji zadań samorządu w zakresie prowadzenia działalności kulturalnej na rzecz społeczności lokalnych²⁸. Samo tworzenie takiej instytucji można ująć wąsko i szeroko. W wąskim znaczeniu tworzenie samorządowych instytucji kultury to wydanie przez organ stanowiący aktu dotyczącego utworzenia instytucji kultury na podstawie norm wynikających z art. 11 ust. 1 u.o.p.d.k. oraz nadanie statutu, a także wpisanie instytucji do rejestru instytucji kultury, który prowadzi organizator. Jeśli chodzi o szersze znaczenie, można

²³ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 87 ze zm.), dalej u.o.p.d.k.

²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), dalej u.s.g.

²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.), dalej u.s.p.

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 566 ze zm.), dalej u.s.w.

²⁷ Dla gmin zostało to wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g., dla powiatów w art. 4 ust. 1 pkt 7 u.s.p., a dla województwa samorządowego w przepisie art. 14 ust. 1 pkt 3 u.s.w.

²⁸ A. Potocki, *Tworzenie samorządowych instytucji kultury*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, vol. XX, nr 33, s. 50.

przywołać także poglądy M. Mrówczyńskiego²⁹, którego zdaniem na utworzenie takiej jednostki składają się zarówno czynności prawnoorganizacyjne (np. wydanie samego aktu o utworzeniu), jak i czynności ekonomiczne (polegające na wydzieleniu niezbędnych dla działania instytucji środków oraz pozyskaniu kadry kierowniczej niezbędnej do jej funkcjonowania)³⁰. Akt o utworzeniu instytucji kultury wydaje organizator, czyli podmiot tworzący daną instytucję. W przypadku samorządowych instytucji kultury będą to organy stanowiące odpowiedniej j.s.t., uchwałę w tej sprawie podejmować będzie zatem odpowiednio: rada gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g.), rada powiatu (art. 12 pkt 8 lit. i u.s.p.) albo sejmik województwa (art. 18 pkt 19 lit. f u.s.w.) Elementami obligatoryjnymi aktu kreacyjnego dla SIK, zgodnie z treścią art. 11 u.o.p.d.k., są: określenie przedmiotu jej działania, wskazanie nazwy i siedziby, a także uściślenie, czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną. Instytucjami artystycznymi są bowiem także instytucje kultury, które powołane zostały do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców. Ustawodawca wymienia także przykładowy katalog takich podmiotów³¹. Jednocześnie zastrzega, że instytucja kultury może prowadzić działalność kulturalną w więcej niż jednej ze wskazanych form organizacyjnych.

Słuszne argumenty w tej kwestii przywołuje także P. Antoniuk-Tęskna, zdaniem której ustawodawca zdecydował się na uczynienie z tworzenia instytucji kultury przez jednostki samorządu terytorialnego, a także przez organy centralne RP zadania o charakterze obowiązkowym. Jednocześnie, co podkreśla autorka, pozostawił tym podmiotom pewną swobodę (w granicach określonych przepisami) co do sposobu realizacji ciążącego na nich obowiązku. Ma to umożliwić kształtowanie konkretnych instytucji kultury tak, aby jak najlepiej odpowiadały na potrzeby danej społeczności, a jednocześnie jak najpełniej realizowały wartości leżące u podstaw polityki kulturalnej RP³².

²⁹ Zob. M. Mrówczyński, *Uwarunkowania prawne tworzenia instytucji kultury oraz stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność kulturalną*, w: *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafrński, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauki, Poznań 2012, s. 64.

³⁰ A. Potocki, *Tworzenie samorządowych instytucji...*, s. 50–51.

³¹ Instytucjami artystycznymi są instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie.

³² Nie tylko, a raczej: nie tyle nawet bieżącej, ile tej wynikającej z Konstytucji RP oraz innych źródeł obowiązującego w Polsce prawa, włączając w to stosowne regulacje unijne i międzynarodowe. Na temat aksjologii organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej na gruncie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i Konstytucji RP. Zob. P. Antoniuk-Tęskna,

Kolejnym problemem o zasadniczym znaczeniu jest kwestia osobowości prawnej SIK. Zgodnie z art. 14 u.o.p.d.k. instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Podobnie zatem jak w przypadku SSPZOZ wpis do właściwego rejestru ma charakter konstytutywny, z tą jednak różnicą, że SSPZOZ wpisywane są do rejestru stowarzyszeń w KRS, natomiast w przypadku SIK rejestr instytucji kultury prowadzić będzie właściwa miejscowo j.s.t. Szczegółowy sposób prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury³³. Rejestr prowadzony jest w postaci elektronicznej, a wpis instytucji następuje z urzędu. Krytycznie należy odnieść się do obowiązku prowadzenia rejestru instytucji kultury przez każdy podmiot je tworzący, co w konsekwencji prowadzi do wielości takich rejestrów spełniających tę samą funkcję. Być może ustawodawca wprowadzając tę regulację, chciał podkreślić związek między podmiotem tworzącym a instytucją kultury. Niemniej rozwiązaniem bardziej praktycznym wydaje się utworzenie jednej centralnej ewidencji tych instytucji, którą mógłby prowadzić np. minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego.

Akt tworzący instytucję kultury i wpis do rejestru prowadzonego przez organizatora nie są jednak wystarczające dla prawidłowego funkcjonowania tego podmiotu. Podstawą działalności instytucji kultury będzie również jej statut, a także regulamin organizacyjny, określający jej wewnętrzną organizację. Obowiązkiem organizatora jest nadanie statutu. Katalog elementów treści, które powinien zawierać ten akt, wymienia art. 13 u.o.p.d.k. Zgodnie z nim statut zawiera:

- 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury,
- 2) zakres działalności,
- 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania,
- 4) określenie źródeł finansowania,
- 5) zasady dokonywania zmian statutowych,
- 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza taką działalność prowadzić.

Ze względu na sposób sformułowania wspomnianego przepisu katalog ten ma charakter zamknięty. Pozostałe, nieregulowane w ustawie czy statucie kwestie związane

Komentarz do art. 11, w: Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX (el.).

³³ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz.U. z 2012 r., poz. 189), dalej r.r.i.k.

z organizacją wewnętrzną instytucji kultury zostały zastrzeżone dla jej regulaminu organizacyjnego.

Podmiotem zarządzającym instytucją kultury i reprezentującym ją na zewnątrz jest jej dyrektor. Dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie. Zasadnicze znaczenie przy wyborze osoby zarządzającej tym podmiotem ma więc element społeczny. Opinia ta nie jest wiążąca, natomiast brak takiej opinii może wiązać się z wadliwością powołania dyrektora. Należy także zwrócić uwagę na to, że organizator może powierzyć wedle swojego uznania zarządzanie instytucją kultury także zarządcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych³⁴.

W zakresie gospodarki finansowej SIK odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy u.f.p., niemniej jednak *lex specialis* stanowić będą wobec nich regulacje zawarte w u.o.p.d.k. Szczególną uwagę należy zwrócić na rozdział 3 u.o.p.d.k. regulujący zasady gospodarki finansowej instytucji kultury. Instytucja kultury samodzielnie gospodaruje przydzieloną jej częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania³⁵. Samodzielność finansowa przejawia się bowiem w niezależności w dysponowaniu posiadanymi środkami bez względu na źródło z jakiego pochodzą³⁶. Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest ustalony przez dyrektora plan finansowy. Dyrektor jest odpowiedzialny za właściwe zarządzanie instytucją. Trafne są w tym przypadku uwagi P. Antoniaka-Tęsknej, zdaniem której dyrektor instytucji kultury – co do zasady – odpowiada za całość gospodarki finansowej SIK na podstawie art. 53 ust. 1 u.f.p. w zw. z art. 10 ust. 2 u.f.p. Może on jednak powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom tej instytucji na zasadach określonych w art. 53 ust. 2 u.f.p.,

³⁴ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.).

³⁵ Szczegółowe zasady finansowania przez samorząd terytorialny instytucji kultury pozostają poza zakresem niniejszej pracy. Szerzej na temat kosztów funkcjonowania tych instytucji, ich przychodów, wydatków i źródeł finansowania, w tym także z dotacji zob. np. G. Praweńska-Skrzypek, *Pogłębiona analiza efektywności funkcjonowania jednostek i instytucji kultury w Krakowie*, „Zarządzanie w Kulturdzie” 2000, t. I, s. 173–175 oraz G. Praweńska-Skrzypek, *Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 130–132.

³⁶ Kwestia ta jest podkreślana w orzecznictwie, por. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2001 r., SA/Sz 734/01, LEX nr 49970 oraz SA/Sz 733/01, LEX nr 49969, a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r., I SA/Wa 134/08, LEX nr 50784.

przede wszystkim głównemu księgowemu, do którego stosuje się przepisy art. 54 u.f.p. Powierając określone obowiązki pracownikowi, dyrektor instytucji kultury nie pozbywa się własnych kompetencji, a więc i odpowiedzialności, i nadal odpowiada za całość gospodarki finansowej tej instytucji³⁷. W kwestii finansowania samorządowych instytucji kultury nie można nie zgodzić się także z poglądem A. Potockiego, że niezbędne dla jakiegokolwiek funkcjonowania tych jednostek jest właściwe określenie przez organizatora źródeł finansowania w statucie. Podkreśla on, po pierwsze, że regulacja statutowa powinna zapewniać możliwość realizacji samodzielności finansowej SIK. Po drugie, zakres źródeł finansowania jednostki powinien być na tyle szeroki i zdywersyfikowany, by pozwolił na właściwe funkcjonowanie instytucji. Po trzecie, organizator, konstruując katalog źródeł finansowania jednostki, musi określić go jako katalog zamknięty³⁸.

Podsumowując tę część rozważań, należy zwrócić uwagę także na kwestie związane z możliwością udzielania SIK dotacji. Ogólną zasadą związaną z gospodarką finansową instytucji kultury jest pokrywanie kosztów bieżącej działalności i zobowiązań z uzyskiwanych przychodów. Do przychodów instytucji kultury należy zaliczyć – zgodnie z treścią art. 28 u.o.p.d.k. – przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł. Istotne znaczenie ma jednak to, że na organizatorze spoczywa ustawowy obowiązek przekazania instytucji kultury środków finansowych w formie różnorodnych dotacji. W zależności od celu, na jaki przekazane środki mają być wydatkowane, dotacja ta przyjmuje postać dotacji podmiotowej, gdy dofinansowaniu podlega działalność bieżąca w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów, dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz dotacji celowej na realizację wskazanych zadań i programów. Zgodnie jednak z treścią art. 48 ust.1a u.f.p. środki pochodzące z dotacji z budżetu są wyłączone z możliwości ich lokowania w formie depozytu u j.s.t.

3. Samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw

Ostatnia kategoria podmiotów uprawnionych przez ustawodawcę do korzystania z instrumentu lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. stanowi jednocześnie najbardziej zróżnicowaną – obok innych państwowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych – kategorię

³⁷ P. Antoniuk-Tęskna, *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej...*, LEX (el.).

³⁸ A. Potocki, *Tworzenie samorządowych instytucji...*, s. 56.

podmiotów zaliczonych do JSFP. W pierwszej kolejności należy podjąć próbę odtworzenia definicji samorządowych osób prawnych z przepisów u.f.p., sama ustawa bowiem nie wprowadza definicji legalnej tych podmiotów. Ustawodawca wprowadził w ustawie o gospodarce nieruchomościami³⁹ w art. 4 pkt 9a wprowadza pojęcie samorządowej osoby prawnej (pod tym pojęciem należy rozumieć osoby prawne powoływane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego), jednakże na gruncie u.f.p. definicja ta, identyfikująca jedną z kategorii JSFP, wydaje się zbyt szeroka, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę szczególną rolę, jaką u.f.p. odgrywa w polskim systemie prawnym. W tym miejscu należy odnieść się do poglądu zaprezentowanego przez W. Goneta, zdaniem którego

definicje samorządowej osoby prawnej zawarte w art. 4 pkt 9a u.g.n. oraz w art. 30 ust. 1 u.f.p. obowiązują w całym systemie prawa, jeżeli inny akt prawny nie wprowadzi definicji na użytek m.in. tego konkretnego aktu prawnego. Skoro przepisy ustaw ustrojowych, tj. ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych⁴⁰ nie zawierają definicji samorządowej osoby prawnej, to należy posługiwać się definicją zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o finansach publicznych⁴¹.

Należy wskazać, że w zakresie dotyczącym lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. ani art. 4 pkt 9a u.g.n., ani art. 30 ust. 1 u.f.p. nie są wystarczające dla określenia pojęcia samorządowych osób prawnych jako JSFP. Niemniej mogą być one pomocne, aby pojęcie to doprecyzować.

Przepis art. 48 ust. 1a u.f.p. w zakresie dotyczącym pozostałych samorządowych osób prawnych (poza SSPZOZ i SIK) nawiązuje bezpośrednio do treści art. 9 pkt 14 u.f.p. Na podstawie tych przepisów należy wskazać, że podmioty te powinny mieć następujące cechy. Po pierwsze i najważniejsze, powinny posiadać osobowość prawną, co musi być wyraźnie wskazane w ustawie. Ustalenia wymaga, czy dla uzyskania osobowości prawnej konieczny będzie konstytucyjny wpis do właściwego rejestru. *Per analogiam legis* wnioskować można, że przesłanka ta powinna zostać spełniona. Po drugie, podmioty te muszą być utworzone przez odpowiednie organy j.s.t. Po trzecie, podstawą ich utworzenia będą odrębne – od u.f.p. – ustawy. Po czwarte, do kategorii samorządowych

³⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1325 ze zm.).

⁴¹ Por. W. Gonet, *Kontrola samorządowych osób prawnych i samorządowych jednostek organizacyjnych przez Regionalne Izby Obrachunkowe*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 12, s. 38–40.

osób prawnych zaliczyć należy tylko te podmioty, które zostały wykreowane w celu wykonywania zadań publicznych. Po piąte, ustawodawca wskazał samorządowe osoby prawne, które nie tworzą sektora finansów publicznych – przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banki oraz spółki prawa handlowego (art. 9 pkt 14 u.f.p.) oraz te, które są wyłączone z możliwości lokowania wolnych środków u j.s.t. – wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (te zobowiązane są do deponowania wolnych środków u Ministra Finansów). Należy zatem definitywnie wykluczyć ww. podmioty z kategorii omawianych samorządowych osób prawnych. Po szóste, ze względu na brak powiązań art. 48 ust. 1a z art. 9 pkt 2 u.f.p. należy wykluczyć z tej kategorii jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. Zgodnie z treścią art. 30 u.f.p. podstawą gospodarki finansowej samorządowych osób prawnych będzie plan finansowy. Zasadne jest także stanowisko, że ze względu na to, że osoby prawne utworzone przez j.s.t. są odrębnym od tych jednostek podmiotem prawnym, to samorządowym osobom prawnym powinna być zapewniona możliwość, chociaż w pewnym stopniu, samofinansowania swojej działalności⁴².

Ze względu na obszerną regulację dotyczącą innych niż SSPZOZ i SIK samorządowych osób prawnych niemożliwa jest wyczerpująca charakterystyka wszystkich tych podmiotów. Przykładowy katalog samorządowych osób prawnych wymienia i charakteryzuje J. Jagoda, która w szczególności zwraca uwagę na stowarzyszenia, fundacje i spółdzielnie⁴³.

Wnioski

Podsumowując badania przeprowadzone w tym rozdziale, należy podkreślić, że podmioty, którym ustawodawca przyznaje możliwość lokowania wolnych środków w formie depozytów u j.s.t. stanowią zróżnicowaną wewnątrznie kategorię. Można jednak wyróżnić pewne cechy wspólne tych JSFP, które przesądzają o przyznaniu im przez ustawodawcę uprawnienia do korzystania z tego instrumentu finansowoprawnego.

Należy zauważyć, że wszystkie te podmioty mają charakter samorządowy, tzn. są tworzone przez j.s.t. Przesłanka ta nie jest jednak wystarczająca, bowiem z zakresu zastosowania przepisów dotyczących lokowania wolnych środków u j.s.t. wyłączone są inne samorządowe JSFP, takie jak: samorządowe jednostki budżetowe czy samorządowe zakłady budżetowe. Również same j.s.t. i ich związki nie mieszczą się w tym katalogu.

⁴² Zob. także J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 130–131.

⁴³ J. Jagoda, *Samorządowe osoby prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2, s. 10–11.

Warto zwrócić uwagę, że samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury i inne samorządowe osoby prawne, do których zastosowanie znajdzie art. 48 ust. 1a u.f.p., mają przyznaną osobowość prawną, tym samym stanowią odrębny od j.s.t. podmiot w zakresie stosunków cywilnoprawnych i publicznoprawnych. Zasadnicze znaczenie ma także to, że wszystkie te podmioty tworzone są na podstawie nie u.f.p., lecz innych ustaw. Również odrębne ustawy w znacznym stopniu regulują ich funkcjonowanie, niemniej jednak potrzeba utworzenia takich JSFP opiera się w głównej mierze na realizacji zadań publicznych o szczególnym charakterze. Co istotne, w przypadku każdego z ww. podmiotów podstawą gospodarki finansowej jest plan finansowy, a podmioty te powinny cechować się pewną samodzielnością finansową, przede wszystkim w zakresie lokowania wolnych środków finansowych.

Rozdział III

Istota i struktura stosunku prawnego powstającego w związku z dokonywaniem lokat wolnych środków w formie depozytu

Uwagi wstępne

Gospodarowanie mieniem komunalnym poprzez wykorzystanie instrumentów finansowoprawnych w zarządzaniu płynnością finansową danej JSFP wiąże się z koniecznością kreowania różnego rodzaju stosunków prawnych. W przypadku instrumentu lokowania wolnych środków stosunki te nabierają szczególnego znaczenia. W zakresie deponowania tych środków u j.s.t. konstrukcje prawa prywatnego (prawa cywilnego) przenikać się będą z konstrukcjami prawa finansów publicznych. W związku z powyższym również stosunki prawne wynikające z dokonanych przez podmioty publiczne czynności będą miały dualny charakter, tzn. ich skutki występować będą zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i w sferze prawa publicznego, a zatem konieczne jest ich odpowiednie stosowanie. Należy bowiem zauważyć, że pomiędzy skutkami tych stosunków występuje relacja wynikania, tym samym istnienie stosunku cywilnoprawnego niejako determinuje pewne konsekwencje w sferze prawa publicznego i odwrotnie, zastosowanie pewnych konstrukcji prawa cywilnego powoduje konieczność ich odpowiedniej modyfikacji ze względu na stosunki publicznoprawne. Szczegółowa analiza treści stosunków prawnych wynikających z tej umowy pozwoli w sposób kompleksowy i komplementarny przedstawić tytułowy instrument finansowoprawny oraz będzie miała zasadnicze znaczenie przy próbie weryfikacji jego znaczenia dla finansów publicznych.

1. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. wyrażająca zgodę na przyjęcie wolnych środków w depozyt

Przyjmowanie wolnych środków w depozyt przez j.s.t. wymaga przyjęcia odpowiednich podstaw prawnych poprzez uchwalenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W tym celu właściwy organ stanowiący danej j.s.t. powinien wydać stosowną uchwałę, będącą aktem prawa miejscowego. W rozdziale pierwszym zaakcentowano, że jednym z warunków koniecznych dla powstania stosunku depozytu nieprawidłowego u j.s.t. jest

właśnie podjęcie stosownej uchwały. Niewątpliwie jest to uchwała dotycząca spraw majątkowych danej j.s.t., przy czym konieczność wyrażenia zgody przez organ stanowiący może prowadzić do wniosku, że jest to jednocześnie sprawa przekraczająca zakres zwykłego zarządu. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi wyjątek od zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku u.s.g., że to wójt gospodaruje mieniem komunalnym. Wyjątek ten musi być zatem interpretowany ściśle, co oznacza zakaz swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy¹. Treść art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w enumeratywnie wyliczonych sprawach, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Jak słusznie zauważa J. Piecha, w ust. 2 tego przepisu ustawodawca dokonał szerokiego wyliczenia spraw, które pozostają w wyłącznej właściwości rady gminy. Sformułowanie „wyłączna właściwość” oznacza, że tylko konkretny organ – tj. rada gminy – jest uprawniony do decydowania o sprawach, które zostały wyliczone w art. 18 ust. 2 u.s.g, z wyłączeniem innych organów. Oznacza to, że rada gminy nie może upoważnić wójta do wykonania tych zadań².

Analiza uchwały, o której mowa w art. 91a u.f.p., tj. wyrażającej zgodę na przyjmowanie wolnych środków w depozyt u j.s.t., wymaga ustalenia, czy to upoważnienie do wydania normatywnego aktu prawa miejscowego zostało uwzględnione w u.s.g. Co prawda w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c tej ustawy wskazano na wyłączną właściwość rady gminy w zakresie podejmowania uchwał dotyczących zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 u.f.p., niemniej jednak tylko i wyłącznie zobowiązań długoterminowych. Tytuły zobowiązań sektora finansów publicznych tworzących PDP zgodnie z treścią przywołanego przepisu obejmują zobowiązania z tytułu:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- 3) przyjętych depozytów,
- 4) wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych lub też uznanych za

¹ Zob. np. wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r., II SA/Op 254/19, Legalis nr 2244853; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lutego 2022 r., II SA/Gl 1560/21, Legalis nr 2673364; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 lutego 2022 r., II SA/Sz 1131/21, nr 2683479, a także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29 października 2008 r., NK.II.J.S.0911-172/08, LEX nr 493062; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 października 2020 r., WNP-R.4131.16.2020.BM, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr 198, poz. 10163.

² Zob. J. Piecha, *Komentarz do art. 18*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 231–232.

bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Potrzeba efektywnego zarządzania wolnymi środkami samorządowej JSFP lokującej je u j.s.t., w szczególności w zakresie sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie rozchodów lokującego, nie przemawia za ich długoterminowym charakterem. Przeciwnie rozumowanie mogłoby doprowadzić do ryzyka utraty płynności finansowej deponenta. Tym samym depozyt u j.s.t. należałoby traktować jako zobowiązanie krótkoterminowe. Dlatego też trzeba ujemnie ocenić brak wyraźnego powiązania pomiędzy kompetencjami wyrażonymi w u.f.p. a przepisami u.s.g. Ewentualną próbą naprawienia przeoczenia prawodawcy jest art. 18 ust. 2. pkt 15 u.s.g. odnoszący się to tego, że stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami dla kompetencji rady również należy do jej wyłącznej właściwości. W ten sposób ustawodawca stwarza możliwość poszerzenia katalogu właściwości rady gminy poprzez ustawy szczególne, przy czym należy podkreślić, że powołanie się na wyliczenie zawarte w art. 18 ust. 2 u.s.g. nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia stosownej uchwały, lecz trzeba się odwołać do innego konkretnego ustawowego upoważnienia³. Takie zadania mogą zostać przypisane radzie gminy na podstawie innych przepisów zawartych zarówno w samej u.s.g., jak i w innych ustawach⁴. W pozostałych ustrojowych ustawach samorządowych problematyka ta została wyrażona w podobny sposób⁵.

Jak już zaakcentowano, treść analizowanej uchwały została ustalona w art. 91a u.f.p. Jedynym obligatoryjnym elementem tej uchwały zgodnie z ww. przepisem jest wyrażenie zgody na przyjmowanie wolnych środków w depozyt. Oznacza to, że w praktyce taka uchwała może zawierać w zasadzie tylko jeden merytoryczny przepis, w którym rada lub sejmik wyraża aprobatę dla możliwości zastosowania przez daną j.s.t. tytułowego instrumentu finansowoprawnego. Ustalenia wymaga forma zgody, jaką organ stanowiący może wyrazić, mianowicie, czy ma być to ogólne upoważnienie dla organu wykonawczego do zawierania umowy depozytu u j.s.t. z każdym zainteresowanym podmiotem,

³ Por. T. Moll, *Komentarz do art. 18, teza 29*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 353; Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 18 w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 188; C. Martysz, *Komentarz do art. 12 w: Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 265.

⁴ Por. J. Piecha, *Komentarz do art. 18*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, s. 232–233.

⁵ Zob. art. 12 pkt 8 lit c i pkt 11 u.s.p. oraz art. 18 pkt. 19 lic c i pkt 20 u.s.w.

który spełnia określone kryteria⁶, czy też taka zgoda powinna być wyrażona dla każdego z zainteresowanych podmiotów w odrębnej uchwale. W tej kwestii ustawodawca także nie narzuca j.s.t. określonego rozwiązania, w związku z powyższym oba będą w tym przypadku dopuszczalne i zgodne z prawem.

Każdy z proponowanych wyżej sposobów wyrażenia zgody ma swoje wady i zalety. W przypadku generalnego upoważnienia organu wykonawczego j.s.t. przez jej organ stanowiący to ten organ przejmuje inicjatywę prowadzenia gospodarki finansowej w zakresie przyjmowanych depozytów. Zapewnia to większą swobodę w doborze kontrahentów wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w przypadku gmin oraz zarządowi w przypadku powiatów i województw. Tym samym następuje uproszczenie procedur i ograniczenie zbędnych procesów biurokratycznych. Niemniej zagrożeniem jest w tym przypadku brak realnego wpływu (poza zmianą lub uchyleniem tej uchwały) na dobór deponenta czy określanie warunków depozytu. Z kolei zgoda wyrażona w odrębnej uchwale dla każdego zainteresowanego lokowaniem wolnych środków daje realną szansę bieżącego wpływu na podejmowane względem lokującego czy potencjalnego lokującego decyzje. W tym jednak przypadku niewątpliwie czas potrzebny na ostateczne zawiązanie się węzła obligacyjnego i dojście umowy do skutku zostaje znacznie wydłużony przez dodatkowe czynniki wewnętrzne. Należy zauważyć, że czas w przypadku lokowania wolnych środków ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności tego instrumentu finansowo-prawnego. Lokaty te bowiem z założenia mają krótkoterminowy charakter i w okresie kilku czy kilkunastu dni może zajść potrzeba dokonania wielu różnego rodzaju operacji finansowych. Względy praktyczne przemawiają raczej za wyborem pierwszego z proponowanych sposobów wyrażenia zgody przez właściwą radę lub sejmik. Z całą pewnością pozwoliłoby to na efektywne wykorzystanie analizowanego instrumentu. Przyjęcie drugiego mechanizmu nie musi jednak być mniej operatywnym rozwiązaniem, pod warunkiem, że nie będzie ono zbyt formalistyczne. W tym przypadku należałoby się zastanowić nad przyjęciem systemu, w którym w stosunku do danego podmiotu uchwała podejmowana byłaby tylko jednorazowo lub raz w danym okresie, np. corocznie. Niewątpliwie usprawniłoby to funkcjonowanie depozytu u j.s.t. Kuriozalna natomiast wydaje się sytuacja, w której organ stanowiący musiałby wyrazić zgodę na każdą czynność czy operację finansową związaną z przekazanymi w depozyt wolnymi środkami. Podjęcie takiej decyzji nie tylko prowadziłoby do skomplikowania procedur (konieczność ciągłego zwoływania organu stanowiącego j.s.t. do podjęcia często czysto formalnych uchwał), lecz także w praktyce mogłaby uniemożliwić efektywne zarządzanie wolnymi środkami

⁶ Kryteria te mogą być wskazane w sposób precyzyjny albo też szerzej nieokreślone, tzn. oparte na regulacjach zawartych w u.f.p. m.in. dotyczących katalogu podmiotowego uprawnionych do deponowania wolnych środków u j.s.t.

przez samorządową JSFP. Tym samym depozyt u j.s.t., wobec występujących w obrocie alternatywnych i konkurencyjnych instrumentów lokowania wolnych środków, straciłby na swej atrakcyjności.

Ponadto, choć nie wskazuje na to bezpośrednio art. 91a u.f.p., uchwała o wyrażeniu zgody na przyjmowanie w depozyt wolnych środków powinna zawierać ogólne uregulowania dotyczące wszystkich podmiotów z terenu danej jednostki samorządu terytorialnego mogących lokować wolne środki. Organ podejmujący uchwałę powinien zatem w precyzyjny sposób wskazać, czy do lokowania wolnych środków w danej j.s.t. uprawnione będą wszystkie czy tylko niektóre JSFP, o których mowa w art. 48 ust. 1a u.f.p. Żaden przepis prawa nie stoi także na przeszkodzie ograniczenia katalogu podmiotowego deponentów do tych jednostek, które prowadzą swoją gospodarkę finansową na terenie działania danej j.s.t., czy są przez tę jednostkę nadzorowane. Zasadniczo można również ustalić inne kryteria doboru przyszłych kontrahentów przez organ stanowiący j.s.t. Z praktycznego punktu widzenia takie zawężanie katalogu potencjalnych deponentów będzie nieefektywne dla zarządzania wolnymi środkami, może bowiem zniechęcić ich dysponentów do depozytu u j.s.t. W obliczu występowania alternatywnych sposobów zarządzania wolnymi środkami, o których mowa w art. 48 ust. u.f.p., j.s.t. powinny dążyć raczej do zwiększenia konkurencyjności swoich instrumentów finansowoprawnych.

W zakresie elementów fakultatywnych uchwały organu stanowiącego j.s.t. wyrażającej zgodę na przyjęcie wolnych środków w depozyt ponownie należy odwołać się do treści art. 91a ust. 2 u.f.p. W zdaniu drugim tego przepisu ustawodawca wskazał, że uchwała może ponadto określać warunki przyjmowania wolnych środków w depozyt przez j.s.t. oraz wysokość i sposób obliczania oprocentowania tych środków. W doktrynie akcentuje się, że stosując powyższą konstrukcję, ustawodawca nie przyjął rozwiązania uznającego wymienione treści za obligatoryjną część przedmiotowej uchwały, czego jednak należałoby oczekiwać w omawianym przypadku⁷. W zakresie powyższych warunków należy wskazać, że oprócz kwestii podmiotowych mogą się one odnosić do wartości środków oddawanych w depozyt, czasu, na który środki mogą być oddane, terminu wypłaty odsetek oraz innych istotnych postanowień. Co do sposobu obliczenia oprocentowania natomiast organom j.s.t. również przysługuje swoboda w kształtowaniu zasad rozliczania z deponentem, ograniczona jedynie przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego. Przy rozpatrywaniu tej kwestii pojawia się wątpliwość, czy przy określaniu wysokości i sposobu obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt j.s.t. powinna kierować się wytycznymi przyjętymi dla lokowania środków na

⁷ Zob. A. Mikos-Sitek, *Komentarz do art. 91a*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis (el.).

rachunkach depozytowych MF i określonych w art. 83a u.f.p. Analizując ten problem, należy wskazać, że przepisy przywołanego art. 83a u.f.p. dotyczą obligatoryjnych depozytów i nie mają zastosowania do depozytów u j.s.t. Oznacza to, że jednostka ta nie jest związana żadnymi wytycznymi przy określaniu wysokości i sposobu obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt. Należy jednak podkreślić, że możliwe jest skorzystanie z rozwiązań właściwych dla depozytu u MF. Rozważania w tej kwestii zostały zawarte w rozdziale V. Można założyć, że takie rozwiązanie nie zostanie pozytywnie odebrane przez potencjalnych lokujących, w znacznym zakresie upodobni bowiem warunki deponowania wolnych środków u j.s.t. do warunków depozytu u MF. Tym samym chcąc zachować konkurencyjność swojego depozytu, organy stanowiące j.s.t. powinny raczej postulować opracowanie korzystniejszych dla deponentów warunków niż te określone dla depozytu MF czy innych instrumentów, o których mowa w art. 48 u.f.p. Fakultatywność uregulowania powyższych rozwiązań w uchwale wynika z tego, że stanowią one w znakomitej większości przedmiotowo istotne elementy umowy depozytu. Z tego też względu jeżeli te kwestie nie zostaną usystematyzowane w uchwale, to wówczas ich sprecyzowania dokona organ wykonawczy, zawierając stosowną umowę z deponentem.

Krytycznie należy ocenić brak wyszczególnienia w art. 91a ust. 2 u.f.p. mechanizmów gwarancji i bezpieczeństwa, nawet jako elementów fakultatywnych uchwały. Wypracowanie odpowiednich standardów zabezpieczających prawidłowe postępowanie ze środkami przyjętymi w depozyt niewątpliwie stanowi kluczowy element tytułowego instrumentu. Postanowienia art. 91a ust. 2 u.f.p. są bardzo ogólnikowe i nie wskazano w nich zasadniczych konstrukcji, które powinny zapewnić bezpieczeństwo środków przyjmowanych w depozyt. Uzasadnione zatem będzie dążenie do wypracowania wzorców (uniwersalnych wytycznych) gwarantujących zachowanie właściwych standardów w prawidłowym wykorzystaniu środków przyjętych w depozyt u j.s.t. Zapewnienie gwarancji bezpieczeństwa i odpowiedniego poziomu rentowności ulokowanych środków powinno pozytywnie wpłynąć na decyzje podejmowane przez samorządowe JSFP i zwiększyć zainteresowanie ww. instrumentem⁸. Z tego względu kwestie te powinny zostać uporządkowane i unormowane w akcie prawa powszechnie obowiązującego (czy to o randze ustawowej, czy o randze aktu prawa miejscowego). Doniosłość i znaczenie kwestii bezpieczeństwa odwołują od ich uregulowania wyłącznie w umowie zawartej z deponentem.

Uchwała organu stanowiącego j.s.t. wyrażająca zgodę na przyjęcie wolnych środków w depozyt podejmowana jest na wniosek organu wykonawczego j.s.t. (zarządu, a w gminach na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Oznacza to, że

⁸ Por. W. Bożek, *Komentarz do art. 91a, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 623–624.

konieczna jest współpraca pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym jednostki, przy czym inicjatywę w tym zakresie pozostawiono organowi wykonawczemu. Rozwiązanie to odpowiada zasadzie, zgodnie z którą organ wykonawczy (odpowiednio zarząd lub wójt) sprawuje bieżący zarząd nad sprawami majątkowymi danej j.s.t. W związku z tym organ ten powinien zajmować się ewentualnym poszukiwaniem kontrahentów, którzy zechcą skorzystać z tytułowego instrumentu finansowoprawnego. Ponadto nie jest wykluczone ustalenie wstępnych warunków przyjmowania środków w depozyt, które organ stanowiący może zaproponować właściwej radzie lub sejmikowi województwa. Sama czynność wyrażenia zgody i określenia szczegółowych warunków czy nieprecyzowania ich w uchwale oraz pozostawienia tej kwestii do rozstrzygnięcia przez organ wykonawczy (co również stanowi sposób skonstruowania pewnych warunków przyjmowania wolnych środków w depozyt) pozostają w gestii organu stanowiącego j.s.t. jako czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu. W dalszej kolejności, po wyrażeniu zgody na przyjęcie wolnych środków w depozyt i określeniu warunków depozytu, w procesie zawierania umowy z deponentem zasadnicze znaczenie będą miały działania organu wykonawczego. Na proces ten mogą się składać zarówno ustalenie ram prawnych (w formie zarządzenia na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale rady lub sejmiku województwa), ewentualne czynności negocjacyjne, jak i czynności techniczne, jak: samo podpisanie umowy, przelew wolnych środków na rachunek bankowy właściwej j.s.t. czy ich zwrot z wyliczonym oprocentowaniem na rachunek deponenta. W doktrynie niekiedy wskazuje się, że omawiana uchwała w związku z tym, że inicjuje proces korzystania z wolnych środków i jest skierowana do zarządu j.s.t., nie powinna być traktowana jako akt prawa miejscowego (źródło prawa powszechnie obowiązującego). Jest skierowana do organu wykonawczego j.s.t. i dlatego powinna być traktowana jako akt wewnętrzny danej j.s.t.⁹. Pogląd ten nie jest zasadny. Przyjmując, że uchwała zawierałaby tylko obligatoryjny element zgody na lokatę wolnych środków u j.s.t., można jeszcze bronić powyższego stanowiska, uznając ją za czynność zbliżoną do technicznego wyrażenia zgody. W uchwale można natomiast uregulować także kwestie warunków przyjmowania w depozyt, sposoby liczenia oprocentowania czy zasady gwarancji i bezpieczeństwa deponowanych środków. W związku z powyższym przepisy uchwały mogą zawierać normy skonstruowane w sposób generalny i tym samym oddziaływać będą powszechnie na określone samorządowe JSFP w skali całego kraju. Nawet nieuregulowanie tych kwestii w uchwale i pozostawienie ich w gestii organu wykonawczego wywołuje określone globalne skutki, w tym zakresie brak regulacji również stanowi ważny element normatywny. W rezultacie takiej uchwały nie należy traktować jako aktu wewnętrznego,

⁹ P. Walczak, *Komentarz do art. 91a, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 374.

jej ranga bowiem przesądza raczej o uznaniu jej za akt prawa powszechnie obowiązującego.

Ustalenia wymagają także techniczne warunki podjęcia omawianej uchwały, jak sposób oraz tryb głosowania. Artykuł 91a u.f.p. nie precyzuje tych kwestii, w związku z powyższym należy odwołać się do ogólnych regulacji ustrojowych ustaw samorządowych w zakresie podejmowania uchwał przez organy stanowiące j.s.t. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 14 u.s.g., art. 13 u.s.p. oraz art. 19 u.s.w. uchwały odpowiednio rady lub sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu tego organu, w głosowaniu jawnym¹⁰, chyba że ustawa stanowi inaczej. Głosowania jawne na sesjach odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Jeżeli jednak przeprowadzenie głosowania w ten sposób nie jest możliwe z przyczyn technicznych, wówczas przeprowadza się głosowanie imienne. Wobec braku odmiennych regulacji ustawowych dla uchwały wyrażającej zgodę na przyjęcie przez daną j.s.t. wolnych środków w depozyt powyższa zasada ma zastosowanie również do tytułowego instrumentu finansowoprawnego.

2. Umowa depozytu nieprawidłowego jako szczególny rodzaj umowy przechowania

Stosunki prywatnoprawne dotyczące umowy depozytu, będące przedmiotem poniższych rozważań, ze względu na swój cywilnoprawny charakter, uregulowane zostały przede wszystkim w Kodeksie cywilnym. Swoistym fundamentem tych stosunków będzie konstrukcja umowy depozytu nieprawidłowego. Zanim jednak wynikające z niej poszczególne stosunki prawne zostaną omówione, należy wyraźnie zaakcentować ich wieloaspektowość związaną z odpowiednim stosowaniem przepisów k.c. Wielostronność pojawiających się tu problemów odnosi się nie tylko do przewodniej roli u.f.p., lecz także dotyczy złożonego charakteru umowy depozytu nieprawidłowego, będącego jednym z istotnych źródeł wątpliwości interpretacyjnych.

Ustalenie w sposób jednoznaczny charakteru prawnego umowy depozytu nieprawidłowego (*depositum irregulare*) stanowi swojego rodzaju wyzwanie. Umowa ta łączy w sobie pewne cechy umowy przechowania i umowy pożyczki, ponadto elementy depozytu nieprawidłowego zawiera umowa rachunku bankowego. Istota tej konstrukcji cywilnoprawnej wyrażona została w art. 845 k.c. Zanim jednak analizie poddana zostanie treść tego przepisu, należy zwrócić uwagę na powiązania umowy depozytu nieprawidłowego z innymi umowami prawa cywilnego, uwzględniając również usytuowanie regulujących ją przepisów w obrębie aktu prawnego. Artykuł 845 k.c. stanowi ostatnią

¹⁰ Przy czym w art. 19 u.s.w. wskazuje się na głosowanie jawne lub jawne imienne.

jednostkę redakcyjną tytułu XXVIII tego aktu. W tytule tym uregulowany został stosunek prawny umowy przechowania, zwany także depozytem lub dla odróżnienia od omawianej konstrukcji depozytem prawidłowym (*depositum regulare*). Zbliżona nazwa obu konstrukcji oraz fakt, że depozyt nieprawidłowy unormowany został na końcu jednostki systematyzacyjnej regulującej umowę przechowania, świadczyć może o szczególnym znaczeniu depozytu nieprawidłowego i traktowaniu go jako wyjątku od zasad dotyczących przechowania zawartych w bezpośrednio poprzedzających go artykułach. Stanowisko to zdaje się potwierdzać także zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja nakazująca do depozytu nieprawidłowego stosować odpowiednio przepisy o pożyczce. Należy zaznaczyć, że dotychczas w doktrynie charakter tej umowy również nie został rozstrzygnięty. W obecnym stanie prawnym piśmiennictwo również skłania się ku stanowisku traktowania depozytu nieprawidłowego jako samoistnego stosunku zobowiązaniowego, odrębnego od umowy przechowania¹¹, czy swoistej konstrukcji normatywnej regulującej sytuację, w których doszło do powierzenia kontrahentowi pieniędzy (rzeczy oznaczonych co do gatunku) z zastrzeżeniem ich zwrotu¹².

Zgodnie z art. 845 k.c., jeżeli z przepisów szczególnych albo z umowy lub okoliczności wynika, że przechowawca może rozporządzać oddanymi na przechowanie pieniędzmi lub innymi rzeczami oznaczonymi tylko co do gatunku, stosuje się odpowiednio przepisy o pożyczce (depozyt nieprawidłowy). Z kolei zdanie drugie tego przepisu stanowi, że czas i miejsce zwrotu określają przepisy o przechowaniu. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zastosowanie przez ustawodawcę definicji nawiasowej, która nie tylko w sposób precyzyjny wskazuje na istotę omawianej konstrukcji, lecz stanowi także (jako definicja legalna) najsilniejszą dyrektywę interpretacyjną w procesie wykładni prawa. Następnie analizie poddać można poszczególne normy prawne wynikające z tego przepisu.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na przedmiot umowy. W przypadku umowy przechowania przedmiotem umowy może być każda rzecz ruchoma, a zatem zarówno rzecz oznaczona co do gatunku, jak i co do tożsamości. Natomiast zgodnie z normą wyrażoną w art. 845 k.c. w przypadku umowy depozytu nieprawidłowego przedmiotem tej umowy mogą być tylko pieniądze lub rzeczy oznaczone co do gatunku. Trzeba jednak pamiętać, że omawianą instytucję prawa cywilnego należy rozpatrywać przez pryzmat u.f.p., przyjmując swoiste rozwiązania¹³. Konkludując, przedmiotem depozytu niepra-

¹¹ Zob. S. Grzybowski, *System Prawa Cywilnego, t. III, cz. 2, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Ossolineum, Wrocław 1976, s. 727.

¹² Zob. W. Pyziół, w: J. Panowicz-Lipska, *System Prawa Cywilnego, t. 8, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 463.

¹³ Zgodnie z art. 48 ust. 3 u.f.p. i uwagami poczynionymi w rozdziale pierwszym niniejszej pracy.

widłowego u j.s.t. mogą być tylko środki pieniężne, które przed ulokowaniem u j.s.t. co do zasady zlokalizowane będą na rachunku bankowym uprawnionej JSFP.

Po drugie, umowa depozytu nieprawidłowego podobnie jak umowa przechowania jest realną czynnością prawną. Oznacza to, że do zawiązania węzła obligacyjnego dochodzi w momencie przekazania środków pieniężnych depozytariuszowi. Dla ważności umowy nie jest wystarczające zatem samo porozumienie stron (*solo consensu*). W świetle regulacji u.f.p. za czynność realną implikującą powstanie zobowiązania trzeba przyjąć czynność przekazania środków z rachunku lokującego na rachunek danej j.s.t. będącej depozytariuszem. Ustalenia wymaga jednak, który moment w czasie należy uznać za ten, w którym umowa została zawarta – moment obciążenia rachunku deponenta czy moment przypisania środków do rachunku danej j.s.t. Jeżeli bowiem obsługę rachunku bankowego lokującego i przyjmującego w depozyt prowadziłyby odmienne podmioty, to te dwa momenty mogą być różne. W związku z funkcjonowaniem systemu rozliczeń międzybankowych różnica pomiędzy tymi zdarzeniami może wynosić do dwóch dni roboczych¹⁴. W przypadku wykonywania umowy depozytu nieprawidłowego każdy dzień będzie miał znaczenie dla powstających stosunków prawnych, w szczególności wysokości wynagrodzenia, które przysługiwać będzie lokującemu z tytułu powierzenia swojego kapitału. Dlatego też względy słuszności przemawiają za uznaniem tego dnia, od którego depozytariusz mógł faktycznie dysponować danymi środkami, a więc dnia ich zaksięgowania na jego rachunku.

Po trzecie, umowa depozytu nieprawidłowego jest umową dwustronnie zobowiązującą. Po stronie przyjmującego w depozyt nieprawidłowy odmiennie niż przy przechowaniu powstaje uprawnienie do rozporządzania przedmiotem depozytu. Powinno ono wynikać z treści umowy lub okoliczności, przy czym przyjmuje się, że tego rodzaju treści umowy nie da się domniemywać¹⁵. W przypadku depozytu u j.s.t. względy praktyczne wskazują na konieczność zawarcia takiego upoważnienia w treści łączącej strony umowy. Zasadne uwagi w tej kwestii czyni K. Zagrobelny, wskazując, że uprawnienie do rozporządzania jest konsekwencją nabycia własności tych rzeczy. Ponadto ze względu na przyznaną przechowawcy nieprawidłowemu możliwość rozporządzania przedmiotem umowy nie ciąży na nim obowiązek pieczy nad przedmiotem depozytu. Mając na uwadze powyższe, należy zaakcentować, że przedmiotem zwrotu będzie taka sama ilość

¹⁴ A. Szelągowska, *Operacje rozliczeniowe*, w: *Bankowość. Instytucje, operacje, zarządzanie*, red. M. Iwanowicz-Drozdowska, W.L. Jaworski, A. Szelągowska, Z. Zawadzka, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2017, s. 145–150.

¹⁵ Zob. K. Kopaczynska-Pieczniak, *Komentarz do art. 845*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, *Zobowiązania – część szczególna*, red. A. Kidyba, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 1158.

pieniędzy lub taka sama ilość rzeczy określonych gatunkowo¹⁶. W przypadku depozytu u j.s.t. uprawnienie do rozporządzania przedmiotem depozytu przejawiać się będzie w możliwości sfinansowania przez jednostkę samorządu terytorialnego deficytu lub rozchodów budżetu. Będzie zatem stanowił on instrument zarządzania długiem publicznym i płynnością finansową przez daną j.s.t.

Zdanie drugie art. 845 k.c. odnosi się do czasu i miejsca zwrotu przedmiotu depozytu nieprawidłowego. Kwestię tę określają przepisy o przechowaniu. Stosowanie tych przepisów do czasu zwrotu przedmiotów oddanych w depozyt nieprawidłowy oznacza przede wszystkim, że składający może w każdej chwili żądać zwrotu depozytu¹⁷. Znajduje to zastosowanie również w przypadku depozytu u j.s.t., przy czym należy rozważyć, czy żądanie zwrotu środków pieniężnych w czasie trwania umowy będzie powodować utratę wynagrodzenia lokującego w postaci oprocentowania. Takie rozwiązanie przyjmowane jest przy depozycie u MF oraz najczęściej w przypadku depozytów na rachunkach bankowych. W sytuacji zastosowania instrumentu z art. 48 ust. 1a u.f.p. ustawodawca nie przewidział takiego skutku, pozostawiając w tym zakresie swobodę danej j.s.t. Organy samorządu terytorialnego mogą zatem postąpić w dwojaki sposób: albo zastosują zastrzeżenia tego mechanizmu powszechnie używane w obrocie cywilnoprawnym, albo zdecydują się na odmienne rozwiązanie. W przypadku wyboru rozwiązania alternatywnego brak takiego zastrzeżenia niewątpliwie zwiększyłby atrakcyjność oferowanego przez j.s.t. instrumentu. Brak jednak takiego mechanizmu daje mniejsze gwarancje co do trwałości stosunku prawnego, tym samym nie obawiając się utraty oprocentowanego zysku, lokujący mógłby bez głębszych refleksji zmienić sposób ulokowania swoich wolnych środków na bardziej korzystny. W kwestii miejsca zwrotu przedmiotu depozytu nieprawidłowego ustawodawca natomiast w art. 844 § 3 k.c. stanowi, że zwrot powinien nastąpić w miejscu, gdzie rzecz miała być przechowywana. Postanowienie to należy interpretować z uwzględnieniem różnic w porównaniu z przechowaniem „zwykłym”. W rezultacie za miejsce zwrotu uważa się miejsce, w którym wręczono przedmiot przechowawcy nieprawidłowemu¹⁸. W stosunku do depozytu u j.s.t. w tym zakresie również należy zaakcentować pewną modyfikację. Jak wyżej wskazano, czynność realna następuje pomiędzy rachunkami kontrahentów, tym samym miejscem zwrotu powinien być rachunek deponenta.

¹⁶ Zob. K. Zagrobelny, *Komentarz do art. 845*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1710.

¹⁷ Zob. Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2019, C.H. Beck, s. 235.

¹⁸ *Ibidem*, s. 235.

Po czwarte, umowa depozytu może mieć odpłatny bądź nieodpłatny charakter. W tym przypadku również decyzję co do odpłatności umowy pozostawiono jej stronom. Ze względu na to, że depozyt u j.s.t. jest przede wszystkim instrumentem w zarządzaniu płynnością finansową JSFP poprzez efektywne wykorzystywanie wolnych środków, należy przyjąć, że taka umowa powinna mieć charakter odpłatny. Przeciwnie rozumowanie nie znalazłoby aprobaty wśród uprawnionych podmiotów z art. 48 ust. 1 u.f.p. z tego względu, że w przypadku skorzystania przez nie z innych alternatywnych form lokowania wolnych środków przysługiwać im może stosowne wynagrodzenie w postaci oprocentowania za użyczenie własnego kapitału.

Po piąte, akcentując różnice pomiędzy depozytem nieprawidłowym a umową przechowania wskazuje się, zwłaszcza w orzecznictwie, że odmienny jest cel gospodarczy tej umowy w porównaniu z klasycznym przechowaniem. Przechowanie wykonywane jest w interesie składającego, a zatem ma na celu zaspokojenie przede wszystkim jego interesu. Natomiast w przechowaniu nieprawidłowym w wyniku realizacji umowy równomiernie zostaje zaspokojony interes obu stron. Ponadto podkreśla się, że składający oddając rzeczy czy pieniądze na przechowanie, nie ponosi ryzyka ich utraty czy uszkodzenia, nawet przypadkowych, natomiast przechowawca uzyskuje prawo rozporządzania tymi rzeczami bądź pieniędzmi według swojego uznania¹⁹.

3. Odpowiednie stosowanie przepisów o umowie pożyczki

Wyrażona w art. 845 k.c. norma prawna może powodować liczne trudności interpretacyjne. Będą one dotyczyć nie tylko tego, które przepisy o pożyczce należy stosować do tego stosunku prawnego, a których nie, lecz także jak stosować je odpowiednio²⁰. W doktrynie wskazuje się, że zastosowanie do depozytu nieprawidłowego przepisów o pożyczce należy ograniczyć do obowiązku zwrotu określonego w art. 720 § 1 k.c. oraz odpowiedzialności składającego za szkodę spowodowaną wadami rzeczy. Nie znajdują natomiast zastosowania art. 721, 722 i 723 k.c.²¹ Wzajemne zobowiązania stron umowy,

¹⁹ Kwestie te znalazły odzwierciedlenie zarówno w wyrokach sądów powszechnych, jak i administracyjnych. Zob. np. wyrok SA w Łodzi z dnia 5 stycznia 2021 r., I ACa 1022/19, LEX nr 3167708; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2020 r., II FSK 1436/18, LEX nr 3058074; wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II FSK 952/15, LEX nr 2302164; wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., II FSK 279/10, Legalis nr 389236; wyrok SN z dnia 16 grudnia 1974 r., I CR 737/74, Legalis nr 18459.

²⁰ Na temat tej techniki legislacyjnej m.in. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 367–376; M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV, s. 151–168.

²¹ Por. K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Komentarz do art. 845...*, s. 1158–1159, a także J. Gudowski, *Komentarz do art. 845*, w: *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. t. I–II*, red. G. Bieniek, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 847.

do których należy stosować art. 720 § 1 k.c., tj. zobowiązanie przeniesienia na własność przechowawcy nieprawidłowego określonej ilości pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, oraz obowiązek zwrotu przez depozytariusza tej samej ilości pieniędzy albo tej samej ilości rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości zostały już omówione powyżej.

Należy wskazać, że odpowiedzialność składającego za szkodę spowodowaną wadami rzeczy jest ograniczona do obowiązku naprawienia szkody. Odpowiedzialność ta powstaje jedynie wtedy, gdy pożyczkodawca wiedział o istnieniu wady i nie zawiadomił o niej pożyczkobiorcy. Zawiadomienie o wadzie powinno nastąpić najpóźniej w chwili wydania przedmiotu pożyczki. Ciężar dowodu, że pożyczkodawca wiedział o wadzie, obciąża pożyczkobiorcę. Pożyczkodawca nie ponosi odpowiedzialności określonej w art. 724 k.c., jeżeli pożyczkobiorca mógł wadę z łatwością zauważyć. Pożyczkodawca ponosi również odpowiedzialność kontraktową na zasadach ogólnych²². W przypadku depozytu u j.s.t. ze względu na przedmiot umowy (środki pieniężne na rachunkach bankowych) oraz sposób jego przekazania zastosowanie powyższego przepisu może być dyskusyjne. W praktyce bowiem trudno wyobrazić sobie sytuację, w której takie rzeczy będą miały wady i wyrządziły szkodę przyjmującej depozyt j.s.t. W przypadku braku środków na rachunku samorządowej JSFP środki te nie zostaną przekazane lub zostaną przekazane w kwocie mniejszej niż kalkulowana. Nie wpłynie to jednak znacząco na wykonanie umowy.

Ponadto to przy depozycie nieprawidłowym zastosowanie znajdzie art. 720 § 2 k.c. stanowiący, że umowa pożyczki, której wartość przekracza 1000 zł, wymaga zachowania formy dokumentowej. Różnica w tym zakresie odnosi się do tego, że umowa przechowania może zostać zawarta w dowolnej formie. Zgodnie z przepisami książki pierwszej k.c. do zachowania dokumentowej formy czynności prawnej wystarczy złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie (art. 77² k.c.). W myśl art. 77³ k.c. dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią²³. Możliwe jest zatem zawarcie takiej umowy przez złożenie oświadczeń woli za pomocą wiadomości wysłanej za pośrednictwem np. wiadomości e-mail, faksu, SMS, MMS, komunikatora internetowego, jeżeli umożliwia to ustalenie osób składających oświadczenia. W tym zakresie u.f.p. nie przewiduje żadnych wyjątków co do formy umowy. Przy czym należy podkreślić, że zastosowanie przez strony dokumentowej formy umowy w umowie pożyczki zostało zastrzeżone wyłącznie

²² Zob. A. Kubiak-Cyrul, *Komentarz do art. 724, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, C.H. Beck, Warszawa 2023, s. 1444.

²³ Zob. E. Zgajewska-Rytelewska, *Karnoprawne i Cywilnoprawne Pojęcie Dokumentu*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2017, nr 1, s. 33.

dla celów dowodowych (*ad probationem*). W konsekwencji niezachowanie formy dokumentowej w umowie depozytu nieprawidłowego nie będzie miało wpływu na ważność umowy²⁴. W praktyce jednak ze względu na znaczenie umów depozytu wolnych środków postuluje się o zachowanie formy pisemnej lub elektronicznej przy jej zawieraniu.

4. Obowiązki daninowe w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych

Zawarcie umowy depozytu nieprawidłowego wywołuje konsekwencje w zakresie prawa podatkowego. Zasadnicze znaczenie dla omawianej problematyki będzie miała w tym zakresie ustawa z dnia 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilnoprawnych²⁵. Podatek od czynności cywilnoprawnych (dalej PCC) należy do grupy podatków obrotowych obciążających w zasadzie obrót nieprofesjonalny w odróżnieniu od podatku od towarów i usług²⁶ (dalej VAT), który odnosi się do profesjonalnego obrotu. Warto zaznaczyć, że pomiędzy tymi dwoma rodzajami podatków zachodzi relacja wykluczania, tzn. podatki te wzajemnie się uzupełniają, tym samym nie powinno dochodzić do jednoczesnego opodatkowania zarówno PCC, jak i VAT. PCC dotyczy tylko niektórych czynności podejmowanych w obrocie prawnym. Opodatkowaniu temu podlegają bowiem jedynie czynności cywilnoprawne wyliczone enumeratywnie w art. 1 u.p.c.c.²⁷ Mimo że ustawodawca zdecydował o państwowym charakterze tej daniny publicznej (organem właściwym w sprawach PCC jest naczelnik urzędu skarbowego), to wpływy z niej stanowią dochód budżetu gminy²⁸. W zakresie podatków stanowiących dochód budżetów gminy ze względu na właściwość organów można wyróżnić te, w których organem podatkowym jest Naczelnik Urzędu Skarbowego, oraz te gdzie kompetencje w tym zakresie zostały przypisane wójtowi. Dla budżetów gmin skutkuje to tym, że wpływy z tych podatków są wpłacane bezpośrednio na rachunek gminy lub na rachunek urzędów skarbowych, skąd będą później przekazywane do budżetów właściwych

²⁴ Por. M. Mańdel, *Komentarz do art. 845, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, s. 1587–1595.

²⁵ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 295 ze zm.), dalej u.p.c.c.

²⁶ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r., poz. 361 ze zm.).

²⁷ Por. K. Kopyściańska, *Podatek od czynności cywilnoprawnych*, w: *Prawo podatkowe z kazusami i pytaniami*, red. P. Borszowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 422–423.

²⁸ Zob. art. 4 ust.1 lit. h ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 356), zgodnie z którym źródłem dochodów własnych gminy są także wpływy z podatków od czynności cywilnoprawnych.

gmin. Mając na uwadze powyższe PCC zaliczyć należy do tej drugiej kategorii²⁹. Ponadto u.p.c.c. wprowadza obowiązek samoobliczenia podatku, co oznacza, że podatnik sam bez wezwania musi złożyć deklarację podatkową oraz obliczyć i wpłacić podatek w ciągu 14 dni od dokonania czynności objętej podatkiem. Obowiązku tego nie mają jedynie podatnicy, w których imieniu obliczyć i wpłacić podatek powinien płatnik³⁰.

Opodatkowaniu PCC podlegają tylko te czynności, które ustawodawca enumeratywnie wymienia w art. 1 u.p.c.c., a także zmiany tych umów, jeżeli powodują one podwyższenie podstawy opodatkowania, oraz orzeczenia sądów, jeżeli wywołują takie same skutki prawne. W doktrynie podkreśla się, że PCC nie podlegają czynności niewymienione w ustawie, takie jak np. umowy nienazwane. Niedopuszczalne jest także stosowanie analogii mającej w efekcie doprowadzić do opodatkowania czynności cywilnoprawnej niewymienionej w katalogu ustawowym. Warto jednak zaznaczyć, że organom podatkowym służy natomiast prawo oceny charakteru określonych czynności do celów podatkowych, albowiem przesądza o nim nie nazwa, ale treść zawartej umowy i sposób jej realizacji³¹. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że lista czynności podlegających podatkowi od czynności cywilnoprawnych ma charakter zamknięty, a więc nie może być interpretowana rozszerzająco. Zamknięty charakter katalogu czynności prawnych obciążonych omawianym podatkiem wyklucza jakąkolwiek możliwość opodatkowania umów nieznajdujących swojego dokładnego odpowiednika wśród wymienionych w powoływanym art. 1 ust. 1 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, nawet gdyby faktycznie łączyły one w sobie pewne elementy kilku umów nazwanych podlegających podatkowi³².

W przypadku umowy depozytu nieprawidłowego ustawodawca wyraźnie wymienia tę czynność jako podlegającą opodatkowaniu PCC w art. 1 pkt 1 lit. j u.p.c.c. Warto zaznaczyć, że w u.p.c.c. rozszerzono – w stosunku do norm zawartych w obowiązującej do dnia 31 grudnia 2000 roku ustawie z dnia 31 stycznia 1989 roku o opłacie

²⁹ Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Prawo finansowe (prawo finansów publicznych, prawo podatkowe, prawo bankowe)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 194.

³⁰ Zob. A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 242–243.

³¹ Zob. np. K. Koperkiewicz-Mordel, *Inne podatki*, w: *Prawo podatkowe w Polsce. Podręcznik akademicki*, red. W. Nykiel, Difin, Warszawa 2018, s. 359–360; a także A. Kozłowska, *Podatek od czynności cywilnoprawnych a podatek od spadków i darowizn*, w: *Przemiany prawne i ekonomiczne w Polsce oraz ich wpływ na zarządzanie finansami państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Bożek, E. Kowalewska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019, s. 87–88.

³² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 października 2013 r., I SA/Sz 590/13, Legalis nr 790141.

skarbowej³³ – katalog czynności podlegających opodatkowaniu m.in. o umowę depozytu nieprawidłowego. Zamiarem ustawodawcy było opodatkowanie tej czynności według takich samych zasad, jakie obowiązują w odniesieniu do umowy pożyczki, ze względu na zbliżony charakter i cel obydwu tych czynności. W związku z tym doprecyzowano przepis art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy przez wyrażne określenie wysokości podstawowej stawki podatku od umowy depozytu nieprawidłowego – 0,5%³⁴. Podstawą opodatkowania w tym przypadku będzie natomiast wartość depozytu, a dokładnie wartość środków oddanych w depozyt nieprawidłowy, przy czym jeżeli umowa określa, że wypłata środków pieniężnych nastąpi niejednokrotnie i ich suma nie jest znana w chwili zawarcia umowy, będzie to kwota każdorazowej wypłaty środków pieniężnych (art. 6 ust. 1 pkt 7 u.p.c.c.). Ustawodawca wprowadził także możliwość opodatkowania czynności cywilnoprawnej stawką sankcyjną, która wynosi 20% podstawy opodatkowania. Jest ona stosowana, jeżeli podatnik uchybia terminom złożenia deklaracji lub zapłaty zobowiązania, a następnie przed upływem terminu przedawnienia zaległości podatkowej z tego tytułu przed organem podatkowym w toku czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, postępowania podatkowego lub kontroli celno-skarbowej powołuje się na fakt zawarcia umowy depozytu nieprawidłowego albo jej zmiany, a należny podatek od tych czynności nie został zapłacony³⁵.

Złożony charakter umowy depozytu nieprawidłowego jest jednym ze źródeł wątpliwości interpretacyjnych. Jak słusznie wskazuje Z. Ofiarski, prawidłowe wyznaczenie przedmiotowych granic opodatkowania w odniesieniu do umowy depozytu nieprawidłowego wymaga w każdym przypadku ustalenia, czy dana czynność prawna charakteryzuje się cechami umożliwiającymi jej uznanie za depozyt nieprawidłowy. W tym zakresie decydujące jest ustalenie, czy przechowawca został upoważniony do rozporządzania oddanymi na przechowanie pieniędzmi lub innymi rzeczami oznaczonymi co do gatunku, a także czy z tego uprawnienia faktycznie będzie korzystał³⁶. W przypadku depozytu

³³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 1997 r., nr 177, poz. 751 – uchylona).

³⁴ S. Bogucki, K. Winiarski, *Komentarz do art. 1*, w: A. Waławczyk, S. Bogucki, K. Winiarski, *Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, LEX (el.).

³⁵ Por. A. Wrześniewska-Nowacka, *Podwyższona stawka – sposób na niezdyscyplinowanych podatników*, w: *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Sankcje i preferencje w prawie podatkowym*, red. B. Kucia-Guściora, M. Münnich, A. Zdunek, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015, s. 41–42.

³⁶ Zob. Z. Ofiarski, *Kilka refleksji o opodatkowaniu umowy depozytu nieprawidłowego podatkiem od czynności cywilnoprawnych*, w: *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, red. J. Głuchowski, M. Kalinowski, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, A. Nita, A. Olesińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 401–402.

wolnych środków u j.s.t. przedmiotowa umowa spełnia wszystkie powyższe cechy, a ponadto nie znajduje się w katalogu wyłączeń przedmiotowych, o których mowa w art. 2 u.p.c.c., tym samym wypełnia przedmiotowy zakres opodatkowania wskazany przez ustawodawcę. Niemniej konieczna będzie także analiza zakresu podmiotowego PCC³⁷.

W przypadku umowy depozytu nieprawidłowego obowiązek podatkowy ciąży na przechowawcy. W przypadku tytułowego instrumentu finansowoprawnego zobowiązanym do zapłaty podatku byłaby zatem dana j.s.t. Dokonując analizy podmiotowych ulg podatkowych, należy szczególną uwagę zwrócić na art. 8 pkt 4 u.p.c.c. Na mocy tego przepisu j.s.t. zostały zwolnione od zapłaty tej daniny publicznej w postaci PCC i to niezależnie od tego, w ramach jakiej działalności te czynności są podejmowane (czy w ramach działalności gospodarczej, czy w ramach realizacji zadań ustawowych)³⁸. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że w omawianym przypadku nie jest to wyłączenie z zakresu zastosowania podatku, lecz jedynie zwolnienie. Oznacza to, że w dalszym ciągu istnieje abstrakcyjny obowiązek podatkowy, jednak pod wpływem zdarzenia, jakim jest zawarcie umowy depozytu nieprawidłowego, nie zaktualizuje się on i nie przekształci się w indywidualne zobowiązanie podatkowe³⁹. Na podstawie wykładni językowej tego przepisu przyjmuje się jednak, że z określonego w nim zwolnienia podmiotowego korzystają wyłącznie j.s.t. Nie będą nim natomiast objęte jednostki organizacyjne tworzone czy nadzorowane przez j.s.t.⁴⁰ Twierdzenie przeciwne wiązałoby się z zakazem rozszerzającej interpretacji przepisów dotyczących zwolnień z opodatkowania. Przepisy te bowiem stanowią wyjątek od ogólnej zasady powszechności opodatkowania. Oznacza to, że gdyby obowiązek podatkowy obciążał lokującego wolne środki, a więc samorządowe JSFP, to wówczas nie mogłyby one korzystać z opisanego zwolnienia. Tak jednak nie jest. W konsekwencji same j.s.t. nie są zobowiązane do odprowadzania podatku z tytułu stosowania instrumentu przyjmowania wolnych środków w depozyt.

³⁷ Por. J. Glumińska-Pawlic, *Skutki podatkowe umowy depozytu nieprawidłowego*, „Radca Prawny” 2001, nr 4, s. 111–116.

³⁸ W. Modzelewski, R. Janiec-Modzelewska, *Zwolnienia od podatku w: Komentarz do ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych*, red. W. Modzelewski, R. Janiec-Modzelewska, Instytut Studiów Podatkowych, Warszawa 2022, s. 134–136.

³⁹ W doktrynie wyraźnie akcentuje się różnicę pomiędzy zwolnieniem z podatku a wyłączeniem spod zakresu zastosowania ustawy podatkowej. Zob. np. W. Stachurski, *Wyłączenia z opodatkowania (art. 2)*, w: *Podatek od czynności cywilnoprawnych – komentarz dla praktyków*, S. Bogucki, A. Dumas, W. Stachurski, K. Winiarski, ODDK Gdańsk, Gdańsk 2014, s. 131; M. Staniszewski, *Charakter ulg, zwolnień, wyłączeń oraz zniżek i zwryżek podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych*, „Studia Administracyjne” 2018, nr 10, s. 71–73.

⁴⁰ S. Bogucki, *Zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych w: Podatek od czynności cywilnoprawnych a VAT*, S. Bogucki, W. Stachurski, R. Wiatrowski, K. Winiarski, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 190.

Ratio legis wskazanego wyżej zwolnienia upatrywać można w trzech zasadniczych aspektach funkcjonowania instytucji depozytu u j.s.t. oraz PCC. Po pierwsze, będzie to umożliwienie swobodnego prowadzenia gospodarki finansowej bez konieczności zapłaty części danin publicznych. To właśnie racjonalizacja stosowania przepisów podatkowych w większości powinna przyczynić się do zapewnienia stabilności i elastyczności w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, w tym zarządzania wolnymi środkami finansowymi. Po drugie, należy zwrócić uwagę, że wpływy finansowe z PCC stanowią dochód budżetów gmin. W przypadku braku podmiotowego zwolnienia podatek zapłacony przez daną j.s.t. albo wracałby do jej budżetu (w przypadku gmin), albo wracałby do budżetu innej, często sąsiedniej jednostki (w przypadku powiatów i województw). Z tego względu usprawiedliwione wydaje się zniwelowanie wzajemnych rozliczeń pomiędzy j.s.t. w tym zakresie. I wreszcie po trzecie, w sytuacji konieczności odprowadzania podatku od środków przyjętych w depozyt mogłoby się okazać, że wyodrębnienie i prowadzenie takiego instrumentu nie jest uzasadnione interesem ekonomicznym j.s.t. będącej deponentem. Przyjmowanie wolnych środków w depozyt byłoby zatem obciążone nie tylko koniecznością rozliczeń z deponentem, lecz także z urzędem skarbowym. W związku z powyższym zamiast ułatwić zarządzanie finansami spowodowałyby kolejne utrudnienia. Dlatego w obliczu alternatywnych źródeł, z których j.s.t. może pozyskać środki na sfinansowanie własnych rozchodów i deficytu (np. krótkoterminowe pożyczki w bankach), rozwiązanie to mogłoby być uznane za nieefektywne. W konsekwencji należy zwrócić uwagę, że rozwiązania przyjęte na gruncie u.p.c.c. zapewniają prawne ramy działania faktycznego funkcjonowania depozytów u j.s.t. Tym samym rozwiązania przyjęte w ramach II etapu konsolidacji finansów publicznych dotyczące tytułowego instrumentu harmonizują z przygotowanymi wcześniej rozwiązaniami podatkowymi.

5. Pozostałe stosunki publicznoprawne

Złożoność stosunków prawnych wynikających z umowy depozytu nieprawidłowego u j.s.t. nie pozwala na ich enumeratywne wyliczenie i wyczerpującą analizę. Z tego powodu przedstawione zostaną wyłącznie ich wybrane aspekty, dotyczące w największym stopniu omawianej problematyki. W kwestii pozostałych stosunków publicznoprawnych można wyróżnić przede wszystkim stosunki prawne korelujące z przyjętymi przez ustawodawcę rozwiązaniami, jak i ewidentne przeoczenia w zakresie pewnych mechanizmów czy regulacji, niekiedy mające charakter typowej luki w prawie.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na art. 52 ust. 1b u.f.p. Przepis ten odnosi się do limitu rozchodów w związku z przyjmowaniem wolnych środków w depozyt przez j.s.t., wprowadzając wyjątki od ogólnie przyjętych dla finansów publicznych zasad. W art. 52 w ust. 1 u.s.p. wskazuje bowiem na dwie z najważniejszych zasad

finansów publicznych – zasadę prognostycznego charakteru dochodów i rozchodów oraz zasadę nieprzekraczalnego limitu wydatków i dochodów. Depozyt u j.s.t. odnosi się do drugiej z przywołanych zasad. Dokonywanie wydatków w sposób racjonalny ma zapewnić reguła, zgodnie z którą wydatki ustalone w budżecie lub planie finansowym stanowią nieprzekraczalny limit, tj. nieprzekraczalną górną granicę kwoty dopuszczonej do wydatkowania⁴¹. Reguła ta określana jest mianem zasady dyrektywnego charakteru wydatków ze środków publicznych, bowiem wielkości środków przeznaczonych w planach finansowych na wydatki publiczne są dyrektywne (wiążące), choć mogą ulec zmianie w trakcie roku budżetowego⁴². W przypadku rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z przyjmowaniem przez j.s.t. depozytów, o których mowa w art. 48 ust. 1a u.f.p., zasada ta nie znajdzie zastosowania. Wyłączenie spod zakresu zastosowania limitu rozchodów niewątpliwie pozwala w sposób elastyczny prowadzić gospodarkę budżetową, bez konieczności ciągłego weryfikowania, czy rozchody te zostały przewidziane w budżecie danej j.s.t. W przypadku braku stosownego wyłączenia, o którym mowa w art. 52 ust. 1b u.f.p., przyjmowanie przez j.s.t. wolnych środków w depozyt byłoby znacznie utrudnione. Wymagałoby to dokładnego określenia możliwości potencjalnych lokujących w uchwale budżetowej. Kwestii tej nie sposób ustalić w precyzyjny sposób, a i prognostyczne założenia wielkości potencjalnych depozytów mogłyby odbiegać od rzeczywistości w sytuacji, kiedy uprawnione do lokowania są nie tylko te JSFP, które są tworzone czy nadzorowane przez daną j.s.t., lecz wszystkie SSPZOZ, SIK i inne samorządowe osoby prawne. W przypadku gdyby rozchody z tego tytułu nie zostały przewidziane w uchwale budżetowej albo też przewidziane w stopniu mniejszym niż rzeczywiste możliwości depuenta, j.s.t. nie mogłaby takich środków przyjąć.

Należy również wskazać na relację pomiędzy tytułowym instrumentem a PDP. Przyjęte przez j.s.t. depozyty stanowią ich zobowiązanie, będące tytułem dłużnym w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 3 u.f.p. Ministrowi Finansów na podstawie art. 72 ust. 2 u.f.p. została przyznana kompetencja do określenia szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych. W § 3 pkt 3 rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP⁴³ wskazano, że

⁴¹ L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 52*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. L. Lipiec-Warzecha, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, LEX (el.).

⁴² E. Ruśkowski, *Komentarz do art. 52*, w: *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, ODDK Gdańsk, Gdańsk 2019, s. 167–168.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298, poz. 1767).

termin „przyjęte depozyty” oznacza zobowiązania wynikające z przyjętych przez JSFP depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki, w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki, z uwzględnieniem podziału na:

- 1) depozyty zbywalne (na żądanie) – natychmiast wymienialne na gotówkę lub płatne na żądanie wierzyciela,
- 2) inne depozyty, które nie mogą być natychmiast wymienione na gotówkę lub nie mogą być w dowolnym momencie wykorzystywane do dokonywania płatności przez wierzyciela, w szczególności w formie depozytów terminowych.

PDP stanowi nominalną wartość zobowiązań SFP po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. Tytuły dłużne podlegać będą zatem konsolidacji, tym samym nie zostaną ujęte w ramach obliczania PDP⁴⁴.

Odnosząc się do kwestii nieuregulowanych (czy wręcz pominiętych) w u.f.p., należy krytycznie ocenić brak nowelizacji art. 217 ust. 2 u.f.p. zawierającego enumeratywne wyliczenie źródeł finansowania deficytu j.s.t. Zgodnie z tym przepisem deficyt budżetu j.s.t. może być sfinansowany wyłącznie przychodami budżetu, ale nie wszystkimi możliwymi do uzyskania źródłami przychodów budżetu j.s.t., lecz wyłącznie przychodami pochodzącymi z enumeratywnie wyliczonych źródeł⁴⁵. Zgodnie z normą wyrażoną w art. 91a u.f.p. przyjęcie wolnych środków w depozyt przez j.s.t. następuje wyłącznie w celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów budżetu. Tym samym treść tego przepisu niewątpliwie koresponduje z przepisem określającym źródła sfinansowania deficytu j.s.t. i powinna być uwzględniona w tym katalogu. Co prawda jako jedno ze źródeł ustawodawca wymienia wolne środki, ale tylko stanowiące nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, całkowicie pomijając w tym zakresie depozyty. Przepisy art. 91a u.f.p. nie znajdują zatem odzwierciedlenia w zamkniętym katalogu z art. 217 u.f.p., co wydaje się ewidentnym przeoczeniem ustawodawcy w tym zakresie.

Kontynuując analizę luk w prawie, można odnieść się także do charakteru środków przyjmowanych w depozyt. Wykorzystanie tytułowego instrumentu niewątpliwie angażuje środki publiczne, jednak wobec braku wyraźnej regulacji przez ustawodawcę powstaje pytanie o charakter tych środków. Ustalenia wymaga, czy środki złożone

⁴⁴ K. Szmaj, *Komentarz do art. 91a*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis (el.).

⁴⁵ Zob. P. Walczak, *Komentarz do art. 217*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych...*, s. 641.

w depozyt należy zaliczyć do przychodów budżetu j.s.t. na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4e u.f.p., tzn. przychodów pochodzących z innych operacji finansowych. Środki wpłacone na rachunek depozytowy zostały wyraźnie i bezpośrednio wskazane jako przychody budżetu j.s.t.⁴⁶ Aby mogły one służyć sfinansowaniu środków niezbędnych do pokrycia planowanego deficytu lub rozchodów budżetu j.s.t., muszą jednak zostać wprowadzone do tego budżetu. Przeprowadzenie takich operacji poza budżetem nie jest możliwe w przypadku, gdy środki z depozytu zostaną przeznaczone na sfinansowanie rozchodów budżetu. Dlatego należy postulować zaliczenie tych środków do przychodów budżetu j.s.t. na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4e u.f.p., tzn. przychodów pochodzących z innych operacji finansowych, i sklasyfikowanie ich zgodnie z załącznikiem nr 5 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴⁷ jako § 960 – Instrumenty płynnościowe lub § 955 – Przychody z tytułu innych rozliczeń krajowych. Należy odnotować także pewną niekonsekwencję ustawodawcy w przypisywaniu dużego znaczenia środkom przyjmowanym w depozyt przez j.s.t. w uzasadnieniu projektu ustawy. Z jednej bowiem strony podkreśla się dużą rolę depozytów w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych m.in. budżetu j.s.t., z drugiej natomiast depozyty te nie zostały imiennie wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.f.p., określającym katalog przychodów budżetu j.s.t.⁴⁸

W dalszej kolejności należy ustalić, czy wypłatę środków z depozytu można zaliczyć do rozchodów budżetu j.s.t. na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 5 u.f.p., tzn. rozchodów z innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością. Odpowiadając na to pytanie, trzeba mieć na uwadze rozważania podjęte w poprzednim akapicie. W przypadku zaliczenia środków złożonych w depozyt do przychodów budżetu j.s.t. zwrot tych środków z budżetu będzie dla jednostki samorządu terytorialnego rozchodem. Z tego też względu należy twierdząco odpowiedzieć na postawione pytanie. Rozchody te winny być sklasyfikowane zgodnie z załącznikiem 6 do ww. rozporządzenia, w § 989 – Instrumenty płynnościowe lub § 995 – Rozchody z tytułu innych rozliczeń krajowych. Do rozstrzygnięcia pozostaje ewentualna możliwość

⁴⁶ Do analogicznego wniosku doszedł W. Bożek w pracy: *Lokaty wolnych środków z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności: diagnoza i perspektywy*, red. W. Miemiec, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 493–496.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 513).

⁴⁸ Por. W. Bożek, *Komentarz do art. 91a...*, s. 620–621; zob. również P. Panfil, *Komentarz do art. 78a*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 210.

zastosowania § 997 – Rozliczenia z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności kapitałowych.

Wnioski

Podsumowując rozważania poświęcone stosunkom prawnym wynikającym z zastosowania instytucji depozytu u j.s.t., w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wielość i różnorodność tych stosunków. W powyższym rozdziale badaniu poddano kilkanaście najważniejszych relacji i zależności występujących w przypadku zastosowania tytułowej instytucji, co jednak nie stanowi ich wyczerpującej analizy. W tym zakresie mnogość i złożoność więzów prawnych występujących pomiędzy różnymi aspektami omawianej instytucji uniemożliwia wyczerpujące, kompleksowe i komplementarne jej przedstawienie.

Przy lokowaniu wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. występuje konglomerat różnego rodzaju stosunków prawnych, zarówno z zakresu prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Co więcej, podział na stosunki prawne (prywatnoprawne i publicznoprawne) nie ma w tym zakresie dychotomicznego charakteru, a owe stosunki współegzystują ze sobą, wzajemnie się uzupełniając. Regulację prawa publicznego determinują powstanie stosunków prywatnoprawnych i odwrotnie, kiedy realizacja norm prawa prywatnego prowadzi do konsekwencji w stosunkach publicznoprawnych. W szczególności jest to widoczne w sytuacji, kiedy potrzeba stworzenia ram prawnych (uchwała organu stanowiącego j.s.t. wyrażającej zgodę na przyjmowanie wolnych środków w depozyt) wynikająca z u.f.p. jest mechanizmem prawno-kształtującym dla konstrukcji umowy z przyszłym deponentem. Fakt zawarcia umowy powoduje natomiast pewne konsekwencje dla deficytu i rozchodów budżetu danej j.s.t. czy też w zakresie prawa podatkowego.

Stosunki te odzwierciedlają także ideę samorządności. Poprzez unormowanie w ustawach tylko ogólnych ram prawnych o zasadniczym znaczeniu ustawodawca umożliwia samorządowi terytorialnemu dostosowanie poszczególnych regulacji w zakresie depozytu do miejscowych potrzeb. Rozwiązanie to niewątpliwie pozwala także na elastyczne zarządzanie środkami finansowymi oraz zapewnienie większej konkurencyjności form lokowania wolnych środków u j.s.t. wobec alternatywnych rozwiązań z art. 48 u.f.p. Niemniej pozostawienie niemal całkowitej swobody w kształtowaniu tytułowego instrumentu (w granicach ustawowych) może powodować pewne wątpliwości co do gwarancji określonego poziomu bezpieczeństwa obrotu środkami pieniężnymi, a także do standardów postępowania z przyjętymi w depozyt wolnymi środkami. Należy postulować o opracowanie przez ustawodawcę odpowiednich wytycznych i wzorców o charakterze dyspozytywnym w zakresie umowy depozytu u j.s.t. Rozwiązanie to pozwoliłoby przygotować tytułowy instrument na ewentualne wyzwania powszechnego

obrotu, a ponadto przyczyniłoby się do jego upowszechnienia zarówno wśród j.s.t., jak i pozostałych JSFP.

W wyniku przeprowadzonych badań uzyskano dostęp do uchwały wyrażającej zgodę na przyjęcie w depozyt wolnych środków (wzór nr 1), a także wzoru umowy depozytu nieprawidłowego tych środków (wzór nr 2). Zarówno uchwała, jak i wzór umowy pochodzą z gminy Borne Sulinowo, która w okresie objętym badaniem przyjmowała w depozyt wolne środki finansowe, o czym będzie mowa w następnym rozdziale. Zawarte w tych aktach prawa regulacje mogą być pomocne przy konstruowaniu stosunków prawnych w innych j.s.t. dotyczących przyjmowania wolnych środków w depozyt. Dlatego też ich upublicznienie może w zdecydowany sposób przyczynić się do zwiększenia popularności depozytów u j.s.t. Wskazane akty znajdują się na końcu opracowania.

Rozdział IV

Motywy i efekty deponowania wolnych środków przez uprawnione podmioty u jednostki samorządu terytorialnego

Uwagi wstępne

Wskaźnikiem obrazującym praktyczne znaczenie wolnych środków zdeponowanych u j.s.t. będą, po pierwsze, korzyści osiągane ze stosunku prawnego depozytu u j.s.t. oraz, po drugie, liczba i wartość środków ulokowanych w tych depozytach w poszczególnych latach. Korzyści osiągane przez podmioty prawnego stosunku depozytu stanowią jedno z najistotniejszych, choć nie jedyne kryterium wyboru tej formy lokowania wolnych środków przez zainteresowaną samorządową JSFP. Ich skutki należy rozpatrywać z mikroekonomicznego punktu widzenia, tj. przez pryzmat lokującego i przyjmującego w depozyt, a także od strony makroekonomicznej poprzez zbadanie wpływu na cały sektor publiczny. Drugim celem jest ustalenie liczby depozytów u j.s.t. oraz wartości ulokowanych środków. Ponadto niezwykle ważna jest weryfikacja wpływu tego instrumentu zarówno na stan gospodarki finansowej j.s.t., jak i poziom zadłużenia całego sektora finansów publicznych. W tym zakresie należy zwrócić także uwagę na powody utrzymywania się środków zdeponowanych u j.s.t. na takim, a nie na wyższym poziomie. Na tej podstawie sformułowane zostaną uwagi *de lege ferenda* mające na celu usprawnienie instrumentu lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t.

1. Korzyści osiągane przez podmioty stosunku prawnego depozytu

Zasada lokowania wolnych środków ma na celu zmotywowanie JSFP do racjonalnego i gospodarnego zarządzania środkami publicznymi¹. Ustawodawca wyznaczając zamknięty katalog form, w których wolne środki mogą być lokowane, jednocześnie

¹ Por. K. Piotrowska-Marczak, Opinia z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie projektu ustawy o finansach publicznych, IV kadencja, druk sejm. nr 1844, s. 2, www.sejm.gov.pl (dostęp 10.03.2022).

zapewnia danej JSFP pewną swobodę wyboru formy w sposób optymalny odpowiadającej jej społeczno-gospodarczym potrzebom. Skorzystanie z każdego z pięciu wymienionych w art. 48 u.f.p. instrumentów finansowoprawnych ma zarówno wady, jak i zalety. Dotyczą one nie tylko lokującego podmiotu, lecz także całego sektora finansów publicznych. Poniżej zaprezentowane zostały kryteria, którymi powinny kierować się podmioty stosunku prawnego depozytu u j.s.t., oraz wynikające z tego stosunku korzyści.

W przypadku deponentów korzyściami płynącymi z zastosowanego rozwiązania jest przede wszystkim wynagrodzenie otrzymywane w zamian za czasowe wyzbycie się możliwości dysponowania tymi środkami. Dzięki temu zwiększeniu ulegają wpływy finansowe danej jednostki, a w konsekwencji także poziom rozchodów danej jednostki. Większe wpływy finansowe niewątpliwie pozwalają również sprawniej i wydajniej realizować tym jednostkom ich zadania. Z ekonomicznego punktu widzenia najważniejszym kryterium wyboru środka zarządzania wolnymi środkami powinna być wysokość wynagrodzenia (zysku), które przysługiwać będzie lokującemu z tytułu powierzenia swoich środków innemu podmiotowi. Kryterium to najczęściej wyliczane jest na podstawie wysokości oprocentowania (najczęściej określanego w postaci rocznej) za czynności deponowania czy lokowania wolnych funduszy, a realne korzyści mierzone poprzez obliczenie wartości dochodu (zysku) jednostki korzystającej z danego rozwiązania. W najprostszy sposób wyrazić je można za pomocą wzoru analogicznego jak przy obliczaniu kwoty odsetek za zwłokę w zobowiązaniach podatkowych²:

$$D = KWS \times SO \times Ld / 365$$

- D – dochód uzyskany przez lokującą JSFP z tytułu oprocentowania
KWS – kwota wolnych środków ulokowanych w danym instrumencie
SO – stopa oprocentowania (wyrażona za pomocą ułamka dziesiętnego) oferowana przez podmiot przyjmujący wolne środki
Ld – liczba dni, na jakie środki zostały złożone, lub w przypadku papierów wartościowych liczba dni, po jakich zostaną one wykupione przez emitenta

Z punktu widzenia lokującego ważną rolę odgrywają również inne kryteria odnoszące się do warunków lokat wolnych środków. Należy zwrócić uwagę na najważniejsze z nich. Istotnym kryterium, które powinno być brane pod uwagę, jest to, czy ulokowane środki mogą być zwrócone w każdym czasie na rachunek bankowy właściciela, w sytuacji, kiedy ten musiałby z nich skorzystać przed upływem terminu umowy o ich

² Określonego według zasad ustalonych w rozdziale 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.).

lokowanie. W tym zakresie ważne jest również to, czy w razie żądania przedterminowego zwrotu środków będzie przysługiwać oprocentowanie, czy jedynie zostanie zwrócona wartość wolnych środków bez wynagrodzenia (tak jest np. w przypadku przedterminowego żądania zwrotu środków zdeponowanych w formie depozytu u MF). Dodatkowo należy zwrócić uwagę na gwarancje bezpieczeństwa oraz poziom wypłacalności podmiotów, u których dokonuje się lokat środków.

W przypadku depozytariuszy odnoszone przez nich korzyści ekonomiczne z omawianych operacji finansowych są bardziej złożone. Po pierwsze, depozytariusze otrzymują do dyspozycji dodatkowe środki finansowe, które mogą przeznaczyć na finansowanie bieżących rozchodów oraz deficytu własnego budżetu. Wydaje się przy tym, że ustawodawca ustalając cel przyjmowania wolnych środków w depozyt, miał na myśli zarówno deficyt zaplanowany w uchwale budżetowej, jak i tzw. przejściowy deficyt, spowodowany tymczasowym brakiem środków finansowych. Po drugie, na pokrycie wspomnianych rozchodów czy deficytu nie muszą zaciągać krótkoterminowych kredytów lub pożyczek w bankach komercyjnych. Korzyścią będzie zatem dodatnia różnica pomiędzy wysokością wynagrodzenia, które przysługuje deponentowi za możliwość korzystania przez j.s.t. z jego środków, a oprocentowaniem pożyczki zaciąganej przez daną j.s.t. w celu prawidłowego realizowania i finansowania swoich zadań. Wreszcie po trzecie, należy rozważyć potencjalną możliwość dalszego inwestowania przyjętych w depozyt wolnych środków za pomocą innych operacji finansowych. Prawdopodobna jest sytuacja, kiedy j.s.t. przyjmie od innej samorządowej JSFP jej wolne środki, a środki te nie będą okresowo potrzebne tej właśnie j.s.t. do finansowania własnych rozchodów. W takim przypadku należałoby przyjąć, że wolne środki samorządowej JSFP stają się wolnymi środkami j.s.t. i to one, jako depozytariusz, decydują o ich przeznaczeniu. W szczególności w takim przypadku mogłyby one skorzystać z innych instrumentów finansowoprawnych w zakresie lokowania wolnych środków. Jednostki samorządu terytorialnego mogą bowiem lokować swoje wolne środki finansowe w każdej z czterech form wskazanych w ust. 1 art. 48 u.f.p., tj.: w skarbowych papierach wartościowych, w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w formie depozytu u MF. Pewne wątpliwości może nasuwać treść art. 91a ust. 1 u.f.p. odnoszącego się do celu przyjmowania wolnych środków w depozyt. Celem tym jest sfinansowanie środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów budżetu, stąd można wyciągnąć wniosek, że powyższa interpretacja art. 48 u.f.p. nie koliduje z normą wyrażoną w art. 91a tej ustawy. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że celem, o którym jest mowa w art. 91a u.f.p., nie jest pokrycie rozchodów czy deficytu, lecz sfinansowanie tych sytuacji budżetowych, a więc niejako zapewnienie środków na ich sfinansowanie. Również względy praktyczne

przemawiają za szeroką interpretacją tego przepisu. Odmienne bowiem rozumowanie prowadziłyby do sytuacji, kiedy depozytariusz nie mógłby przyjmować wolnych środków w depozyt w dniach czy okresach, gdy jego własne środki byłyby wystarczające do prowadzenia gospodarki finansowej. W praktyce oznaczałoby to konieczność codziennej weryfikacji przez j.s.t. bilansu finansowego oraz odmowy przyjęcia wolnych środków w depozyt w sytuacji, kiedy ten bilans byłby dodatni. Ponownie należy przypomnieć, że wolne środki obejmują środki znajdujące się w dyspozycji danej JSFP, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie tej jednostki. Istotne jest jednak to, że są to aktywa pozostałe po dokonaniu wszystkich operacji finansowych w danym dniu. Najczęściej będą to godziny między 14:00 a 16:00, w zależności od godzin pracy danej JSFP. Tym samym nadwyżka ta powinna być brana pod uwagę co do zasady pod koniec dnia roboczego, chyba że taka jednostka w ogóle nie przewiduje w tym dniu żadnych inicjatyw związanych z wykonaniem budżetu lub też wszystkie tego typu działania zostały w danym dniu zakończone.

W kwestii pożytków w znaczeniu makroekonomicznym, tj. korzyści płynących dla całego sektora finansów publicznych, nie sposób nie zauważyć oddziaływania tego instrumentu finansowoprawnego na PDP. Jak wcześniej wskazano, jednym z celów nowelizacji wprowadzającej depozyt u j.s.t. jako formę lokowania wolnych środków było wywarcie wpływu na PDP poprzez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetów j.s.t. Jeżeli zatem samorządowe JSFP zdecydowałyby się aktywnie korzystać z tego instrumentu finansowoprawnego, to niewątpliwie poziom zadłużenia samorządu terytorialnego, a w konsekwencji i PDP albo stopniowo zaczęłyby ulegać zmniejszeniu, albo przynajmniej nie powiększyłyby się o różnicę pomiędzy wartością zaciągniętych przez j.s.t. krótkoterminowych pożyczek a wartością środków przyjętych przez te jednostki w depozyt. Dodatkowym atutem przyjętego rozwiązania jest pozostanie środków pieniężnych w obiegu w ramach SFP, co eliminuje – chociaż częściowo – konieczność angażowania kapitału ze źródeł zewnętrznych, tj. spoza tego sektora, i w pewnym stopniu uniezależnia od finansowania ze strony sektora bankowego. Argumentem przemawiającym za depozytem jest również sposób obliczania PDP. Zgodnie bowiem z ustawową definicją³ obejmuje on łączne nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone z pominięciem wzajemnych zobowiązań pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora (tzw. skonsolidowane zadłużenie brutto). Natomiast do tytułów dłużnych PDP należy zaliczyć wartość: wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw, prawomocnych orzeczeń

³ Zob. art. 72 i 73 u.f.p.

sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych oraz tych uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. W konsekwencji należy uznać, że nawet w przypadku niespełnienia pewnych zobowiązań z tytułu umowy depozytu przez j.s.t., wartość tego zobowiązania nie zostanie potraktowana jako tytuł dłużny budżetu tej jednostki i ostatecznie nie wpłynie na wartość PDP⁴. Nie sposób jednak nie zauważyć, że oddziaływanie na poziom zadłużenia sektora finansów publicznych nie będzie decydującym kryterium przy wyborze formy lokowania wolnych środków. Względy racjonalności wskazywałyby na to, że to kryterium albo będzie miało marginalne znaczenie dla lokującego, albo w ogóle nie będzie brane pod uwagę.

2. Liczba i wartość depozytów lokowanych u jednostek samorządu terytorialnego

W ostatnich latach w Rzeczypospolitej Polskiej dochodzi do wzrostu gospodarczego, ale równie dynamicznie wzrastają wysokość zadłużenia sektora finansów publicznych oraz koszty jego obsługi. Sytuację tę potęguje zwłaszcza światowy kryzys gospodarczy związany z usuwaniem negatywnych skutków pandemii SARS-CoV-2. W prognozach dotyczących kształtowania się poziomu długu publicznego i ryzyka związanego z jego zarządzaniem w Polsce w najbliższych latach akcentowane są niepokojące tendencje potęgujące jego skalę.

Tabela 1. Zadłużenie Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2020–2025 – stan obecny i prognozy finansowe

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	2024 (szacunek)	2025 (szacunek)
1. Dług Skarbu Państwa						
a) w mld zł	1 097,5	1 138,1	1 238,5	1 346,2	1 522,7	1 689,8
– krajowy	831,5	872,7	949,8	1 042,4	brak danych	brak danych
– zagraniczny	266,0	265,4	288,7	303,8	brak danych	brak danych
b) w relacji do PKB (%)	47,2	43,25	40,3	39,5	40,3	41,7
2. Państwowy dług publiczny						
a) w mld zł	1 111,8	1 148,6	1 209,5	1 328,1	1 571,8	1 742,5
b) w relacji do PKB (%)	47,8	43,6	39,4	38,9	41,6	43

⁴ Z. Ofiarski, *Państwowy dług publiczny*, w: *System prawa finansowego, tom II, Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 139–177; K. Nizioł, *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Polgres Multimedia, Szczecin 2013; K. Szmaj, *Państwowy dług publiczny – analiza pojęcia i wnioski prawnosystemowe*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 4 s. 25–43; E. Lotko, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce. Rozprawa doktorska*, Białystok 2016, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5876/1/E_Lotko_Prawnofinansowe_instrumenty_ograniczania_dlugu_publicznego_w_Polsce.pdf (dostęp 5.05.2022).

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023	2024 (szacunek)	2025 (szacunek)
3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych						
a) w mld zł	1 336,6	1 410,6	1 512,2	1 691,1	2 036,6	2 232,8
b) w relacji do PKB (%)	57,2	53,6	49,3	49,6	53,9	55,1
4. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa						
a) w mld zł,	29,3	26	32,7	61,7	66,5	69,7–70,7
b) w relacji do PKB (%)	1,13	0,99	1,07	1,81	1,76	1,72–1,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów o wykonaniu budżetu państwa w latach 2020–2023 oraz Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024–2027⁵.

Przedstawione powyżej dane za poprzednie lata, a także prognozy szacunkowe wielkości poziomu długu publicznego i kosztów jego obsługi, zawarte w przygotowanej przez Ministra Finansów strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych (strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny) na lata 2024–2027, zakładają jego coroczny wzrost (zarówno jego nominalnej wartości, jak i po konsolidacji). W latach 2020–2023 można było zauważyć kontynuację optymistycznego założenia wzrostu gospodarczego i zmniejszenia się procentowej relacji PDP do PKB w kolejnych latach. Natomiast zgodnie z prognozą w 2024 roku i latach następnych zakłada się nie tylko wzrost PDP, lecz także wzrost jego relacji do PKB. Wydatki z tytułu obsługi długu (mimo pewnych trudności) również mają wzrosnąć. Świadczyć to może o tym, że główną strategią, która zostanie przyjęta do zarządzania długiem, nie jest zmniejszenie jego poziomu, lecz zwiększenie poziomu PKB i w konsekwencji próba oddalenia się od konstytucyjnych i europejskich limitów zadłużenia⁶. Wzrost poziomu PDP obserwowany jest także w piśmiennictwie. W szczególności niepokojący dla doktryny jest stały, systematyczny i dynamiczny wzrost zadłużenia sektora samorządowego w Polsce⁷. Tym bardziej potrzebne są skuteczne rozwiązania, które pozwolą w efektywny sposób zarządzać długiem SFP, np. poprzez ograniczenie zobowiązań poza sektorowych, a w konsekwencji jeżeli nie zmniejszyć, to ograniczyć poziom zadłużenia państwa i samorządu terytorialnego.

⁵ <https://www.gov.pl/web/premier/strategia-zarzadzania-dlugiem-sektora-finansow-publicznych-w-latach-20242027-wraz-z-aktualizacja> (dostęp 30.04.2024).

⁶ Ł. Kielin, *Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w dobie pandemii wirusa COVID-19 oraz w obliczu agresji Rosji na Ukrainę*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 41–43.

⁷ Zob. np. M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 36–42; W. Bożek, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na tle państwowego długu publicznego i jego struktura*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 129, s. 47–50.

Dynamicznemu rozwojowi w powyższym zakresie ulega także zadłużenie samorządowych osób prawnych. Należy zwrócić szczególną uwagę na stan finansów SPZOZ, które stanowią jedną z najważniejszych, o ile nie najważniejszą kategorię samorządowych osób prawnych ze względu na rozmiar ich gospodarki finansowej względem innych samorządowych osób prawnych. Dlatego też trzeba zauważyć, że SPZOZ partycypują również w ponad 90% w kwocie długu samorządowych osób prawnych. Na potrzeby badań przeprowadzonych w pracy analizie poddano poziom zadłużenia zarówno w sposób zbiorczy, tj. dla wszystkich samorządowych osób prawnych, jak i w poszczególnych stopniach samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), z wyszczególnieniem danych dotyczących miast na prawach powiatu oraz miasta stołecznego Warszawa. Kwoty i strukturę zadłużenia przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Zadłużenie samorządowych osób prawnych w latach 2018–2020

Rok budżetowy	2020	2021	2022	2022	2022
Tytuł	wykonanie (w tys. zł)	wykonanie (w tys. zł)	wykonanie (w tys. zł)	struktura (w %)	dynamika (2021 = 100%)
Kwota długu samorządowych osób prawnych	5 776 119,0	5 869 767,1	6 580 164,0	100,0	112,1
w tym SPZOZ	5 494 660,7	5 762 561,0	6 463 220,0	98,2	112,2
Kwota długu samorządowych osób prawnych w gminach	57 983,4	65 204,0	74 096,4	100,0	113,6
w tym SPZOZ	24 631,4	24 506,9	39 913,1	53,9	162,9
Kwota długu samorządowych osób prawnych w mieście stołecznym Warszawa	8 155,4	17 254,1	1 963,9	100,0	11,4
w tym SPZOZ	7 600,8	16 364,0	1 811,5	60,2	7,2
Kwota długu samorządowych osób prawnych w miastach na prawach powiatu	964 940,9	1 015 417,3	1 167 599,6	100,0	115
w tym SPZOZ	930 590,7	982 759,5	1 126 981,0	96,5	114,7
Kwota długu samorządowych osób prawnych w powiatach	1 859 776,2	1 943 996,5	2 372 919,9	100,0	122,1
w tym SPZOZ	1 857 400,7	1 941 456,7	2 370 053,3	99,9	122,1

Rok budżetowy	2020	2021	2022	2022	2022
Kwota długu samorządowych osób prawnych w województwach	2 885 263,2	2 827 895,2	2 963 583,8	100,0	104,8
w tym SPZOZ	2 674 437,0	2 797 473,9	2 925 091,5	98,7	104,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania rocznego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO) za rok 2022⁸.

Największe zadłużenie obejmuje wojewódzkie osoby prawne. W dalszej kolejności wyróżnić należy powiaty tzw. ziemskie oraz miasta na prawach powiatu. Najmniejszy dług dotyczyć będzie zobowiązań gminnych osób prawnych oraz miasta stołecznego Warszawa. Struktura ta zdeterminowana jest m.in. wielkością prowadzonych gospodarek budżetowych przez poszczególne stopnie j.s.t. Abstrahując jednak od konkretnych rodzajów j.s.t., nie sposób nie zauważyć tendencji wzrostowej, a także utrzymania się wysokiego poziomu zadłużenia samorządowych osób prawnych na wszystkich stopniach samorządu terytorialnego. Nie odnotowano natomiast, poza miastem stołecznym Warszawa w 2022 roku, znaczącego spadku poziomu zadłużenia w badanym zakresie. Dostępne dane dotyczą jedynie okresu do roku 2022, jednakże można stwierdzić z dużym prawdopodobieństwem, że raporty finansowe samorządowych osób prawnych także w kolejnych latach nie będą optymistyczne, jeśli chodzi o poziom zadłużenia. Światowy kryzys gospodarczy wywołany przez pandemię SARS-CoV-2 spowodował niepowetowane straty w gospodarkach wielu państw. Wszelkie próby usunięcia skutków pandemii, choćby jak najbardziej słuszne i skuteczne, objawiać się będą negatywnymi następstwami w gospodarce przez najbliższe lata⁹. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że uwarunkowania społeczno-gospodarcze determinują potrzebę wprowadzenia instrumentu, który pozwoli na stabilne i elastyczne zarządzanie finansami samorządowych osób prawnych oraz jednocześnie w sposób efektywny oddziaływać na PDP.

Odnosząc się do potencjalnych możliwości finansowych samorządowych osób prawnych na dzień wprowadzenia depozytu u j.s.t. do przepisów u.f.p., analizie poddano uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2014 roku. W akcie tym wskazano, że według danych statystycznych na koniec IV kwartału 2013 roku jednostki te posiadały depozyty terminowe w NBP i bankach komercyjnych o łącznej wartości 2 908,2 mln zł, w tym samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej

⁸ <https://rio.gov.pl/153/sprawozdanie-krrio-za-2022-rok.html> (dostęp 30.10.2023).

⁹ Zob. A. Niemczyk, P. Zamora, *Interwencjonizm państwowy na rynku usług turystycznych w warunkach pandemii COVID-19*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2021, nr 27 (3), s. 22–24.

prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego na kwotę 1 184,3 mln zł, samorządowe instytucje kultury na kwotę 28,9 mln zł, a pozostałe samorządowe osoby prawne na kwotę 1 695,0 mln zł. W przypadku samorządowych osób prawnych przyjmuje się, że 75% z tej kwoty to depozyty wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które będą objęte obowiązkiem lokowania u Ministra Finansów¹⁰. Dlatego też w dyspozycji samorządowych osób prawnych powinny pozostać środki na kwotę ok 423,75 mln zł. Z tego też względu rzeczywiste możliwości, jakimi mogły się wykazać wszystkie samorządowe osoby prawne w zakresie lokowania wolnych środków, wyniosły na koniec 2014 roku około 1 636,95 mln zł.

Po przedstawieniu i krótkim omówieniu zarówno struktury oraz prognoz zadłużenia j.s.t. i samorządowych osób prawnych, jak i potencjalnej wartości wolnych środków, które samorządowe osoby prawne mogą zdeponować u j.s.t., można odnieść się także do rzeczywistego funkcjonowania tytułowego instrumentu, tj. do problematyki związanej z zobowiązaniami samych j.s.t. w zakresie tytułów dłużnych. Podstawę prawną do wykazywania zobowiązań z tytułu przyjętych depozytów stanowi rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹¹. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia jeżeli samorządowe osoby prawne dokonają lokowania wolnych środków w formie depozytu w j.s.t., wówczas ta jednostka powinna wykazać zobowiązania z tego tytułu w sprawozdaniu Rb-Z. Wzór sprawozdania Rb-Z stanowi załącznik nr 1 do przedmiotowego rozporządzenia, natomiast szczegółowe zasady sporządzania sprawozdania Rb-Z określa rozdział 1 instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8. Dane według stanu na dzień sporządzenia sprawozdania należy umieścić w wierszu E3 zatytułowanym „przyjęte depozyty”, w kolumnie 7 (grupa III), która obejmuje samorządowe osoby prawne. Problematyka przejrzystości danych statystycznych w tym zakresie nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ samorządowe osoby prawne przekazują do j.s.t. sprawozdania Rb-N o stanie tylko wybranych aktywów finansowych jednostek posiadających osobowość prawną, a następnie j.s.t. przekazują do RIO te dane łącznie według kategorii. Zauważyć należy jednak, że w tym sprawozdaniu nie ma pozycji „wolne środki” tak jak w art. 48 u.f.p., a jedynie pozycja „gotówka i depozyty”. Z tego

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2509.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2396 ze zm.), dalej rozporządzenie w sprawie sprawozdań z operacji finansowych.

powodu niezwykle trudno odtworzyć strukturę instrumentów, które samorządowe osoby prawne wykorzystują w zarządzaniu wolnymi środkami.

Odnosząc się jednak do kwestii środków przyjmowanych przez j.s.t. w depozyt, to w piśmiennictwie wskazuje się, że w sprawozdaniach Rb-Z j.s.t. w wierszu E3 „przyjęte depozyty” wyjątkowo mogą wystąpić dane w związku z art. 48 i 91a u.f.p. Przyjęte depozyty definiuje się jako zobowiązania wynikające z przyjętych na rachunek jednostki depozytów, które są ujmowane w planach finansowych tych jednostek. Depozyty te będą środkiem finansowania, np. spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki. Do tej kategorii nie należy zaliczać depozytów mających charakter gwarancji należytego wykonania zobowiązania (np. kaucje mieszkaniowe, depozyty przyjęte przez jednostkę sprawozdającą w celu zabezpieczenia należytego wykonania umów), ponieważ tego typu depozyty nie służą sfinansowaniu deficytu ani długu jednostki. Przyjęte depozyty stanowią zobowiązania finansowe głównie instytucji sektora bankowego, ale pojawiają się także w innych sektorach, np. w ramach lokowania przez jednostki wolnych środków u Ministra Finansów czy w j.s.t. Zauważono także, że mimo formalnych możliwości dotyczących lokowania wolnych środków takie sytuacje w j.s.t. występują raczej sporadycznie¹².

W tabeli 3 przedstawiono dane dotyczące zobowiązań j.s.t. z tytułu emisji papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także, co ma zasadnicze znaczenie dla problematyki badawczej niniejszej pracy, z tytułu przyjętych depozytów. Prezentowane dane zostały sporządzone na podstawie raportów KRRIO oraz poszczególnych RIO. Okresem badania objęto lata 2015–2020. Jest to związane z datą wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji u.f.p., tj. 1 stycznia 2015 roku, a także ostatnimi pełnymi danymi dostępnymi w dniu przeprowadzania badań na potrzeby pracy, tj. danymi za rok 2020.

Tabela 3. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych w latach 2015–2022 (w tys. zł)

Rok budżetowy	Zobowiązania ogółem	Emisja papierów wartościowych	Kredyty i pożyczki	Przyjęte depozyty	Wymagalne zobowiązania
2015	71 634 680	4 157 881	67 328 762	–	148 037
2016	69 019 934	4 272 684	64 653 237	–	94 014
2017	68 926 076	3 942 024	64 907 387	–	76 665
2018	76 115 798	3 645 721	72 338 924	–	131 153
2019	82 036 038	3 163 873	78 809 729	–	62 436

¹² Zob. L. Kuśnierz, *Sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora samorządowego*, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis (el.).

Rok budżetowy	Zobowiązania ogółem	Emisja papierów wartościowych	Kredyty i pożyczki	Przyjęte depozyty	Wymagalne zobowiązania
2020	89 845 110	3 596 772	86 189 683	3 000	55 655
2021	91 122 816	4 036 809	87 024 656	4 000	57 352
2022	90 825 610	4 399 800	86 357 407	–	68 403

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2015–2022¹³.

Z zaprezentowanych danych wynika, że największe znaczenie dla funkcjonowania j.s.t. w Polsce mają kredyty i pożyczki, które stanowią zasadniczą część ich zobowiązań. Należy jednak zwrócić uwagę, że Ministerstwo Finansów podaje w tym zakresie wyłącznie dane zbiorcze. Nie sposób zatem przedstawić pełnej struktury zadłużenia z tytułu dłużnego zakwalifikowanego przez ustawodawcę jako kredyty i pożyczki. Powyższe dane liczbowe obejmują bowiem, po pierwsze, zarówno zobowiązania długoterminowe, np. inwestycyjne, jak i krótkoterminowe kredyty i pożyczki. Po drugie, dotyczą zobowiązań zaciąganych u wszystkich typów podmiotów, zarówno banków komercyjnych, BGK, jak i innych podmiotów. Natomiast z punktu widzenia prowadzonych badań najistotniejsze znaczenie będą miały wyłącznie krótkoterminowe kredyty i pożyczki, jakie j.s.t. zaciągają na sfinansowanie rozchodów lub deficytu własnego budżetu. To właśnie ta forma może być zastąpiona przez depozyt u j.s.t., z korzyścią dla tych jednostek i całego SFP. W zakresie wartości zobowiązań j.s.t. z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek nie sposób jednak nie zauważyć dwóch zasadniczych kierunków zmian. Po pierwsze, stopniowego obniżania potrzeb pożyczkowych j.s.t. w latach 2015–2017, co stanowić może konsekwencję zmian legislacyjnych związanych z II etapem konsolidacji finansów publicznych w 2014 roku, w ramach którego wprowadzono również depozyt u j.s.t. jako formę zarządzania wolnymi środkami finansowymi. Po drugie, odnotować można znaczny wzrost zarówno zobowiązań z tytułów dłużnych, jak i potrzeb pożyczkowych tych jednostek od 2018 roku. Po trzecie należy zwrócić uwagę na ustabilizowanie poziomu potrzeb pożyczkowych w latach 2020–2022 na poziomie około 90 mld złotych rocznie. Przekrojowa analiza tych danych może prowadzić do wniosku, że zmiany dokonane w ramach II etapu konsolidacji finansów pozytywnie wpłynęły na poziom zadłużenia j.s.t., jednak wpływ ten był wyłącznie krótkotrwały. Dlatego też konieczne wydaje się ponowne zmodyfikowanie istniejących mechanizmów w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej w j.s.t. i oddziaływania na dług tych jednostek. Ustawodawca powinien podjąć skuteczne kroki, które miałyby na celu optymalizację istniejących rozwiązań,

¹³ <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne> (dostęp 21.02.2024).

ewentualnie zastąpienie obecnych rozwiązań nowymi, skuteczniejszymi instrumentami finansowoprawnymi.

Odnosząc się do kwestii najważniejszych, tj. wartości przyjętych depozytów, należy wskazać, że z danych opracowanych przez Ministerstwo Finansów wynika, że w latach 2015–2019 przez j.s.t. nie zostały przyjęte żadne środki w depozyt. Dopiero w 2020 roku j.s.t. zdecydowały się na zdeponowanie wolnych środków samorządowych osób prawnych w kwocie 3 000 000 zł w miastach na prawach powiatu w województwie lubelskim. Podobna sytuacja miała miejsce rok później – ww. podmioty przyjęły środki w depozyt na kwotę 4 000 000 zł. Analiza powyższych danych świadczyć może o stagnacji w zakresie możliwości korzystania z lokowania wolnych środków w depozytach do 2019 roku oraz pojawieniu się bardziej optymistycznych prognoz dopiero od 2020 roku, i to tylko w jednym mieście, w jednym województwie w skali całego kraju. Oznaczać to mogłoby, że mechanizm wprowadzony ustawą z dnia 26 września 2014 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw praktycznie nie funkcjonował przez pierwsze 5 lat. Na podstawie powyższych danych można by zatem postawić tezę o nieskuteczności depozytu u j.s.t. jako formy lokowania wolnych środków ze względu na znikome zainteresowanie ze strony deponentów. W celu pogłębionej weryfikacji przedstawionych danych złożone zostały wnioski w trybie dostępu do informacji publicznej, adresowane do miast na prawach powiatu w województwie podlaskim. Treścią tych wniosków objęte zostało pytanie, czy w latach 2020–2024 miasta te przyjęły w depozyt wolne środki finansowe. Jednocześnie we wniosku zawarta została prośba o odpowiedź na następujące pytania dotyczące szczegółowych kwestii związanych z zakresem przyjętych środków i ich konsekwencjami finansowoprawnymi:

- 1) W jakiej kwocie środki zostały przyjęte w tych latach (w przypadku przejęcia środków w depozyt w tym okresie kilkakrotnie, proszę w miarę możliwości o odrębne wskazanie każdej z kwot)?
- 2) Na jaki okres środki zostały przyjęte (proszę o podanie daty dziennej przyjęcia środków i daty ich zwrotu deponentowi)?
- 3) Czy środki przyjęte w depozyt były oprocentowane, a jeżeli tak to w jakiej wysokości?
- 4) Od jakich podmiotów tut. urząd przyjął wolne środki w depozyt (proszę o wskazanie formy prawnej podmiotu – Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej / instytucja kultury / samorządowa osoba prawna)?

Niestety, każda z odpowiedzi udzielonych przez miasta na prawach powiatu w województwie podlaskim zawierała negatywną odpowiedź na pierwsze postawione pytanie. Wszystkie ww. podmioty twierdzą, że we wskazanych latach nie przyjmowały w depozyt wolnych środków finansowych. Mając na uwadze powyższe, dane udostępnione przez

Ministerstwo Finansów różni się od danych uzyskanych bezpośrednio od j.s.t. w trybie dostępu do informacji publicznej. Być może w udostępnionych danych pojawiła się omyłka pisarska lub też Ministerstwo Finansów podając wskazane rozliczenia, wzięło pod uwagę innego rodzaju depozyty. Weryfikacja przyczyn niezgodności może być w praktyce trudna do uzyskania, bowiem otrzymanie informacji o przyczynach niezgodności nie jest możliwe bez przetworzenia danych zawartych w dokumentach, stąd też zdaniem Ministerstwa Finansów wnioskowaną informację należy uznać za informację przetworzoną. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej¹⁴ prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Nie sposób jednak dokonać takiego podsumowania, opierając się wyłącznie na jednej kategorii danych. Nie ma podstaw do sformułowania oceny niezgodności danych udostępnionych przez Ministerstwo Finansów ze stanem faktycznym. W celu pełniejszego zobrazowania sytuacji faktycznej na potrzeby pracy zweryfikowano jednak powyższe dane, porównując z danymi uzyskanymi w drodze dostępu do informacji publicznej, w tym z zawartymi w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP). W tym zakresie przyjęto nieco inną metodę badań. Z uwagi na rozległy obszar badawczy (terytorium RP) badania z wykorzystaniem dostępu do informacji publicznej ograniczono jedynie do j.s.t. z obszaru województwa zachodniopomorskiego. Otrzymane wyniki również wskazały, że dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów nie pokrywają się z informacjami zawartymi w BIP poszczególnych gmin. W ramach badań przeprowadzonych na potrzeby pracy analizie poddano również zakres i strukturę funkcjonowania tytułowej formy lokowania wolnych środków u j.s.t. w województwie zachodniopomorskim. W tym celu badaniu poddano dane udostępnione w BIP poszczególnych jednostek, a także zweryfikowano je w ramach dostępu do informacji publicznej. W tym zakresie w pierwszej kolejności kierowano się kryterium podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przyjęcie wolnych środków w depozyt przez poszczególne j.s.t., a następnie przeprowadzono dalszą analizę. Należy zaznaczyć, że takie uchwały podejmowane były przez organy stanowiące j.s.t. niezmiernie rzadko. Dodatkową trudnością w zakresie ich weryfikacji było to, że uchwały nie zawsze są przekazywane do właściwych organów nadzoru. W praktyce zależy to od zakwalifikowania takiej uchwały przez właściwe organy j.s.t. jako aktu prawa miejscowego¹⁵. W razie negatywnego rozstrzygnięcia takie uchwały

¹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

¹⁵ M. Delijewski, *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę – wybrane zagadnienia* w: *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 162.

nie są ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Z perspektywy j.s.t. możliwe jest bowiem przesłanie uchwał do RIO, do wojewody albo w ogóle pominięcie tej kwestii. Problematyka związana z zakwalifikowaniem uchwały w sprawie zgody na przyjęcie wolnych środków w depozyt była przedmiotem rozważań zawartych w poprzednim rozdziale pracy.

Analiza działalności legislacyjnej w zakresie aktów prawa miejscowego w województwie zachodniopomorskim pozwoliła na identyfikację tylko jednej j.s.t., która podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przyjmowanie w depozyt wolnych środków od samorządowych osób prawnych – gminy Borne Sulinowo. Wyniki przeprowadzonych badań odnoszących się do przyjętych przez tę j.s.t. wolnych środków w depozyt przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Wartość wolnych środków ulokowanych w gminie Borne Sulinowo w latach 2015–2024

Okres przyjęcia wolnych środków	Liczba dni	Wartość środków przyjętych w depozyt	Wysokość oprocentowania	Rodzaj jednostki lokującej środki	Wartość należnych odsetek
30.12.2015 – 4.01.2016 r.	6	450 000 zł	3% w skali roku	SPZOZ	221,91 zł
28.12.2017 – 10.01.2018 r.	14	300 000 zł	3% w skali roku	SPZOZ	345,21 zł
29.12.2023 – 3.01.2024 r.	6	550 000 zł	3% w skali roku	SPZOZ	271,23 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych w ramach dostępu do informacji publicznej.

Kwestią, na którą należy zwrócić uwagę w pierwszej kolejności po przeanalizowaniu powyższych danych, jest niewielka liczba zawartych przez j.s.t. stosunków depozytowych. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Bornem Sulinowie zdecydował się tylko na trzykrotne powierzenie wolnych środków swojej gminie. W tym miejscu należy przypomnieć, że depozyt u j.s.t. nie wiąże terytorialnie deponentów, co oznacza, że samorządowa osoba prawna może ulokować swoje wolne środki także u j.s.t. z innego obszaru niż obszar jej działania, czy też innej niż tej, przez którą nie jest nadzorowana. Niemniej w rozważanym stanie faktycznym doszło do zdeponowania środków na rachunku gminy, w której SPZOZ działał.

W dalszej kolejności należy określić terminy, w których gmina Borne Sulinowo przyjęła wolne środki w depozyt. We wszystkich przypadkach były to okresy związane z końcem jednego roku budżetowego i rozpoczęciem kolejnego. Sytuacja ta związana jest zapewne z koniecznością sporządzenia rocznych bilansów finansowych w tej JSFP. W przypadku niewykorzystania dostępnych na dany rok budżetowy środków

pieniężnych na realizację danego zadania konieczne jest ich przesunięcie na realizację innych zadań. Dodatni wynik budżetu jednostek, o których mowa w art. 48 ust. 1a u.f.p., może wiązać się z koniecznością rozliczeń z odpowiednią j.s.t. lub niekiedy także z budżetem państwa. Okres, w którym wolne środki zostały przyjęte w depozyt przez gminę Borne Sulinowo, może świadczyć zarówno o niewykorzystaniu tych środków na realizację zadań pierwotnie przyjętych w planie finansowym SPZOZ, jak i o niemożności wykorzystania tych środków na realizację innych zadań do końca roku budżetowego. Z dużym prawdopodobieństwem to właśnie ten aspekt przesądzić mógł nie tylko o terminie, ale i znacznej wartości ulokowanych wolnych środków. Może to jednak budzić wątpliwości co do skuteczności tytułowego instrumentu finansowoprawnego poza końcowym etapem roku budżetowego. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej nie zdecydował się bowiem na skorzystanie z tego mechanizmu w innych momentach roku budżetowego. Może to być spowodowane posiadaniem w tym czasie niewystarczającej lub znacznie mniejszej kwoty wolnych środków albo koniecznością ich ciąglego przeznaczania na sfinansowanie własnych rozchodów. Oznaczałoby to, że poza wskazanym okresem nie stanowiły one *de facto* wolnych środków zgodnie z art. 48 u.f.p. Ewentualnie należy rozważyć, czy poza wskazanym okresem ta samorządowa osoba prawna nie korzystała z innego, być może korzystniejszego sposobu zarządzania swoimi środkami.

W zakresie ekonomicznych korzyści osiąganych przez poszczególne strony umowy depozytu w tym stanie faktycznym trzeba zauważyć, że Rada Miejska w Bornem Sulinowie, wyrażając zgodę na przyjmowanie wolnych środków w depozyt przez gminę Borne Sulinowo oraz jednocześnie upoważniając burmistrza Bornego Sulinowa do podpisania umowy z deponentem, zdecydowała się na ustalenie stałego oprocentowania tych środków. Zgodnie z uchwałą podjętą przez tę radę wolne środki przyjęte w depozyt i złożone na rachunkach gminy Borne Sulinowo podlegają oprocentowaniu w wysokości 3,00% w stosunku rocznym¹⁶. Tym samym Rada ograniczyła możliwości organu wykonawczego, co do korzystania z tego instrumentu w drodze dyskrecyjnej decyzji, poprzez indywidualne negocjowanie wysokości oprocentowania z konkretnym deponentem. Z jednej strony zapewnia to przejrzystość oferowanego rozwiązania, z drugiej strony jednak rozwiązaniem optymalnym wydaje się ustalenie minimalnego i maksymalnego

¹⁶ Zob. uchwała Nr XVII/183/2015 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyjmowanie przez Gminę Borne Sulinowo w depozyt wolnych środków od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest Gmina Borne Sulinowo, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych, BIP Gminy Borne Sulinowo (dostęp 2.05.2022), treść uchwały stanowi wzór nr 1 do niniejszego opracowania.

progu oprocentowania (określenie zakresu oprocentowania) oraz pozostawienie decyzji co do jego ostatecznej wysokości burmistrzowi (w granicach ustalonych przez organ stanowiący). Zapewniłoby to możliwość bardziej elastycznego zarządzania finansami danej j.s.t., a także mogłoby zwiększyć zainteresowanie potencjalnych lokujących. Dodatkowo uchwała ta precyzuje, że środki złożone na rachunkach depozytowych gminy Borne Sulinowo wraz z należnymi odsetkami winny być na każde żądanie zwrócone z rachunku depozytowego na rachunek bankowy podmiotu składającego w depozyt, jeżeli okaże się, że są one potrzebne do sfinansowania wydatków tego podmiotu. To rozwiązanie odpowiada postulatowi zgłoszonym w poprzednim rozdziale pracy i niewątpliwie w sposób pozytywny wpływa na decyzję deponenta. Przypomnieć należy, że w przypadku depozytu u MF, a również niekiedy w przypadku deponowania wolnych środków na lokatach terminowych w bankach komercyjnych, w razie rozwiązania umowy przed upływem terminu wynagrodzenie (odsetki) nie przysługuje. W zakresie przychodu uzyskanego przez SPZOZ były to kwoty odpowiednio 221,91 zł, 345,21 zł oraz 271,23 zł. Kwoty te zostały obliczone z wykorzystaniem wzoru, o którym była mowa w niniejszym rozdziale.

Odnosnie do korzyści ekonomicznych uzyskanych przez gminę Borne Sulinowo należy wskazać na brak konieczności zaciągania krótkoterminowych kredytów i pożyczek na sfinansowanie własnych rozchodów. W okresie objętym badaniem oprocentowanie tych kredytów w bankach komercyjnych, u których ta j.s.t. zaciągała zobowiązania, wahało się od 1% do 7% w skali roku. Wyróżnić można okres sprzed pandemii SARS-CoV-2, tj. lata 2015–2019, w których w zależności od okresu oprocentowanie krótkoterminowego kredytu oferowane gminie Borne Sulinowo przez banki komercyjne wynosiło od 3% do 5%. Następnie w czasie pandemii i okresie przypadającym bezpośrednio po niej wysokość oprocentowania tych pożyczek uległa obniżeniu do 1–2% w latach 2020–2022. Na dzień 30 kwietnia 2022 roku wynosiło ono 1,54% w skali roku. Następnie na przełomie maja i czerwca 2022 roku oprocentowanie to zaczęło sukcesywnie rosnąć, osiągając finalnie na dzień 30 kwietnia 2024 roku wysokość 6,85% w skali roku¹⁷.

Wahania poziomu oprocentowania oferowanego przez banki komercyjne wynikają z trudnej sytuacji gospodarczej spowodowanej w szczególności takimi czynnikami jak pandemia, inflacja czy wojna na Ukrainie. Duże znaczenie w tym zakresie miała także sytuacja na rynku usług międzybankowych. W doktrynie wskazuje się, że j.s.t. jako podmioty na rynku finansowym z dużym kapitałem mają dobre możliwości negocjacyjne z bankami. Banki mogą oferować podpisanie np. umów ramowych w sprawach lokat, które z jednej strony zapewnią j.s.t. większe oprocentowanie, niż wskazywałyby na to

¹⁷ Dane na temat wysokości oprocentowania kredytów i pożyczek w gminie Borne Sulinowo w bankach komercyjnych zostały uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej.

sytuacja gospodarcza, a z drugiej strony pozwalają bankom na uzyskanie znacznej ilości kapitału. Głównym czynnikiem wpływającym na atrakcyjność pożyczek, kredytów czy lokat są jednak stopy procentowe ustalane przez Radę Polityki Pieniężnej oraz wysokość czynnika WIBID¹⁸. Należy przypomnieć, że w latach 2020–2022 zarówno stopy procentowe ustalane przez RPP, jak i wskaźniki WIBID ulegały znacznym zmianom. Od połowy 2020 roku i przez cały 2021 rok pozostawały one na poziomie zbliżonym do zera lub nawet ujemnym. Na początku 2022 roku wartość ww. wskaźników zaczęła sukcesywnie rosnąć, co znalazło odzwierciedlenie w sektorze bankowym.

Powyższe dane mają istotne znaczenie ze względu na ekonomiczne skutki środków przyjmowanych w depozyt przez j.s.t. Trzeba pamiętać, że j.s.t. może przyjmować w depozyt wolne środki w celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów własnego budżetu. W sytuacji, w której taki deficyt występuje, nie ma zatem potrzeby zaciągania krótkoterminowych kredytów i pożyczek w bankach komercyjnych. Należy podkreślić, że w latach 2015–2019 oraz 2022–2024 oprocentowanie tych kredytów i pożyczek było znacznie wyższe niż oprocentowanie depozytu, które gmina Borne Sulinowo oferowała samorządowym JSFP. Dlatego też przyjmowanie w tym okresie wolnych środków w depozyt przez gminę było ekonomicznie bardziej „opłacalne”. Natomiast w pozostałym okresie, tj. od roku 2020 do I kwartału 2022 roku, oprocentowanie depozytu oferowanego przez gminę było znacznie wyższe od oprocentowania krótkoterminowych kredytów i pożyczek na rynku usług bankowych. Oznacza to, że w tych latach depozytariusz proponował wyższe oprocentowanie za przyjęcie wolnych środków w depozyt niż koszty uzyskania tych środków w banku. Niemniej, ze względu na dodatkowe zobowiązania finansowe wynikające z trudnej sytuacji ekonomicznej w tym okresie, większość JSFP zapewne nie posiadała w tym okresie wolnych środków, przeznaczając je na bieżące wydatki¹⁹.

Podsumowując, można w tym zakresie zwrócić uwagę na korzyści SPZOZ jako deponenta oraz niewielkie korzyści dla SFP w zakresie zmniejszenia się poziomu długu samorządowego o kilkaset złotych. Natomiast po stronie j.s.t. korzyści *stricto* ekonomiczne kształtować się będą na podobnym poziomie – przyjmując wolne środki w depozyt w ww. okresach, gmina Borne Sulinowo uniknęła konieczności zaciągania krótkoterminowych kredytów i pożyczek na sfinansowanie własnych rozchodów, które to byłyby oprocentowane według znacznie wyższej stopy. Przykład ten obrazuje zalety ustalania

¹⁸ P. Myszczyżyn, *Wpływ stóp procentowych na lokowanie wolnych środków na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Prawo finansowe w obliczu wyzwań zrównoważonego rozwoju*, red. B. Namieciński, W. Gnych-Pietrzak, ArchaeGraph, Łódź 2024, s. 191–192.

¹⁹ Por. *ibidem*, s. 193.

oprocentowania depozytu u j.s.t. w sposób zakresowy i możliwość jego ostatecznego dostosowania do bieżących potrzeb zarówno przyjmującego w depozyt, jak i deponenta.

3. Czynniki wpływające na poziom środków lokowanych w depozytach u j.s.t.

Identyfikując czynniki determinujące poziom środków wpłacanych przez samorządowe osoby prawne na rachunek depozytowy j.s.t., nie sposób jednoznacznie wskazać wszystkich aspektów mających wpływ na ich praktyczny wymiar. Warto zwrócić uwagę na najważniejsze wady depozytu u j.s.t. jako formy lokowania wolnych środków.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że depozyt u j.s.t. to fakultatywna forma lokowania wolnych środków. Jest to znacząca różnica pomiędzy depozytem u j.s.t. a depozytem u MF. Ten ostatni, który, co prawda, stanowił inspirację do stworzenia analogicznego instrumentu na poziomie samorządu, ma jednak bardziej złożony charakter. W przypadku depozytu u MF występują JSFP, dla których rozwiązanie to jest obligatoryjne, oraz takie, które mają możliwość jego wyboru spośród innych dostępnych form skatalogowanych w art. 48 u.f.p. To właśnie fakultatywność depozytu u j.s.t. przesądzać może o znikomym zainteresowaniu tą instytucją na tle innych, konkurencyjnych form lokowania wolnych środków. Kwestia ta zostanie szerzej omówiona w kolejnym rozdziale.

Po drugie, należy negatywnie ocenić brak właściwych działań informacyjnych i promocyjnych w przypadku depozytu u j.s.t. jako formy lokowania wolnych środków. Opisywany mechanizm może powodować liczne wątpliwości i być różnie oceniany zarówno w sferze dogmatycznej, jak i praktycznej. Nie jest bowiem prowadzona odpowiednia kampania społeczna, która mogłaby wyjaśnić pojawiające się wątpliwości. Ani rządowe, ani samorządowe publikatory teleinformatyczne nie udostępniają informacji publicznej w tym zakresie. Również w doktrynie brakuje opracowania zawierającego kompleksową analizę instrumentu lokowania wolnych środków u j.s.t. W komentarzach systematycznych do u.f.p. problematyka związana z depozytami u j.s.t. jest opisana jedynie ogólnikowo i fragmentarycznie. Brak rzetelnej i sprawdzonej wiedzy odnośnie do zasad funkcjonowania tego instrumentu, a być może także brak wiedzy, że taka forma lokowania wolnych środków jest prawnie dopuszczalna, przyczynia się do spadku jej znaczenia w praktyce. Można podnosić, że mechanizm ten wyraża ideę samorządności poprzez zapewnienie możliwości dostosowania go przez j.s.t. do miejscowych potrzeb, nie można jednak pozostawiać w tym zakresie j.s.t. bez pomocy ze strony organów państwa. Należy zwrócić uwagę, że brakuje choćby ogólnych i niewiążących zaleceń, wzmianek czy rekomendacji, w jaki sposób powinna zostać skonstruowana modelowa umowa depozytu czy uchwała organu stanowiącego j.s.t. wyrażająca zgodę na przyjmowanie wolnych środków w depozyt. Również ze względu na złożoność stanu prawnego nie

powinna być zaskoczeniem daleko posunięta ostrożność kierowników samorządowych osób prawnych oraz organów j.s.t. w stosowaniu badanego instrumentu w praktyce. Należy negatywnie ocenić działania ustawodawcy, który wprawdzie wprowadził instrument mogący pozytywnie wpłynąć na SFP, lecz dopuścił się zaniedbań w przedmiocie obowiązków informacyjnych.

Kolejnym aspektem wymagającym oceny jest sposób ustalania oprocentowania i innych warunków, na jakich wolne środki będą przyjmowane w depozyt, czyli rzeczywista możliwość reagowania na sytuację na rynku finansowym przez depozytariusza. Znaczne kompetencje w tym zakresie ustawodawca przekazuje organowi stanowiącemu j.s.t. Kwestią o zasadniczym znaczeniu będą zatem faktyczne stosunki pomiędzy właściwą radą (sejmikiem) a wójtem czy zarządem danej j.s.t. Z jednej strony wymóg elastyczności ze strony organu stanowiącego j.s.t. przemawiałby za dość swobodnym uregulowaniem jego kompetencji w zakresie zawierania umowy z deponentem i jej wykonywania. Z drugiej jednak wymóg stabilności finansów powodowałby konieczność odpowiedniej kontroli gospodarki finansowej j.s.t i zapobiegania nadużyciom ze strony organu wykonawczego. Zasadniczym problemem jest znalezienie „złotego środka”, który zapewniłby zarówno elastyczność, jak i stabilność stosowanego mechanizmu, a co najważniejsze jego skuteczność.

Kwestią równie ważną są faktyczne i techniczne możliwości, jakimi dysponują j.s.t. Należy rozważyć, czy j.s.t. będą kompleksowo zaspokajać potrzeby samorządowych osób prawnych za pomocą jednej oferty depozytowej czy nawet całego pakietu usług ściśle dopasowanych do potrzeb danego podmiotu. W zakresie przyjmowania wolnych środków w depozyt j.s.t. zmuszone będą skorzystać z obsługi bankowej BGK (tak jak przy depozycie u MF²⁰) czy banków komercyjnych. W przypadku lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych, oprócz modelowych depozytów terminowych, jedną z najpopularniejszych form są także lokaty negocjowane. Jeśli chodzi o tę formę, pracownicy odpowiedzialni za finanse danej jednostki w sposób bezpośredni ustalają z bankiem oprocentowanie dla planowanych lokat. Ważnym narzędziem, umożliwiającym podmiotom sektora publicznego zarządzanie chwilowo wolnymi środkami finansowymi, są również lokaty typu *overnight*. Ich otwarcie następuje na koniec danego dnia operacyjnego, a zakończenie okresu deponowania z chwilą otwarcia następnego dnia operacyjnego po dniu otwarcia lokaty, co pozwala na uzyskanie dodatkowych odsetek od

²⁰ Zgodnie z art. 78f u.f.p. Minister Finansów może, w drodze umowy, zlecić za wynagrodzeniem Bankowi Gospodarstwa Krajowego dokonywanie wszelkich czynności prawnych i faktycznych związanych z przyjmowaniem wolnych środków w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem. Zob. także P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 225.

posiadanych środków bez konieczności ich blokowania w ciągu dnia. Usługa ta pozwala na krótkoterminowe lokowanie pozostających na rachunkach nadwyżek finansowych na noc, weekend lub dni świąteczne²¹. Z uwagi na rzeczywiste możliwości techniczne i stopień skomplikowania stosunków prawnych wątpliwe wydaje się oferowanie przez j.s.t. tak wielu modyfikacji umowy depozytu wolnych środków. Najczęstszym rozwiązaniem, na które wskazują przeprowadzone badania, są standardowe depozyty terminowe. Można zastanowić się ewentualnie nad tzw. depozytem negocjowanym – ograniczonym ramami prawnymi zawartymi w uchwale organu stanowiącego. Dyskusyjne, choć prawnie dopuszczalne, jest natomiast oferowanie przez j.s.t. depozytów typu *overnight*. Wymagałoby to bowiem umowy stałego zlecenia i weryfikacji przez j.s.t. lub podmiot prowadzący jego obsługę bankową, czy na rachunkach JSFP będących deponentami *overnight* na koniec każdego dnia roboczego znajdują się wolne środki. W tym zakresie niewątpliwą przewagę mają banki komercyjne.

Należy także zwrócić uwagę na bezpieczeństwo finansowe spełnienia świadczeń zdeterminowanych treścią umowy depozytu nieprawidłowego u j.s.t. Jak słusznie zauważa W. Bożek, być może to właśnie kwestia ta stanowić będzie w tym przypadku czynnik decydujący o niskim zainteresowaniu tą instytucją samorządowych JSFP. Autor ten podkreśla również bardzo ogólnikowe uregulowania tej konstrukcji w u.f.p., bez wskazania zasadniczych elementów, które powinny zapewnić bezpieczeństwo środków przyjmowanych w depozyt. Jego zdaniem logiczne i racjonalne zdaje się korzystanie przez te jednostki z alternatywnych instrumentów, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.f.p., wobec braku gwarancji bezpieczeństwa i odpowiedniego poziomu rentowności środków ulokowanych w depozyt j.s.t. Trzeba zgodzić się też z poglądem, że pozostawienie swobody samorządowi lokalnemu w zakresie potrzeby zapewnienia takich gwarancji oraz instrumentów, które mają je zapewnić, powodować może rozbieżności w zakresie poziomu bezpieczeństwa finansowego pomiędzy poszczególnymi j.s.t. Pozostawienie jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie „samym sobie” bez wypracowania mechanizmów będących nie tylko obowiązkowym standardem, lecz także pewnym punktem odniesienia w zakresie dostosowania depozytu do lokalnych potrzeb niewątpliwie należy ocenić negatywnie. Dlatego też zachodzi konieczność wypracowania pewnych normatywnych zasad (mechanizmów), które umożliwią sprawne realizowanie procesu przyjmowania wolnych środków w depozyt u j.s.t., a następnie podejmowania czynności

²¹ Zob. E. Rutkowska-Tomaszewska, *Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w bankach*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 4, s. 31.

prowadzących do ich zwrotu i wypłaty odsetek²². Przykładowy wzór umowy zawartej pomiędzy j.s.t. a deponentem stanowi załącznik nr 2 do niniejszego opracowania. Wzór ten opracowany został przez gminę Borne Sulinowo.

Wnioski

Podsumowując całokształt rozważań przedstawionych w niniejszym rozdziale, należy stwierdzić, że przedstawienie praktycznego znaczenia deponowania wolnych środków przez samorządowe osoby prawne u jednostek samorządu terytorialnego jest kwestią nie tylko niezwykle ważną, lecz także skomplikowaną. Badaniu poddano rzeczywiste znaczenie funkcjonowania tytułowego instrumentu. Zanalizowano zarówno liczby depozytów i wartości środków przyjętych w depozyt przez j.s.t., jak i korzyści osiąmane przez poszczególne strony umowy depozytu i inne podmioty. Przeprowadzone badania pozwoliły także na ustalenie przesłanek warunkujących stosunkowo niewielki udział depozytów u j.s.t. na tle innych form lokowania wolnych środków.

W zakresie korzyści osiągniętych przez podmioty prawnego stosunku depozytu wyróżnić można ich trzy zasadnicze kategorie. Po pierwsze, są to korzyści osiąmane przez deponenta. Dominujące znaczenie ma tu przede wszystkim wynagrodzenie, jakie samorządowe osoby prawne otrzymywać będą za oddanie w czasowy zarząd swoich wolnych środków j.s.t. Wynagrodzenie, o którym mowa, obliczane będzie na podstawie stopy oprocentowania, wartości środków oddanych w depozyt oraz czasu trwania stosunku depozytowego. Z punktu widzenia lokującego to właśnie wysokość oprocentowania będzie najważniejszym argumentem przemawiającym za wyborem danego instrumentu. Wpływ na wybór tego mechanizmu będą miały jednak także ogólne warunki umowy depozytu korzystne dla deponenta. Można do nich zaliczyć m.in. możliwość żądania w każdej chwili zwrotu środków z rachunku depozytowego na rachunek bankowy podmiotu składającego w depozyt, jeżeli okaże się, że są one potrzebne do sfinansowania wydatków tego podmiotu (nawet jeżeli umowa została zawarta na dłuższy czas określony), i to bez utraty przysługującego wynagrodzenia, a także gwarancje bezpieczeństwa zwrotu tych środków. Po drugie, należy wskazać na korzyści po stronie przyjmującego w depozyt. Będzie to przede wszystkim brak konieczności zaciągania krótkoterminowych kredytów i pożyczek na sfinansowanie rozchodów i deficytu własnego budżetu w bankach komercyjnych. Trzeba także rozważyć osiągnięcie przez j.s.t. zysków wynikających z dodatniej różnicy pomiędzy oprocentowaniem zobowiązań w sektorze bankowym a wartością

²² Por. W. Bożek, *Lokaty wolnych środków z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności: diagnoza i perspektywy*, red. W. Miemieć, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 494–495.

oprocentowania oferowanego deponentom. Przemyslenia wymaga, czy w sytuacji, kiedy środki przyjęte przez j.s.t. w depozyt nie są czasowo niezbędne tej jednostce do prowadzenia jej gospodarki finansowej, mogłaby ona w drodze dalszego zarządu dokonać ich lokaty w innej formie dopuszczanej w art. 48 u.f.p. Po trzecie, nie sposób nie zauważyć pozytywnego wpływu na dług publiczny sektora samorządowego poprzez ograniczenie konieczności zaciągania zobowiązań pozasektorowych.

W kwestii wartości środków przyjętych w depozyt należy wskazać, że występują w tym zakresie rozbieżności pomiędzy danymi udostępnianymi przez różne podmioty publiczne. Z danych przekazanych przez KRRIO wynika, że w latach 2015–2022 w depozyt u j.s.t. zostały przyjęte wolne środki w kwocie 7 000 000 zł. Dane te nie zostały potwierdzone przez poszczególne gminy. Według danych BIP natomiast w województwie zachodniopomorskim w latach 2015–2023 u j.s.t. ulokowano łącznie 1 300 000 zł. Wysokość środków przyjętych w depozyt została potwierdzona w trybie dostępu do informacji publicznej przez organy gminy Borne Sulinowo. Niewątpliwie mankamentem opisywanej instytucji jest nieprecyzyjność w zakresie sprawozdawczości i przejrzystości, która utrudniła prowadzenie badań. Niezależnie jednak od powyższego można stwierdzić, że na tle innych instrumentów z art. 48 u.f.p. depozyt u j.s.t. nie był rozwiązaniem, na które często decydowały się samorządowe osoby prawne.

Identyfikując przesłanki znikomego zainteresowania w praktyce instrumentem lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t., w pierwszej kolejności należy wskazać na niedostateczne informowanie potencjalnych depozytariuszy i deponentów o korzyściach wynikających z zawarcia umowy depozytu. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na sygnalizowany problem nieprzejrzystości wartości środków przyjmowanych w depozyt. Istotne są również rzeczywiste możliwości, jakimi dysponują j.s.t. w zakresie zarządzania operacjami finansowymi na rachunku depozytowym, w porównaniu do rachunków bankowych czy depozytu u MF. Wreszcie kwestią niezwykle ważną jest niewypracowanie standardów zapewniających bezpieczeństwo i gwarancję zwrotu przyjętych środków. Te właśnie czynniki w największym stopniu determinują rzeczywisty poziom zainteresowania mechanizmem lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t.

Rozdział V

Możliwości wykorzystania niektórych rozwiązań przyjętych w depozycie u Ministra Finansów dla usprawnienia funkcjonowania depozytu u j.s.t.

Uwagi wstępne

Ostatni rozdział niniejszego opracowania poświęcono problematyce wybranych rozwiązań przyjętych w konstrukcji depozytu u MF. Jak już bowiem wskazano w poprzednich rozdziałach, to właśnie ten rodzaj depozytu posłużył ustawodawcy za pierwowzór przy dodaniu depozytu u j.s.t. do katalogu form lokowania wolnych środków finansowych. W niniejszym rozdziale w pierwszej kolejności zwrócono uwagę na znaczenie depozytu u MF dla budżetu państwa. W tym celu dokonano analizy wartości i liczby środków przyjętych w depozyt przez wspomniany organ. Następnie szukając odpowiedzi na pytanie, dlaczego to właśnie ta forma lokat wolnych środków spotyka się z tak licznym zainteresowaniem deponentów, analizie poddano wybrane elementy jej konstrukcji. Zdaniem autora odpowiedź na to pytanie może być kluczowa dla usprawnienia funkcjonowania depozytów u j.s.t. Porównanie tych dwóch depozytów może bowiem doprowadzić do wskazania na możliwości wykorzystania niektórych rozwiązań przyjętych w depozycie u Ministra Finansów do modernizacji depozytu u j.s.t. W szczególności zwrócono uwagę na liczbę i strukturę podmiotów, które mogą lokować wolne środki u Ministra Finansów, jednocześnie weryfikując katalog podmiotów zobligowanych do tej czynności. Następnie wskazano na zasady określania oprocentowania tego depozytu, w tym czynników zewnętrznych, które mają wpływ na jego wysokość. Dalej skupiono się na procedurach związanych z bezpieczeństwem przyjętych środków, jakie stosuje Minister Finansów. Całość rozważań zamyka krótkie podsumowanie, w którym sformułowano wnioski *de lege ferenda*.

1. Wartość i liczba środków przyjętych w depozyt przez Ministra Finansów

Dług Skarbu Państwa generowany jest głównie przez Ministra Finansów, który może w imieniu Skarbu Państwa emitować skarbowe papiery wartościowe, zaciągać kredyty i pożyczki oraz przyjmować depozyty. Obsługę przyjmowanych przez MF depozytów

sprawuje Bank Gospodarstwa Krajowego za pomocą nowoczesnego systemu bankowości internetowej bgk24 – Moduł Konsolidacji Finansów Publicznych. W tym celu wybrane jednostki sektora finansów publicznych przekazują wolne środki w depozyt lub zarządzanie Ministrowi Finansów. W ramach Modułu Konsolidacji Finansów Publicznych BGK wyróżnić można depozyty terminowe¹ oraz depozyty typu *overnight*². W ramach prowadzonych badań weryfikacji poddano wartość środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów w latach 2015–2023. W tym celu przeanalizowano sprawozdania z wykonania budżetów w poszczególnych latach. Wyniki prowadzonych badań przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Wartość i dynamika środków przyjętych w depozyt przez SP w latach 2015–2023 (w mln zł)

Rok	Wartość środków JSFP przyjętych w depozyt przez MF ³	Zmiana wartości depozytów JSFP stosunku do roku poprzedniego
2015	15 449,9	4 197,3
2016	17 202,8	1 752,9
2017	18 518,7	1 315,9
2018	21 670,5	3 151,8
2019	27 328,4	5 657,9
2020	23 192,6	–4 135,8
2021	39 085,5	15 892,9
2022	52 757,4	13 671,9
2023	38 464,3	–14 293,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia w latach 2015–2023⁴.

Dane zawarte w tabeli 5 w sposób jednoznaczny wskazują na ilość i wysokość wolnych środków przekazanych Ministrowi Finansów przez JSFP w depozyt. W konsekwencji konsolidacji finansów publicznych w ramach instrumentów depozytowych u MF możliwe jest znaczące obniżanie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi m.in. przez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Powyższe dane w sposób jednoznaczny wskazują, że w ramach depozytu u MF do Skarbu Państwa co

¹ Depozyt terminowy to depozyt na rachunku Ministra Finansów w BGK inny niż depozyt *overnight*. Polega on na przyjęciu w depozyt danej sumy środków na z góry określony okres, po upływie którego jest rozwiązywany, a środki wraz z odsetkami zwracane na rachunek deponenta.

² Depozyt *overnight* to depozyt na rachunku Ministra Finansów w BGK, otwierany każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia jednostki dla BGK i zwracany następnego dnia roboczego.

³ Depozyty przyjęte przez MF od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną przyjmowane w ramach konsolidacji zarządzania płynnością.

⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne> (dostęp 25.05.2024).

roku trafia od kilkunastu do kilkudziesięciu miliardów złotych na zarządzenie płynnością finansową państwa. Środki te pochodzą z sektora finansów publicznych, a zatem ich wartość nie jest wliczana do PDP. Jednocześnie mając do dyspozycji ww. środki, Minister Finansów nie musi pozyskiwać środków z innych źródeł do zaspakajania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. W przypadku gdyby nie było możliwe dysponowanie w ciągu roku budżetowego wskazanymi kwotami wpłacanymi na rachunki depozytowe Ministra Finansów, prawdopodobnie w celu terminowego wywiązywania się z wymaganych zobowiązań finansowych Skarb Państwa musiałby zaciągać krótkoterminowe kredyty i pożyczki w bankach komercyjnych na sfinansowanie bieżących działań państwa. W doktrynie wskazano, że wprowadzenie instrumentu depozytu wolnych środków u Ministra Finansów ma znaczenie z punktu widzenia nadmiernej debudżetyzacji finansów publicznych w RP, gdyż część zadań publicznych i środków na ich realizację została przesunięta na jednostki organizacyjne gospodarki pozabudżetowej⁵.

Wartość środków przyjętych w ciągu roku w depozyt u MF w latach 2015–2023 była różna. Łącznie ulokowanych zostało ponad 253 mld zł. Oznacza to, że MF przyjmował średnio około 28 mld rocznie. Wysokość depozytów w danym roku budżetowym wahała się od około 15,5 mld zł (2015 r.) do około 52,7 mld (2022 r.). W latach 2015–2019 zauważalna jest tendencja wzrostowa (wzrost ponad mld zł rocznie), co może świadczyć o początkowym sukcesie II etapu konsolidacji finansów publicznych, o którym była mowa w rozdziale I. W 2020 roku natomiast zainteresowanie depozytem u MF spadło, w związku z czym w depozyt zostało przyjęte ponad 4 mld zł mniej niż w roku poprzednim. Prawdopodobnie miało to związek z wprowadzeniem stanu epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i zwiększonymi wydatkami JSFP na ochronę zdrowia, a także innymi nieprzewidzianymi w budżecie danej jednostki wydatkami. W konsekwencji jednostki te dysponowały znacznie mniejszą ilością wolnych środków finansowych, które mogłyby ulokować w jednym z instrumentów, o których mowa w art. 48 u.f.p. Po pewnej recesji w 2020 roku nastąpił nagły wzrost rok do roku środków zgromadzonych na rachunkach depozytowych MF w dwóch kolejnych latach. W roku 2021 – 39 085,5 mld zł (wzrost o 15 892,9 mld zł rdr.) oraz w roku 2022 – 52 757,4 mld zł (wzrost o 13 671,9 rdr.). Zwiększenie ilości środków lokowanych u MF z całą pewnością związane było ze stopniowym „odmrażaniem” gospodarki w tym okresie. Niepokojący jest jednak ostatni roczny odczyt wartości depozytów przyjętych przez MF, tj. z 2023 roku. W stosunku do roku poprzedniego zmniejszył się on o 14 293,1 mld zł i ostatecznie wyniósł 38 464,3 mld zł. Wartości te nie znajdują uzasadnienia w sytuacji

⁵ J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Temida2, Białystok 2007, s. 26.

gospodarczej kraju, być może jednak były związane z tym, że 2023 rok był rokiem wyborów do sejmu i senatu.

Odnosząc się do powyższych danych, należy także zauważyć, że problematyka zarządzania długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych, w tym w ramach depozytu w MF, była także przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli⁶. W tym przypadku okres objęty kontrolą dotyczył tylko lat 2014–2019, jest on jednak źródłem niezwykle interesujących informacji w zakresie dotyczącym depozytu u MF. Zdaniem NIK środki uzyskane w procesie konsolidacji w latach 2014–2018 były bezpośrednio wykorzystywane w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych (tj. środków z tytułu depozytów terminowych oraz depozytów *overnight* przekazanych na rachunek w NBP według stanu na koniec poszczególnych lat), a bezpośredni efekt tego procesu w latach 2014–2018 został oszacowany na 525 mln zł, pośredni zaś na 706 mln zł. W ocenie NIK powyższe wyliczenia są niepełne i nie oddają skali wydatków ponoszonych w związku z konsolidacją. W odniesieniu do kosztów bezpośrednich wyliczenia te nie uwzględniają kosztów ponoszonych przez budżet na rzecz BGK w związku z obsługą rachunków konsolidacyjnych. W okresie 2014–2018 wyniosły one 42,5 mln zł.

W raporcie NIK zauważono także, że część skonsolidowanych środków nie jest przez MF wykorzystana do zarządzania płynnością. Dotyczy to depozytów *overnight* na rachunku w BGK, które w okresie 2014–2018 wynosiły od 2 mld zł do 9,3 mld zł. Za środki te MF płacił odsetki równe stopie depozytowej NBP. Wynosiła ona w 2014 roku 1%, a od marca 2015 roku 0,5%. Dodatkowy koszt ponoszony przez budżet państwa z tego tytułu wyniósł 123,2 mln zł. Oznacza to, że oszczędności bezpośrednie z tytułu wykorzystania skonsolidowanych środków przy uwzględnieniu dodatkowych dochodów Ministra Finansów z tytułu oprocentowania depozytów *overnight* w wysokości 125 mln zł były niższe od wyliczonych przez Departament Długu Publicznego o 40,8 mln zł i wyniosły 484,2 mln zł. Odnosząc się natomiast do wyliczeń oszczędności pośrednich, NIK zauważa, że mogą być one obciążone trudnym do oceny błędem oszacowania. Niemniej wdrożenie konsolidacji złotowej spowodowało pozytywny skutek zmniejszenia kosztów obsługi długu (przy założeniu wykorzystania ich do zarządzania płynnością). Poziom środków był stabilny, nie były one gwałtownie wycofywane, tak jak to miało miejsce np. w przypadku środków inwestorów zagranicznych.

Jak wynika z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, informacje na temat planowanego wykorzystania środków przez poszczególne jednostki były bezpośrednio pozyskiwane telefonicznie lub poprzez kontakt mailowy, o ile taka potrzeba

⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK – Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych, nr ewidencyjny: P/19/013, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/013/> (dostęp 30.04.2024).

była podyktowana sytuacją płynnościową budżetu państwa. Dotyczyło to głównie związanych przez jednostki lokat o wolumenach, których nagromadzenie mogło mieć miejsce w jednym dniu i istotnie wpływać na stan środków w dyspozycji Ministra Finansów w danym dniu. Pomimo iż wysokość środków na rachunkach jest pochodną samodzielnych decyzji jednostek sektora finansów publicznych, to biorąc pod uwagę kwotę wolnych środków przetrzymywanych na depozytach lub w zarządzaniu *overnight* oraz ponoszone przez budżet państwa koszty utrzymywania tych lokat, NIK stoi na stanowisku, że Minister Finansów powinien bardziej aktywnie promować przekazywanie środków na depozyty lub w zarządzanie terminowe. W tym celu wskazane byłoby opracowanie i przekazanie jednostkom posiadającym największe stany wolnych środków wskazówek efektywnego ich lokowania

2. Podmioty uprawnione i zobligowane do lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów

Do zarządzania płynnością budżetu państwa Minister Finansów wykorzystuje mechanizmy konsolidacji złotych i walutowych środków JSFP. Katalog podmiotów, które zostały uprawnione do lokowania wolnych środków w formie depozytu u MF, określa art. 48 u.f.p. Należą do nich:

- 1) j.s.t. oraz ich związki,
- 2) związki metropolitalne,
- 3) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze,
- 4) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS,
- 5) uczelnie publiczne,
- 6) samorządowe SPZOZ-y,
- 7) samorządowe instytucje kultury,
- 8) inne samorządowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p.,
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia,
- 10) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- 11) agencje wykonawcze,
- 12) instytucje gospodarki budżetowej,
- 13) państwowe instytucje kultury,
- 14) wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- 15) państwowe SPZOZ-y,
- 16) inne państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p.

Należy zauważyć, że art. 48 u.f.p. zawiera dość szeroki katalog podmiotów (16) uprawnionych do lokowania wolnych środków w formie depozytu u MF. Są to JSFP

o zróżnicowanej strukturze organizacyjnej, a także nieco odmiennej regulacji w zakresie wydatkowania środków finansowych. Podkreślenia wymaga jednak, że w przypadku niektórych jednostek ustawodawca wskazał jedynie na możliwość skorzystania z formy lokowania wolnych środków u Ministra Finansów, u innych natomiast powiązał to uprawnienie z obowiązkiem skorzystania z niego, tym samym depozyt u MF jest dla nich obligatoryjną formą lokowania. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, o ile JSFP wskazanym w art. 48 ust. 1 i 1a u.f.p. przyznano prawo do lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów, o tyle na jednostki określone w ust. 2 tego przepisu nałożono obowiązek takiego lokowania⁷. Jednostki sektora finansów publicznych, dla których ta forma lokowania jest fakultatywna, zostały oznaczone w powyższym wyliczaniu numerami od 1 do 8, natomiast dla podmiotów o numerach od 9 do 16 depozyt u MF jest obowiązkową formą lokowania i nie mogą one w zakresie wolnych środków korzystać z żadnych innych instrumentów wymienionych w art. 48 u.f.p.

Niewątpliwie w porównaniu do depozytu u j.s.t. Minister Finansów dysponuje znacznie szerszym katalogiem podmiotów, które mogą dokonać lokaty swoich wolnych środków w jego depozycie. Ponadto część podmiotów jest ustawowo zobowiązana powierzać swoje wolne środki w zarządzanie wyłącznie Ministrowi Finansów. Natomiast w przypadku depozytów u j.s.t. należy przypomnieć nie tylko, że katalog podmiotowy jest ograniczony do trzech rodzajów podmiotów, tj. SSPZOZ-ów, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych, lecz także że podmioty te mogą przekazać gminom, powiatom i województwom wolne środki tylko na zasadzie dobrowolności. Skorzystanie z instrumentu depozytu u j.s.t. jest bowiem dla ww. podmiotów fakultatywne. Mając na uwadze liczbę podmiotów, które mogą lokować wolne środki u MF, a także wysokość budżetów jakimi podmioty te dysponują, nie powinno dziwić, że wysokość środków przekazywanych w depozyt u MF jest wielokrotnie wyższa od tych przekazywanych w depozyt j.s.t. i cieszy się znacznie większą popularnością⁸.

Mając na uwadze powyższe, dla zwiększenia skuteczności funkcjonowania tytułowego instrumentu należy postulować o rozszerzenie katalogu podmiotowego JSFP mogących dokonać lokat w formie depozytu u j.s.t. Zwiększenie liczby podmiotów uprawnionych do lokowania wolnych środków u jednostek samorządu powinno obejmować, po pierwsze, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Podmiot ten posiada bowiem wszystkie cechy, jakimi charakteryzują się JSFP z art. 48 ust. 1a, tj. uprawnione do depozytu środków u j.s.t., a ponadto zauważalne jest jego ścisłe powiązanie z samorządem terytorialnym. Przychody WFOŚiGW to opłaty i kary

⁷ M. Tyniewicki, *Komentarz do art. 48*, w: *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J.M. Salachna, M. Tyniewicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 346.

⁸ Zob. uwagi w rozdziale V pkt 2.

za korzystanie ze środowiska przewidziane w ustawie Prawo ochrony środowiska. Przychodami funduszy są także środki z budżetu Unii Europejskiej i dotacje z budżetu państwa. Są to także różne przychody z działalności funduszu, w szczególności odsetki od udzielanych pożyczek. Finanse wojewódzkiego funduszu nie są zatem *sensu stricto* finansami samorządu województwa, nie są bowiem objęte budżetem województwa. Są to finanse mające głównie rządowy charakter, za pomocą których realizowane są zadania regionalne. Można uznać, że zadania te są zarazem państwowymi i samorządowymi. Także pozycja prawna oraz działalność wojewódzkiego funduszu (jako osoby prawnej realizującej zadania z zakresu ochrony środowiska) wskazują na powiązania finansowe i organizacyjne pomiędzy państwem a samorządem⁹. Natomiast jedyną przesłanką stanowiącą o tym, że wolne środki WFOŚiGW mają być przymusowo lokowane w formie depozytu u j.s.t., jest to, że fundusze wojewódzkie dysponują około 70% środków samorządowych osób prawnych.

Po drugie, pogłębionej analizie wymaga także rozszerzenie katalogu z art. 48 ust. 1a na jednostki sektora finansów publicznych o niesamorządowym charakterze. W tym zakresie należy zastanowić się nad możliwościami lokowania wolnych środków przez państwowe: SPZOZ-y, instytucje kultury, osoby prawne. Mają one bowiem taki sam status prawny jak podmioty uprawnione do składania środków w depozyt u j.s.t., jedyną różnicą jest tylko tworzący je podmiot. W przypadku ww. JSFP o państwowym charakterze podmiotem tworzącym może być bowiem: minister, wojewoda lub centralny organ administracji rządowej, a w przypadku SPZOZ-ów także państwowa uczelnia medyczna lub państwowa uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych¹⁰.

Po trzecie, być może celowe byłoby również rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do deponowania wolnych środków u j.s.t na inne JSFP. Przede wszystkim należałoby się zastanowić nad pozostałymi podmiotami, które mogą wybrać jedną z czterech form lokowania wolnych środków, o których mowa w art. 48 ust. 1. Do tych podmiotów zaliczyć można: JST oraz ich związki, związki metropolitalne, ZUS oraz KRUS i zarządzane przez nie fundusze, a także uczelnie publiczne. Wskazane JSFP mogą lokować wolne środki w skarbowych papierach wartościowych, w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, na rachunkach bankowych w bankach

⁹ Zob. A. Borodo, *Zagadnienia prawne i finansowe wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2020, nr 13, s. 43–44.

¹⁰ Zob. M. Paszkowska, *SPZOZ po zmianach legislacyjnych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2012, t. 13, z. 5, s. 74–75; A. Babczuk, *Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej jako źródło zagrożenia sytuacji finansowej samorządu powiatowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7–8, s. 43–44.

mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także w formie depozytu u ministra finansów. Jednocześnie ustawodawca nie wskazał żadnych obiektywnych przesłanek, ze względu na które odmówiłby tym podmiotom możliwości przekazania wolnych środków w depozyt u j.s.t.

Po czwarte, ewentualnie można by wziąć pod uwagę uczynienie depozytów u j.s.t. obligatoryjną formą lokowania dla niektórych JSFP, podobnie jak ma to miejsce przy depozycie u MF. Rozwiązanie to trzeba by jednak stosować niezwykle rozważnie, aby nie ograniczać JSFP w możliwościach zarządzania płynnością i stabilnością własnych finansów poprzez wolne środki finansowe. Dlatego też postuluje się przyjęcie takiej regulacji tylko w przypadku, gdyby powyższe propozycje okazały się nieskuteczne dla zwiększenia roli depozytów u j.s.t.

3. Wysokość oprocentowania depozytu u Ministra Finansów

W odróżnieniu od depozytu u j.s.t. środki przekazane w depozyt Ministrowi Finansów oprocentowane są według ściśle określonych w u.f.p. reguł. Wysokość oprocentowania zależna jest od dwóch czynników. Po pierwsze od czasu trwania stosunku depozytu wyrażonej w dniach. Można tutaj wyróżnić środki przyjęte w depozyt na okres do 3 dni, na okres dłuższy niż 3 dni i nie dłuższy niż 6 dni oraz na okres od 7 dni. Po drugie wysokość oprocentowania zależna jest także od obiektywnych czynników ekonomicznych takich jak wysokość stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego oraz wysokość stopy procentowej za depozyty na warszawskim rynku międzybankowym, notowanej przez agencję informacyjną (WIBID). Szczegółowe zasady naliczania oprocentowania przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Zasady naliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt przez MF

Okres, na jaki środki zostały przyjęte w depozyt	Wysokość oprocentowania
Do 3 dni	Nie niższa niż stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego
Okres dłuższy niż 3 dni i nie dłuższy niż 6 dni	Według stawki wynikającej z równania prostej wyznaczonej przez stopę depozytową Narodowego Banku Polskiego dla depozytu na okres 3 dni oraz przez stopę równą iloczynowi mnożnika, który nie może być niższy niż 0,9, i stopy procentowej za depozyty na warszawskim rynku międzybankowym, notowanej przez agencję informacyjną (WIBID), dla 1 tygodnia
Od 7 dni	W wysokości iloczynu stawki WIBID właściwej dla danego okresu lokowania i mnożnika, o którym mowa powyżej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów u.f.p.

Analizując sposób naliczenia oprocentowania środków przekazanych MF w depozyt, należy zwrócić uwagę, że w większości oparty jest na obiektywnych kryteriach. W zakresie stopnia skomplikowania można mieć pewne wątpliwości co do wzoru, według którego oprocentowane są środki ulokowane na okres dłuższy niż 3 dni. W przypadku tych depozytów na wysokość oprocentowania ma wpływ nie tylko wysokość stopy depozytowej NBP czy stawki WIBID, lecz także specjalny mnożnik określany w według uznania przez Ministra Finansów. Jego wysokość ustala MF i ogłasza ją w formie komunikatu na stronach internetowych swojego urzędu. W doktrynie wskazuje się, że w przypadku depozytu u MF zagwarantowano większą niezależność przy ustalaniu poziomu oprocentowania. Minister finansów uzyskał w pewnym zakresie możliwość determinowania wysokości tego oprocentowania poprzez prawo do kształtowania mnożnika wpływającego na wysokość stopy oprocentowania. Przyznanie tego uprawnienia wiąże się z koniecznością elastycznego reagowania na sytuację na rynku finansowym. Wysokość tego mnożnika jest ustalana przez ministra i ogłaszana w formie komunikatu na stronach internetowych Ministerstwa Finansów. W tym zakresie normatywne ujęcie uprawnień MF odznacza się znaczną dyskrejonalnością, przejawiającą się w możliwości podejmowania elastycznych działań i swobodzie w doborze konkretnych instrumentów prawnych służących zarządzaniu finansami¹¹.

Jednocześnie należy zauważyć że zasady obliczenia oparte są na regułach rynkowych. Stopy procentowe NBP są bowiem jednymi z najczęściej obserwowanych zmieniających na rynkach finansowych. Mają bezpośredni wpływ na decyzje dotyczące oszczędzania i konsumowania, a także na decyzje o inwestycjach¹². Stopa depozytowa wyznacza wysokość oprocentowania, według którego banki mogą deponować nadwyżkę środków na kontach w NPB. Dotyczy to depozytów jednodniowych¹³. WIBID z kolei jest to oprocentowanie, które banki są skłonne zaoferować za przyjęte depozyty. Rynkowe stopy procentowe WIBID ustalone są w każdy dzień roboczy o godzinie 11:00¹⁴. Stanowią podstawę przy ustalaniu większości stóp procentowych dla kredytów o zmiennym oprocentowaniu, stosowanych przez banki detaliczne, a także punkt odniesienia przy

¹¹ Zob. B. Kucia-Guściora, „Wolne środki” w ustawie o finansach publicznych z perspektywy kompetencji Ministra Finansów, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 2, s. 32–33 oraz 41–42.

¹² W. Patena, *Podręcznik do bankowości. Rynki, regulacje, usługi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 21–22.

¹³ I. Skibińska-Fabrowska, *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w latach 2008–2014*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2015, nr 2, s. 48–49.

¹⁴ J. Gwizdała, *Instrumenty pochodne w ograniczaniu ryzyka stopy procentowej w bankach komercyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 60, s. 438–439.

rozliczaniu transakcji na rynku instrumentów pochodnych. Stawki te od 1991 roku są ustalane w trakcie *fixingu*, w którym mogą uczestniczyć banki krajowe lub oddziały krajowe banków zagranicznych pełniące aktualnie funkcje dealera rynku pieniężnego¹⁵.

Poza regulacjami ustawowymi zasady oprocentowania środków przekazanych w zarządzanie terminowe określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 roku¹⁶. Rozporządzenie to określa szczegółowe warunki przekazywania i przyjmowania wolnych środków w szczególności terminy przekazywania środków i terminy ich zwrotu. W rozporządzeniu uregulowano także takie kwestie jak:

- 1) wysokość lub sposób obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie;
- 2) szczegółowe warunki rozwiązywania depozytów lub zwrotu środków przekazanych w zarządzanie przed terminem, na jaki został utworzony depozyt lub środki zostały przekazane w zarządzanie;
- 3) sposób składania i wzory dyspozycji przekazania środków w depozyt lub zarządzanie ministrowi finansów i ich zwrotu oraz dyspozycji rozwiązania depozytu lub zwrotu środków przekazanych w zarządzanie przed terminem, na jaki został utworzony depozyt lub środki zostały przekazane w zarządzanie.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia MF z dnia 11 grudnia 2014 roku odsetki od utworzonego depozytu terminowego oblicza się, przyjmując, że rok liczy 365 dni, oraz uwzględniając rzeczywistą liczbę dni kalendarzowych utrzymywania depozytu, łącznie z dniem przekazania środków na rachunek ministra finansów, a z wyłączeniem dnia zwrotu środków na rachunek jednostki. Odsetki od depozytu terminowego naliczane są za każdy dzień:

- 1) dla depozytów terminowych na okres od 1 dnia do 3 dni – według stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego obowiązującej na dwa dni robocze przed dniem utworzenia depozytu terminowego;
- 2) dla depozytów terminowych na okres dłuższy niż 3 dni i nie dłuższy niż 6 dni – według stawki wynikającej z wzoru:

¹⁵ M. Blangiewicz, P. Miłobędzki, *Zależności pomiędzy stopami referencyjnymi WIBID i WIBOR dla depozytów o tym samym terminie zapadalności*, „Prace Naukowe / Akademia Ekonomiczna w Katowicach” 2008, s. 100–101.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych, przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1864), dalej rozporządzenie MF z dnia 11 grudnia 2014 r.

$$r = (R_d +) \times (n - 3),$$

gdzie przez poszczególne symbole rozumie się:

- r – wysokość oprocentowania depozytu terminowego w skali rocznej,
- R_d – stopę depozytową Narodowego Banku Polskiego obowiązującą na dwa dni robocze przed dniem utworzenia depozytu terminowego,
- R_t – stawkę WIBID dla 1 tygodnia, opublikowaną na dwa dni robocze przed dniem utworzenia depozytu terminowego,
- n – okres depozytu wyrażony w dniach,
- M – mnożnik;

3) dla depozytów terminowych na okres od 7 dni:

- a) w przypadku gdy stawka WIBID jest publikowana dla danego okresu depozytu – według stawki równej iloczynowi publikowanej stawki WIBID dla danego okresu, opublikowanej na dwa dni robocze przed dniem utworzenia depozytu terminowego i mnożnika,
- b) w przypadku gdy stawka WIBID nie jest publikowana dla danego okresu depozytu – według stawki wynikającej z wzoru:

$$r = M \times [R_k + \times (n - k)],$$

gdzie przez poszczególne symbole rozumie się:

- r – wysokość oprocentowania depozytu terminowego w skali rocznej,
- R_k – stawkę WIBID dla publikowanego najdłuższego okresu krótszego od okresu depozytu, opublikowaną na dwa dni robocze przed dniem utworzenia depozytu terminowego,
- R_w – stawkę WIBID dla publikowanego najkrótszego okresu dłuższego od okresu depozytu, opublikowaną na dwa dni robocze przed dniem utworzenia depozytu terminowego,
- n – okres depozytu wyrażony w dniach,
- k – okres stawki WIBID dla publikowanego najdłuższego okresu krótszego od okresu depozytu, opublikowanej na dwa dni robocze przed dniem utworzenia depozytu terminowego, przy założeniu, że miesiąc ma 30 dni,
- w – okres stawki WIBID dla publikowanego najkrótszego okresu dłuższego od okresu depozytu, opublikowanej na dwa dni robocze przed dniem utworzenia depozytu terminowego, przy założeniu, że miesiąc ma 30 dni,
- M – mnożnik.

Szczegółowe wzory, za pomocą których obliczana jest wysokość oprocentowania, mogą powodować pewne wątpliwości ze względu na stopień ich skomplikowania i wiele

czynników zmiennych. W praktyce jednak obsługa tych skomplikowanych wyliczeń została powierzona BGK i następuje w sposób automatyczny za pomocą systemu bgk24, w ramach przewidzianego w tym systemie Modułu Konsolidacji Finansów Publicznych. W związku z powyższym potencjalny deponent może w każdej chwili sprawdzić wysokość oprocentowania i potencjalnego wynagrodzenia, jakie od danej kwoty otrzyma po zakończeniu terminu lokowania. W konsekwencji należy stwierdzić, że regulacja zasad naliczania oprocentowania depozytów przyjętych przez MF jest częściowo sztywna, jednak same metody jego obliczania zostały określone w sposób jasny i precyzyjny. Dlatego też, mimo że obliczenie należnego oprocentowania wymaga skorzystania ze skomplikowanych wzorów matematycznych, przy zawieraniu umowy depozytu u MF lub składaniu dyspozycji na tę formę lokowania wolnych środków nie ma konieczności każdorazowego ustalania oprocentowania, jego wysokość jest bowiem powszechnie dostępna i automatycznie obliczana przez system obsługujący rachunki depozytowe ministra finansów.

Mając na uwadze przedstawione zasady dotyczące określania wysokości oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach depozytowych MF, warto rozważyć, w jaki sposób kwestie te można wykorzystać w celu usprawnienia funkcjonowania depozytów u j.s.t. W przypadku całkowicie identycznej regulacji w zakresie oprocentowania nie byłoby konkurencyjności j.s.t. w stosunku do MF, dlatego też odradza się bezpośrednie przeniesienie rozwiązań przyjętych w przypadku depozytu u MF. W celu wprowadzenia większej konkurencyjności na rynku form lokowania wolnych środków finansowych przez JSFP wysokość oprocentowania to czynnik, w którym j.s.t. powinny się wyróżniać. Ze względu na to, że j.s.t. raczej nie dysponują takimi możliwościami technicznymi w zakresie obsługi depozytów, jakie posiada MF czy BGK, należałoby zastanowić się nad dużo prostszym sposobem obliczania oprocentowania, np. tylko na podstawie stóp NBP lub wskaźnika WIBID, bez skomplikowanych wzorów matematycznych. Organy stanowiące tych jednostek mogłby również ustalić stałą wartość oprocentowania albo nadać uprawnienie organowi wykonawczemu do ustalania wysokości oprocentowania lub sposobu jego naliczania przy zawieraniu umowy z deponentem. Należy pamiętać, że oferta depozytów u j.s.t. powinna być także atrakcyjniejsza dla rachunków w bankach komercyjnych. Dlatego w celu przyciągnięcia potencjalnych lokujących postuluje się o zapewnienie przez j.s.t. adekwatności oprocentowania w stosunku do tego, który oferują banki komercyjne oraz minister finansów.

Do istotnych rozwiązań w konstrukcji depozytu u MF należy zaliczyć także to, że w sytuacji rozwiązania depozytu lub zwrotu środków przekazanych w zarządzanie przed upływem terminu, na jaki został utworzony depozyt lub środki zostały przekazane w zarządzanie, odsetki nie przysługują. W konsekwencji w przypadku gdy podmiot lokujący wolne środki w tej formie będzie potrzebował ulokowanych środków do sfinansowania

wydatków lub rozchodów swojego budżetu i w czasie trwania stosunku depozytu terminowego dokona jego rozwiązania, to, oczywiście, otrzyma zwrot tych środków, jednak bez wynagrodzenia (oprocentowania). W przypadku depozytu u MF rozwiązanie to jest obligatoryjne i regulowane ustawowo, zatem nie można go wyłączyć w drodze umowy. W celu zapewnienia konkurencyjności depozytu u j.s.t. postuluje się zatem o niezawieranie między daną j.s.t. a deponentem umowy, która zawierałaby klauzulę dotyczącą nieprzysługiwania odsetek w przypadku przedwczesnego rozwiązania depozytu. Taka klauzula nie powinna zostać także przyjęta w uchwale organu stanowiącego danej j.s.t. wyrażającej zgodę na przyjęcie wolnych środków w depozyt i określającej ogólne warunki tego depozytu.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na praktyczne konsekwencje zasad obliczania oprocentowania w ramach rachunków depozytowych MF. Interesujące uwagi w zakresie przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa za rok 2022 zawarł prezes NIK w wystąpieniu pokontrolnym¹⁷. Według danych NIK w roku tym zwiększył się udział wydatków z tytułu odsetek od środków przyjętych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów z 0,6% do 17,3%. Wynikało to głównie ze wzrostu stóp rynkowych oraz stóp procentowych NBP, co w przypadku środków przyjętych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów przełożyło się na prawie czterdziestokrotny wzrost wydatków z tytułu odsetek. Należy bowiem zauważyć, że w 2022 roku odnotowano istotny wpływ wyższych stóp procentowych na wydatki związane z przyjmowaniem przez Ministra Finansów w depozyt wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych oraz stosownie do art. 78b ust. 2 u.f.p. podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, a zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego. W ustawie budżetowej wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zaplanowano w kwocie 468,1 mln zł, w trakcie roku plan zwiększono do wysokości 4840,6 mln zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu wyniosły 4793,7 mln zł, tj. ponad dziesięciokrotnie więcej niż pierwotnie prognozowano i na poziomie 99% planu po zmianach. Wykonanie wydatków z tego tytułu wyższe od zakładanego w ustawie budżetowej wynikało przede wszystkim ze wzrostu oprocentowania depozytów terminowych (średnio o 4,1 punktu procentowego) i *overnight* (średnio o 4,7 punktu procentowego) w porównaniu do wielkości prognozowanych

¹⁷ Wystąpienie pokontrolne Prezesa NIK, P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, KBF.410.001.08.2023.

w efekcie wyższych niż zakładano stóp rynkowych WIBID i stopy depozytowej NBP, które były podstawą obliczania odsetek. Ponadto w 2022 roku wyższe od zakładanych były średnioroczne stany i wyższe rozchody z tytułu depozytów terminowych i *overnight*, co wynikało między innymi z przekazywania wolnych środków przez nowe jednostki. W 2022 roku liczba podmiotów objętych konsolidacją zwiększyła się o 16, ponadto mechanizmem tym zostały objęte sumy depozytowe jednostek prokuratury. Wydatki te obliczane są m.in. na podstawie stopy depozytowej NBP, która wzrosła w 2022 roku o 5 punktów procentowych. Departament Długu Publicznego oszacował, że wzrost kosztów obsługi odsetek od depozytów tych jednostek w 2022 roku wyniósł 4,67 mld zł, z czego szacowany wzrost wynikający z wyższych stóp procentowych wynosił około 2,62 mld zł, zaś z tytułu wzrostu stanu depozytów typu *overnight* (ON) i wyższych kwot rozwiązywanych depozytów terminowych – około 2,05 mld zł.

4. Procedury dotyczące bezpieczeństwa obrotu wolnymi środkami zgromadzonymi w depozycie u Ministra Finansów

Omawiając zasady naliczania oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach depozytowych Ministra Finansów wskazano już, że obsługę bankową tych rachunków prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego. Taka możliwość została przewidziana przez ustawodawcę w art. 78f u.f.p., zgodnie z którym MF może, w drodze umowy, zlecić za wynagrodzeniem BGK dokonywanie wszelkich czynności prawnych i faktycznych związanych z przyjmowaniem wolnych środków w depozyt lub zarządzaniem oraz ich zwrotem. Co więcej, ustawodawca w art. 78b u.f.p. wskazał, że przyjęcie wolnych środków w depozyt na okres do 3 dni może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy obsługę bankową prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego. A zatem w przypadku przyjmowania wolnych środków na krótkie okresy 1-, 2- lub 3-dniowe Minister Finansów musi korzystać z usług oferowanych przez BGK. W obecnym stanie faktycznym obsługę środków ulokowanych na rachunkach depozytowych MF zarówno na krótkie, jak i dłuższe terminy sprawuje BGK. W wyniku skorzystania przez MF z tego ustawowego upoważnienia to BGK dokonuje wszystkich czynności faktycznych związanych z obsługą bankową i kasową środków przyjętych w depozyt.

Minister finansów przyjmuje wolne środki w depozyt na warunkach określonych w u.f.p., rozporządzeniu z dnia 11 grudnia 2014 roku, Regulaminie otwierania i prowadzenia rachunków bankowych w BGK¹⁸ oraz umowie zawartej z deponentem.

¹⁸ Regulamin otwierania i prowadzenia rachunków bankowych w złotych podlegających konsolidacji finansów publicznych w Banku Gospodarstwa Krajowego, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/rachunki_bankowe/Regulamin_KFP.pdf (dostęp 20.05.2024), dalej jako: Regulamin prowadzenia rachunków depozytowych w BGK.

Dokonując czynności w tym zakresie, organ ten kieruje się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa środków publicznych i terminowej realizacji zadań finansowanych z tych środków przez jednostki sektora finansów publicznych oraz zwiększenia efektywności zarządzania środkami publicznymi i dbałością o finanse publiczne. Natomiast w zakresie składania dyspozycji przez deponenta Minister Finansów zwrócił także szczególną uwagę na potrzebę ujednolicenia składanych dokumentów oraz możliwości wykorzystania systemów teleinformatycznych. W tym celu zarówno w rozporządzeniu z dnia 11 grudnia 2014 roku, jak i regulaminie prowadzenia rachunków depozytowych w BGK określone zostały szczegółowe kwestie związane z lokatami w formie depozytu u MF.

Należy przypomnieć, że właściwa JSFP dokonuje lokat wolnych środków wyłącznie w formie depozytu terminowego lub depozytu *overnight*. Rozróżnienie to ma znaczenie nie tylko przy wysokości oprocentowania, lecz także przy technicznych warunkach korzystania z depozytu u MF. W celu utworzenia depozytu terminowego jednostka składa do BGK dyspozycję utworzenia depozytu terminowego (wzór nr 3). Dyspozycję można złożyć jedynie w dni robocze do godz. 14:00, nie później niż na dwa dni robocze przed wskazanym w tej dyspozycji dniem utworzenia depozytu. W dyspozycji wskazuje się kwotę, okres oraz rachunek bankowy, z którego będą pochodzić środki przekazane w depozyt. Potwierdzenie złożenia dyspozycji wymaga podpisu elektronicznego. Następnie deponent może przejść do realizacji dyspozycji utworzenia depozytu terminowego. W tym celu ma on obowiązek zapewnić wolne środki na swoim rachunku w BGK do godz. 10:00 w dniu utworzenia depozytu. Przekazanie środków w tej kwocie do godz. 10:00 w dniu realizacji dyspozycji na rachunek MF w BGK jest zatem warunkiem koniecznym dokonania tej czynności. Natomiast w przypadku wolnych środków, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie zostały wydatkowane w danym dniu do godz. 15:00, JSFP przekazuje BGK stałe zlecenie przekazywania każdego dnia roboczego z rachunku jednostki w BGK takich środków w depozyt *overnight*. W takim przypadku nie jest wymagane złożenie dyspozycji przez lokującego.

Trzeba zwrócić także uwagę na procedurę zwrotu środków z rachunków depozytowych MF na rachunek właściwej JSFP. Minister finansów zwraca środki z tytułu depozytu terminowego wraz z odsetkami do godz. 9:00 w dniu zwrotu środków z depozytu określonym w dyspozycji utworzenia depozytu terminowego na rachunek jednostki w BGK, z którego te środki zostały przekazane w depozyt. Jeżeli jednak dzień zwrotu środków z depozytu nie jest dniem roboczym, środki te są zwracane przez MF w pierwszym dniu roboczym następującym po tym dniu. W przypadku depozytów *overnight* środki wraz z odsetkami są zwracane do godz. 9:00 następnego dnia roboczego na rachunek danej jednostki w BGK, z którego te środki dzień wcześniej zostały przekazane w depozyt.

W niektórych przypadkach deponent może jednak wyjść z żądaniem wcześniejszego rozwiązania stosunku depozytu, tj. przed upływem terminu jego zapadalności. Taka sytuacja może mieć miejsce, kiedy okresowo wolne środki ulokowane w depozycie u MF będą jednak potrzebne tej JSFP do sfinansowania wydatków i rozchodów własnego budżetu. Wówczas jednostka może złożyć do BGK, do godz. 14:00 w danym dniu roboczym, dyspozycję wcześniejszego rozwiązania depozytu terminowego w całej kwocie nominalnej (wzór nr 4). W przypadku złożenia dyspozycji wcześniejszego rozwiązania depozytu terminowego minister finansów zwraca środki z tytułu depozytu terminowego do godz. 9:00 drugiego dnia roboczego od dnia złożenia tej dyspozycji, jednak JSFP nie będą przysługiwały odsetki, a na jej rachunek zwrócona zostanie tylko kwota wpłaconego depozytu. Z kolei w przypadku depozytów *overnight* ze względów technicznych nie ma możliwości wcześniejszego rozwiązania depozytu – są to bowiem jednodniowe lokaty odnawiane codziennie w przypadku występowania wolnych środków na rachunku JSFP w BGK.

Podkreślenia wymaga również, że JSFP oraz inni deponenci składają, za pomocą systemu bankowości elektronicznej BGK, dyspozycje w postaci elektronicznej. Jest to możliwe dzięki nowoczesnemu systemowi bankowości internetowej bgk24, w ramach którego funkcjonuje Moduł Konsolidacji Finansów Publicznych. System ten ułatwia zarządzanie finansami, ma wpływ na przyspieszenie realizacji operacji bankowych i umożliwia korzystanie z produktów bankowych oferowanych przez BGK. Jest to główna forma dokonywania czynności związanych z otwieraniem i prowadzeniem rachunków depozytowych u MF. Oczywiście w przypadku awarii środków komunikacji elektronicznej JSFP oraz dysponenti mogą składać pisemne dyspozycje za pomocą faksu na numer wskazany na stronach internetowych urzędu obsługującego ministra finansów oraz BGK, a ponadto zobowiązani są przekazać oryginał dyspozycji do BGK. Niemniej jednak takie rozwiązanie przewidziane zostało tylko w przypadku awarii systemu bgk24.

Powszechna dostępność internetu i przeniesienie do niego takich czynności jak np. operacje bankowe na rachunkach depozytowych MF może być źródłem wielu cyberzagrożeń¹⁹. Do tych najczęstszych należą ataki *phishingowe* i zainfekowanie urządzeń złośliwym oprogramowaniem. Próby oszustw mogą w znaczący sposób wpłynąć na sposób funkcjonowania poszczególnych jednostek, jak i całego sektora finansów publicznych²⁰. W konsekwencji konieczne jest zapewnienie odpowiedniego zabezpieczenia środków ulokowanych w formie depozytu u MF oraz infrastruktury technicznej z jakiej

¹⁹ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Cyberbezpieczeństwo – zagadnienie definicyjne*, „Cyberbezpieczeństwo i Prawo” 2019, nr 2, s. 15–16.

²⁰ D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Cyberbezpieczeństwo administracji publicznej w Polsce. Wybrane zagadnienia*, European Association for Security, Kraków 2016, s. 7–9.

korzystają deponenci. Ze względu na powierzenie zadań związanych z obsługą rachunków depozytowych MF polskiemu bankowi państwowemu, jakim jest BGK, to na tym podmiocie ciąży obowiązek związane z zabezpieczeniem przekazywanych środków i dokonywanych transakcji.

Systemy w BGK spełniają najwyższe wymagania w zakresie bezpieczeństwa. Funkcjonuje tu m.in. system zabezpieczeń transakcji na instrumentach pochodnych w postaci wzajemnych zabezpieczeń transakcji w formie depozytu pieniężnego. Transakcje zabezpieczone nie generują natomiast ryzyka kredytowego²¹. Należy jednak pamiętać, że słabym ogniwem może okazać się człowiek oraz środowisko teleinformatyczne, które znajduje się poza kontrolą banku. Każdy użytkownik internetu dba samodzielnie o bezpieczeństwo własnego sprzętu teleinformatycznego oraz ma wpływ na bezpieczeństwo swojego konta w systemie BGK. Żadne zabezpieczenia techniczne nie pomogą, jeśli użytkownicy systemów teleinformatycznych nie będą stosować się do podstawowych zasad bezpieczeństwa, które pozwalają uniknąć potencjalnych niebezpieczeństw²².

Należy podkreślić, że w przypadku depozytów u MF stworzone zostały odpowiednie procedury dotyczące obrotu wolnymi środkami. W szczególności należy udzielić aprobaty jasnym i precyzyjnym warunkom przyjmowania wolnych środków w depozyt oraz ich zwrotu. Dodatkowym uproszczeniem w zakresie korzystania z tej formy lokowania wolnych środków jest jego obsługa przez podmiot świadczący profesjonalne usługi bankowe, którym jest BGK. Nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku depozytu u MF następuje bowiem za pomocą systemu bankowości elektronicznej bgk24, co niebawem ułatwia składanie dyspozycji przez JSFP. Mając na uwadze powyższe, po pierwsze postuluje się, żeby w przypadku depozytu u j.s.t. również zostały wypracowane własne procedury w tym zakresie na podstawie dobrych praktyk przyjętych przez MF i BGK. Celowym rozwiązaniem wydaje się opracowanie takich instrukcji i udostępnienie ich j.s.t. W obecnej sytuacji bowiem, mimo zauważalnego potencjału depozytu u j.s.t., instrument ten wydaje się być zaniedbany przez ministerstwo finansów. Przede wszystkim należałoby przygotować informację o prawnych, ekonomicznych i technicznych aspektach związanych z przyjmowaniem wolnych środków w depozyt i przekazać je j.s.t. Po drugie należałoby się zastanowić, czy powierzyć obsługę rachunku, na którym zgromadzone są środki depozytowe j.s.t., wyłącznie BGK, czy też bankom komercyjnym lub innym instytucjom finansowym. W obecnym stanie prawnym nie ma ograniczeń w tym zakresie. Niemniej nie można w tej kwestii pozostawić j.s.t. bez żadnego wsparcia, chociażby dotyczącego wytycznych dotyczących procedur bezpieczeństwa przyjmowanych

²¹ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026.

²² Szerzej na temat procedur bezpieczeństwa w BGK: <https://www.bgk.pl/bezpieczenstwo-w-bgk/> (dostęp 16.05.2024).

w depozyt środków. Oczywiście BGK jako instytucja publiczna niewątpliwie oferuje odpowiedni poziom bezpieczeństwa obrotu, jednak niecelowe wydaje się ograniczenie podmiotów obsługujących rachunki depozytowe j.s.t. tylko do tego podmiotu. Mogłoby to bowiem doprowadzić do sytuacji, w której zarówno deponent, jak i depozytariusz musieliby mieć otwarte w BGK rachunki. Taka sytuacja w sposób negatywny wpłynęłaby na konkurencyjność depozytów u j.s.t. w stosunku do innych form lokowania wolnych środków, o których mowa w art. 48 u.f.p. Pozostaje także kwestia wynagrodzenia dla BGK za obsługę rachunków depozytowych. Mając możliwość wyboru, z których usług j.s.t. chce w tym zakresie skorzystać, tj. BGK czy banku komercyjnego, możemy wyłonić podmiot, który zaoferuje nie tylko odpowiedni poziom bezpieczeństwa, lecz także konkurencyjne ceny.

Wnioski

W niniejszym rozdziale przybliżone zostały elementy konstrukcyjne depozytu u MF jako instrumentu finansowego, na którym wzorowany był depozyt u j.s.t. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wartość środków przyjmowanych corocznie w ten depozyt. W ostatnich latach wynosiła ona od kilkunastu do kilkudziesięciu miliardów rocznie. Ilość przyjętych środków potwierdza skuteczność tej formy lokowania wolnych środków. Jest ona zdecydowanie większa niż w przypadku depozytu u j.s.t. Mając na uwadze powyższe, analizie poddano przyczyny wydajności depozytu u MF i sformułowano wnioski odnośnie do możliwości odpowiedniego zastosowania niektórych rozwiązań przyjętych przez ministra finansów do depozytu u j.s.t.

Przede wszystkim katalog podmiotów uprawnionych do lokowania wolnych środków w formie depozytu u MF jest znacznie szerszy od katalogu podmiotów, które mogą dokonywać lokat u j.s.t. To właśnie znacznie większy zakres podmiotowy przekłada się bezpośrednio na finansowe znaczenie depozytu u MF. W celu usprawnienia depozytu u j.s.t. należałoby rozważyć uprawnienie kolejnych JSFP do dokonywania lokat w tej formie. Racjonalnym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie zmian legislacyjnych w art. 48 u.f.p. i rozszerzenie katalogu podmiotowego przynajmniej o wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W dalszej kolejności należy rozważyć umożliwienie deponowania wolnych środków u j.s.t. państwowym: SPZOZ-om, instytucjom kultury oraz innym osobom prawnym. Być może celowe byłoby także zaakceptowanie przez ustawodawcę innych JSFP. Ponadto w przypadku depozytu u MF jest także katalog podmiotów, które muszą obligatoryjnie dokonywać lokaty wolnych środków w tej formie. Wprowadzenie podobnego rozwiązania na gruncie depozytu u j.s.t. z pewnością wpłynęłoby pozytywnie na popularność tej formy lokowania. Zarówno ustawodawca,

jak i j.s.t. zamiast wprowadzania przymusowości powinny jednak skupić się raczej na uatrakcyjnieniu oferty depozytowej j.s.t. i zwiększeniu jej popularności.

Czynnikiem, który niewątpliwie może przełożyć się na konkurencyjność depozytu u j.s.t. w stosunku do innych form lokowania, będzie wysokość oprocentowania tych depozytów, a także sposób jej obliczania. W przypadku depozytu u MF środki przyjmowane na okres do 3 dni oprocentowane są według stopy depozytowej NBP, natomiast oprocentowanie środków przyjmowanych na dłuższe okresy oblicza się za pomocą dość skomplikowanych wzorów opartych na czynnikach makroekonomicznych takich jak wysokość stopy depozytowej oraz wskaźnik WIBID. Wpływ na ostateczny wynik ma także wartość wskaźnika ustalanego przez Ministra Finansów. W celu zwiększenia atrakcyjności depozytu u j.s.t. postuluje się natomiast przyjęcie prostszego sposobu obliczania oprocentowania oraz jednocześnie ustalenie jego wysokości w sposób konkurencyjny do depozytu u MF. Potencjalnych deponentów z całą pewnością mogłoby zachęcić oprocentowanie wyższe niż to, które oferuje Minister Finansów.

Należy także wyrazić aprobatę dla procedur, jakie funkcjonują w przypadku depozytu u MF. W zakresie przyjmowania wolnych środków w depozyt minister współpracuje ściśle z BGK. W wyniku tej współpracy opracowane zostały szczegółowe, a zarazem proste i zrozumiałe schematy postępowania. Dotyczą one w szczególności otwierania rachunków depozytowych, składania dyspozycji, przekazania i zwracania środków. Całość procesu jest obsługiwana przez BGK w ramach systemu bankowości elektronicznej bgk24, z którego można korzystać w prosty, intuicyjny, a zarazem bezpieczny sposób. To właśnie bezpieczeństwo obrotu środkami ma w tym zakresie zasadnicze znaczenie. W przypadku depozytu u MF jego gwarantem jest BGK i ustalone przez ten podmiot zabezpieczenia systemu. W przypadku depozytu u j.s.t. takie warunki i procedury nie zostały ustalone. W konsekwencji ich kształt oraz poziom bezpieczeństwa mogą być inne w każdej j.s.t. Należy zauważyć, że w zakresie procedur oraz warunków technicznych, ekonomicznych czy prawnych dotyczących depozytów u j.s.t. jednostki te zostały zostawione bez wsparcia ze strony rządowej. Można by wręcz stwierdzić, że samorządy terytorialne nie zostały należycie przygotowane i poinformowane o możliwościach i skutkach przyjmowania wolnych środków w depozyt. Obecnie brakuje zbioru dobrych praktyk, opracowań, instrukcji, a także niewiążących wytycznych, na których bazować by mogły depozyty u j.s.t. Co prawda można odnaleźć pewne regulacje dotyczące depozytu u MF i na nich się wzorować, jednakże po pierwsze są one rozdrobnione i fragmenty tej regulacji znajdują się w różnych miejscach, a po drugie nie wszystkie procedury, które stosują MF i BGK, są powszechnie dostępne. Dlatego też Ministerstwo Finansów powinno przygotować stosowne dokumenty, na podstawie których gminy, powiaty i województwa samorządowe mogłyby dostosować depozyt jako formę lokowania wolnych środków

do swoich lokalnych potrzeb. Ponadto odpowiedni pracownicy samorządowi powinni zostać przeszkoleni w zakresie możliwości, korzyści i zagrożeń, jakie niesie za sobą instrument finansowy z art. 48 ust. 1a u.f.p. Tym samym wykorzystując wiedzę i doświadczenie osób zajmujących się depozytem u MF, można by usprawnić funkcjonowanie depozytu u j.s.t., przygotowując zestaw autonomicznych rozwiązań charakterystycznych dla tej formy lokowania.

Zakończenie

Głównym celem badań podjętych w niniejszej pracy były weryfikacja, usystematyzowanie i ocena norm prawnych instrumentu lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. Wykorzystując dogmatycznoprawną i empiryczno-analityczną metodę badawczą analizie poddano ustawodawstwo, dorobek literatury przedmiotu, rządowe i sejmowe materiały związane z procesem legislacyjnym, a także sprawozdania i informacje finansowe poszczególnych JSFP oraz jednostek sprawujących nad nimi nadzór. Dążąc do realizacji tego przedsięwzięcia badawczego, postawiono dwie hipotezy badawcze. Pierwsza z nich dotyczy tego, że wprowadzony przez ustawodawcę depozyt u j.s.t. jako forma lokowania wolnych środków może być istotnym elementem w procesie zarządzania środkami finansowymi samorządowych jednostek sektora finansów publicznych. Druga z hipotez odnosi się do kwestii, że instrument ten może wpływać na zmniejszenie poziomu długu publicznego w sektorze samorządowym. Zweryfikowaniu postawionych hipotez badawczych służyć miały postawione szczegółowe pytania badawcze:

1. W jakim celu instrument lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. został wprowadzony przez ustawodawcę oraz czy cel ten został osiągnięty, a jeżeli tak, to w jakim stopniu?
2. Jakie podmioty zostały uprawnione do skorzystania z ww. rozwiązania w zakresie zarządzania wolnymi środkami i dlaczego ustawodawca zdecydował się na ograniczenie katalogu podmiotowego w przedmiotowej kwestii?
3. Czy stosunki prawne wynikające z umowy depozytu u j.s.t. stanowią jednolitą kategorię, czy też są źródłem wątpliwości w doktrynie i judykaturze, a także czy zawarcie umowy depozytu u j.s.t. nie powoduje problemów w praktyce?
4. Jakie korzyści odnoszą poszczególne podmioty stosunku prawnego depozytu u j.s.t., a jakie sektor finansów publicznych?
5. Jaka jest wartość środków przyjętych w depozyt przez j.s.t. w ostatnich latach oraz czy jest ona obiektywnie możliwa do zmierzenia?
6. Czy w celu usprawnienia funkcjonowania lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. należałoby wprowadzić zmiany legislacyjne wzorujące się na

normach prawnych dotyczących depozytu u Ministra Finansów, czy też w zakresie tego instrumentu należy poszukiwać autonomicznych rozwiązań?

Odpowiedzi na każde z powyższych pytań umożliwiły komplementarną i kompleksową charakterystykę i ocenę depozytu u j.s.t. jako formy lokowania wolnych środków finansowych, a w konsekwencji weryfikację przyjętej hipotezy badawczej.

Odpowiadając na pierwsze z postawionych pytań, należy zwrócić uwagę, że projektodawca w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy o finansach publicznych z dnia 26 września 2014 roku wskazał na potrzebę wykorzystania aktywów finansowych niektórych jednostek sektora finansów publicznych do zarządzania stabilnością i płynnością budżetu. Dążąc do zaspokojenia tej potrzeby, zdecydowano się na stworzenie instrumentu depozytu wolnych środków finansowych u j.s.t. dla niektórych samorządowych jednostek sektora finansów publicznych, tj. niektórych samorządowych osób prawnych. Rozwiązanie to było wzorowane na wprowadzonym w 2010 roku depozycie u MF. Stworzenie j.s.t. ram prawnych do przyjmowania wolnych środków w depozyt było tylko jednym z szerszych działań podjętych przez ustawodawcę w 2014 roku, które ostatecznie miały na celu zmniejszenie potrzeb pożyczkowych państwa i ograniczenie PDP poprzez zwiększenie znaczenia rozliczeń wewnątrz sektora finansów publicznych oraz zminimalizowanie transakcji pozasektorowych w postaci krótkoterminowych kredytów w bankach komercyjnych. Działania te zbiorczo określone zostały drugim etapem konsolidacji finansów publicznych. Nie sposób odmówić przyjętym rozwiązaniom racjonalności. Należy bowiem wskazać, że część JSFP nie wykorzystywała swoich środków na bieżącą działalność i w konsekwencji stawały się one ich wolnymi środkami, które jednostki najczęściej lokowały w sektorze bankowym. Z drugiej strony inne JSFP, w tym Skarb Państwa, w sytuacji kiedy ich środki nie były wystarczające do realizacji bieżących zadań, zaciągały krótkoterminowe kredyty i pożyczki w bankach komercyjnych. Takie działania były nieefektywne z punktu widzenia zarządzania płynnością i stabilnością sektora finansów publicznych oraz prowadziły do wzrostu PDP. Czy wprowadzone rozwiązanie wpłynęło jednak na realizację tego celu? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Należy wskazać, że z perspektywy wszystkich rozwiązań wprowadzonych w ramach drugiego etapu konsolidacji finansów publicznych zauważalne było spowolnienie tempa wzrostu PDP, a nawet jego niewielki spadek w pierwszych latach. Sama instytucja depozytu u j.s.t., ze względu na jej niewielkie znaczenie praktyczne w badanym okresie, miała w tym skromny udział. Dlatego też należy przyjąć, że w odniesieniu do tego instrumentu cel ten nie został osiągnięty, mimo potencjalnych możliwości.

Odpowiadając na drugie z postawionych pytań, należy wskazać, że podmioty uprawnione do lokowania wolnych środków u j.s.t. to tylko niektóre samorządowe osoby prawne: samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem

tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, samorządowe instytucje kultury oraz inne niektóre samorządowe osoby prawne. Z możliwości skorzystania z tego instrumentu wyłączone zostały jednak wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej z uwagi na ustawowy nakaz lokowania wolnych środków w formie depozytu u MF adresowany do tych podmiotów. Odnosząc się do kwestii ustalonego zakresu podmiotowego, należy zwrócić uwagę na kilka czynników. Po pierwsze, są one funkcjonalnie związane z j.s.t., tzn. są przez te jednostki tworzone i nadzorowane. Po drugie, tworzone są one nie na podstawie u.f.p., lecz na podstawie innych ustaw, regulujących ich organizację i zadania. Po trzecie, posiadają osobowość prawną, tym samym są odrębnym od j.s.t. podmiotem praw i obowiązków. Po czwarte i najważniejsze, ich gospodarka finansowa cechuje się pewną niezależnością od gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W szczególności należy zwrócić uwagę na to, że to kierownik danej jednostki ma decydujący wpływ na jej bieżącą gospodarkę, która jest oparta na sporządzanym przez niego planie finansowym. Pozostałe JSFP natomiast nie spełniają tych kryteriów łącznie.

W kwestii odpowiedzi na trzecie pytanie nie ulega wątpliwości, że stosunki te charakteryzują się nie tylko ich znaczną ilością, ale i różnorodnością. Z uwagi na to, że w omawianym zakresie problematyka dotyczy mienia komunalnego, można zauważyć dualność tych stosunków, tzn. wyróżnia się zarówno stosunki publicznoprawne, jak i prywatnoprawne. Podział ten nie ma jednak charakteru konkurencyjnego, lecz sfera prawa prywatnego i publicznego są w tym zakresie ze sobą ściśle związane i wzajemnie się uzupełniają. Nie oznacza to jednak, że zawiązanie i realizacja stosunku prawnego depozytu u j.s.t. nie powoduje problemów praktycznych. Wątpliwości może powodować niewielka liczba rozwiązań prawnych regulujących wprost tytułową instytucję oraz konieczność odpowiedniego stosowania norm prawnych odnoszących się do cywilnoprawnego stosunku depozytu nieprawidłowego, w zakresie którego odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące depozytu zwykłego (umowy przechowania). Należy także zwrócić uwagę, że większość przepisów regulujących kwestię depozytu u j.s.t. (poza kilkoma wyjątkami) ma charakter *ius dispositivum*. Brak sztywnych ram prawnych i względnie obowiązujący charakter przepisów, przy nakazie odpowiedniego ich stosowania, mogą być przyczyną wielu problemów praktycznych związanych z zawarciem i wykonywaniem umowy depozytu przez poszczególne strony stosunku.

W zakresie korzyści osiągniętych przez zawarcie umowy depozytu u j.s.t. można wyróżnić ich trzy zasadnicze kategorie. Po pierwsze, korzyści odnoszone przez składającego wolne środki w depozyt. W tym zakresie będzie to przede wszystkim wynagrodzenie, jakie otrzyma on za czasowe oddanie swojego kapitału do swobodnego korzystania innemu podmiotowi. Wynagrodzenie to najczęściej przybiera postać odpowiedniego oprocentowania. Innymi korzyściami mającymi praktyczne znaczenie dla deponenta

mogą być w szczególności te postanowienia umowy, które w sposób dla niego korzystny określają pozostałe warunki depozytu, takie jak np. proste i skuteczne procedury, możliwość żądania zwrotu środków przed upływem okresu, na jaki zostały złożone, czy też gwarancje odnoszące się do bezpieczeństwa ich przechowywania i zwrotu. Po drugie, wyróżnić można korzyści po stronie przyjmującego w depozyt, tj. jednostki samorządu terytorialnego. Będzie to w szczególności przyjęcie w zarząd środków, które ów podmiot może wykorzystać na sfinansowanie rozchodów lub deficytu własnego budżetu bez konieczności zaciągania pożyczek i kredytów w bankach. Należy także rozważyć korzyść ekonomiczną, o której wartości przesądzać będzie różnica pomiędzy oprocentowaniem pożyczek oferowanym przez banki a oprocentowaniem środków będących w depozycie u j.s.t. Tym samym, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego zaproponowałaby lokującemu stopę oprocentowania mniejszą od tej, jaką tym jednostkom oferują banki przy zaciąganiu pożyczek, to wówczas byłaby to wymierna korzyść ekonomiczna, tym większa, im więcej dana j.s.t. przyjęłaby środków w depozyt. Zastanawiająca jest także możliwość dalszego lokowania tych środków przez j.s.t. w sytuacji, w której nie byłyby one okresowo „potrzebne” do realizacji zadań tej jednostki. Po trzecie, należy zwrócić uwagę na korzyści w znaczeniu makroekonomicznym, tj. odnoszone przez cały sektor finansów publicznych. Będzie to przede wszystkim pozytywny wpływ na poziom samorządowej części długu publicznego poprzez ograniczenie potrzeb pożyczkowych j.s.t. poza sektorem finansów publicznych. W konsekwencji spowoduje to także zmniejszenie roli banków komercyjnych w zakresie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetów j.s.t.

Odnosząc się do kolejnego pytania, należy wskazać, że zmierzenie wartości środków przyjętych w depozyt przez j.s.t. od momentu wprowadzenia tego instrumentu związane jest z określonymi problemami. Zasadnicze znaczenie będzie tu miał niewystarczający poziom szczegółowości sprawozdań w zakresie funkcjonowania tytułowego instrumentu, a także rozbieżności pomiędzy poszczególnymi danymi udostępnianymi przez organy władzy publicznej. Świadczyć to może o znikomym zainteresowaniu praktycznym znaczeniem deponowania wolnych środków u j.s.t. Niemniej jednak analizie poddano zarówno wartość i strukturę depozytów w skali ogólnopolskiej, jak i w województwie zachodniopomorskim. Uzyskane wyniki świadczą o gasnącym zainteresowaniu tą instytucją. W skali państwa według raportów KRRIO w depozyt przyjęto środki tylko w latach 2020–2021 i była to wartość na łącznym poziomie 7 mln zł. Raporty te nie precyzują jednak, jakiego typu były to depozyty. W odniesieniu do sytuacji w województwie zachodniopomorskim dane uzyskane z BIP oraz w trybie dostępu do informacji publicznej wykazują rozbieżności w tym zakresie. Według nich w latach 2015–2024 przyjęto łącznie jedynie 1,3 mln zł wolnych środków w depozyt i to tylko w jednej gminie – Borne Sulinowo. Wydaje się, że trudna sytuacja finansowa wywołana pandemią

COVID-19 oraz wojną w Ukrainie skutecznie ograniczyła możliwości wypracowywania kwot wolnych środków i następnie lokowania ich w formie tych depozytów.

Odpowiadając na ostatnie z postawionych pytań badawczych nie sposób jest jednoznacznie wskazać uniwersalnego rozwiązania, które mogłoby zapewnić 100% skuteczność depozytowi u j.s.t. Odnosząc się do możliwości „zapożyczenia” niektórych rozwiązań legislacyjnych z depozytu u MF do depozytu u j.s.t., należy wskazać, że rozwiązania te nie mogą w sposób inwazyjny ograniczać gmin, powiatów i województw. Wiele w tym zakresie zależeć będzie bowiem od samych j.s.t. i samorządowych osób prawnych, którym zgodnie z ideą samorządności przysługuje swoboda w zarządzaniu własnymi finansami. Można jednak sformułować kilka postulatów i uwag *de lege ferenda*, które niewątpliwie przyczynią się do zwiększenia popularności i świadomości potencjalnych partnerów stosunku prawnego depozytu.

Po pierwsze, najprostszym rozwiązaniem wydaje się uczynienie depozytu u j.s.t. obligatoryjną formą lokowania wolnych środków. Zmiana ta nie odpowiadałaby jednak idei samorządności i *de facto* „zmuszałaby” większość samorządowych osób prawnych do ograniczenia się do wyboru tylko jednego z pięciu obecnie dostępnych rozwiązań.

Po drugie, postuluje się o rozszerzenie katalogu form lokowania wolnych środków WFOŚiGW o depozyt u j.s.t. W obecnym stanie prawnym te JSFP są zobowiązane lokować swoje wolne środki w formie depozytu u MF. Zapewnienie WFOŚiGW możliwości wyboru depozytariusza swoich wolnych środków w postaci j.s.t. lub MF niewątpliwie korzystnie wpłynie na finanse samorządowych jednostek sektora finansów publicznych. Jednocześnie nie należy uprawniać WFOŚiGW do lokowania w pozostałych formach, w tym w szczególności należy wykluczyć rachunki bankowe w bankach komercyjnych. W przeciwnym razie obrót tymi środkami będzie następował w dużej mierze poza sektorem finansów publicznych. Trzeba także rozważyć rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. w pierwszej kolejności o SPZOZ-y, instytucje kultury oraz osoby prawne, dla których podmiotem tworzącym jest minister lub kierownik urzędu centralnego (a więc te o państwowym charakterze), a w dalszej kolejności także o pozostałe JSFP.

Po trzecie, należy rozważyć opracowanie metody obliczania oprocentowania, jakie przysługiwać będzie deponentowi dokonującemu lokaty u j.s.t. W tym zakresie można skorzystać z rozwiązań, które zastosowano przy depozycie u MF i dokonywać takich ustaleń na podstawie obiektywnie mierzalnych wartości, takich jak stopa depozytowa NBP lub stawka WIBID. Jednakże w celu zapewnienia konkurencyjności depozytowi u j.s.t. na tle innych form lokowania wolnych środków postuluje się zapewnienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie ustalania wysokości oprocentowania. Ponadto należałoby także wprowadzić jasne i transparentne procedury postępowania z wolnymi środkami

przyjętymi w depozyt, w szczególności w zakresie zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa obrotu. Aby było to możliwe, niewątpliwie odpowiednie zastosowanie powinny znaleźć metody i schematy działania funkcjonujące przy depozycie u MF. Nie należy jednak w sposób bezpośredni przenosić rozwiązań z depozytu u MF do depozytu u j.s.t., lecz przyjąć własne autonomiczne rozwiązania. W tym zakresie postuluje się współpracę między stroną rządową i samorządową oraz pomoc pracowników Ministerstwa Finansów i Banku Gospodarstwa Krajowego w opracowaniu odpowiednich instrukcji oraz właściwe przeszkolenie pracowników samorządowych.

Należy także wskazać na konieczność przeprowadzenia działań, które nie będą nastawione tylko na zmiany legislacyjne. Wśród nich w pierwszej kolejności trzeba przeprowadzić kampanię informacyjną na temat depozytu u j.s.t. jako formy lokowania wolnych środków, skierowaną zarówno do deponentów, o których mowa w art. 48 ust. 1a u.f.p., jak i samych j.s.t. Ponadto należałoby stworzyć swoiste poradniki sporządzania, a nawet przykładowe wzory uchwał organów stanowiących j.s.t. wyrażających zgodę na przyjęcie w depozyt wolnych środków oraz umowy depozytu nieprawidłowego, z których mogłyby korzystać w wybranym przez siebie zakresie poszczególne j.s.t. Konieczne byłoby także wypracowanie pewnych wzorców mechanizmów zapewniających rzeczywistą możliwość reagowania na sytuację na rynku finansowym przez depozytariusza poprzez odpowiednie ustalanie poziomu oprocentowania i innych istotnych warunków umowy. Niezbędne jest również zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa i gwarancji środków przyjmowanych w depozyt. W tym zakresie Minister Finansów mógłby wydawać niewiążące rekomendacje i w ten sposób upowszechniać swoje wieloletnie doświadczenia w zakresie przyjmowania wolnych środków w depozyt. Wreszcie nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie tej instytucji bez sprawnego i rzetelnego systemu monitorowania jego wdrażania. Przyjęty w tym zakresie system jest bowiem niewystarczający i może prowadzić do wyciągania nieadekwatnych do rzeczywistości wniosków.

Należy uznać, że w świetle pierwszej z przyjętych hipotez badawczych wprowadzony przez ustawodawcę mechanizm lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. może być istotnym elementem w procesie zarządzania środkami finansowymi samorządowych jednostek sektora finansów publicznych, ale tylko w ograniczonym zakresie. Odnosząc się natomiast do drugiej hipotezy badawczej, można wskazać, że stosowanie depozytu u j.s.t. w niewielkim stopniu wpłynęło na zmniejszenie poziomu długu publicznego w sektorze samorządowym. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania zapewniają prawne ramy do funkcjonowania depozytu u j.s.t. jako formy lokowania wolnych środków, natomiast osiągnięte w tym obszarze efekty są bardzo skromne. Tytułowy instrument finansowoprawny w zasadzie ocenić można pozytywnie, bowiem rzeczywiście jest w stanie doprowadzić do skutecznego zarządzania finansami samorządowych osób

prawnych i samych j.s.t., a w konsekwencji doprowadzić do zmniejszenia się potrzeb pożyczkowych tych jednostek i ograniczenia ich zaspokajania poza sektorem finansów publicznych. Niemniej obecny stan faktyczny i prawny powoduje wiele wątpliwości dotyczących konstrukcji tego instrumentu, co przyczynia się do braku zainteresowania tytułowym depozytem. W szczególności należy negatywnie ocenić niekonsekwencję po stronie ustawodawcy, który po dopuszczeniu do obrotu prawnego instytucji mającej ogromny potencjał, nie podjął żadnych zasadniczych działań umożliwiających realizację głównego celu, dla którego depozyt u j.s.t. zostały wprowadzony – zmniejszenia poziomu długu publicznego w sektorze samorządowym.

Wzory aktów prawnych

Wzór nr 1. Uchwała rady gminy w sprawie wyrażenia zgody na przyjęcie wolnych środków w depozyt

Uchwała Nr XVII/183/2015
Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie
z dnia 7 grudnia 2015 r.

w sprawie wyrażenia zgody na przyjmowanie przez Gminę Borne Sulinowo w depozyt wolnych środków od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest Gmina Borne Sulinowo, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515) i art. 91a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, poz. 938 i poz. 1646, z 2014 r. poz. 379, poz. 911, poz. 1146, poz. 1626 i poz. 1877 oraz z 2015 r. poz. 238, poz. 532, poz. 1045, poz. 1117, poz. 1130, poz. 1189, poz. 1190, poz. 1269, poz. 1358, poz. 1513 i poz. 1854), na wniosek Burmistrza Bornego Sulinowa, Rada Miejska w Bornem Sulinowie uchwala, co następuje:

- § 1. Wyraża się zgodę na przyjmowanie przez Gminę Borne Sulinowo w depozyt wolnych środków od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest Gmina Borne Sulinowo, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), z wyłączeniem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
- § 2. Przyjmowanie przez Gminę Borne Sulinowo w depozyt wolnych środków, o których mowa w § 1, ma na celu sfinansowanie środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów budżetu Gminy Borne Sulinowo.
- § 3.
 - 1. Wolne środki przyjęte w depozyt podlegają oprocentowaniu.
 - 2. Środki złożone na rachunkach depozytowych Gminy Borne Sulinowo są oprocentowane w wysokości 3,00% w stosunku rocznym.
 - 3. Środki złożone na rachunkach depozytowych Gminy Borne Sulinowo wraz z należnymi odsetkami winny być na każde żądanie zwrócone z rachunku depozytowego na rachunek bankowy podmiotu składającego w depozyt, jeżeli okaże się, że są one potrzebne do sfinansowania wydatków tego podmiotu.
- § 4. Upoważnia się Burmistrza Bornego Sulinowa do podpisania umowy z deponentem.
- § 5. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Bornego Sulinowa.
- § 6. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wzór nr 2. Umowa depozytu wolnych środków**UMOWA DEPOZYTU**

zawarta w dniu w Bornem Sulinowie pomiędzy Gminą Borne Sulinowo, Al. Niepodległości 6, 78-449 Borne Sulinowo reprezentowaną przez:

.....
zwaną w dalszej części umowy „Przyjmującym w Depozyt”,

a
reprezentowanym przez:

.....
zwaną w dalszej części umowy „Deponentem”,

o następującej treści:

§ 1

Przyjmujący w depozyt przyjmuje na przechowanie kwotę (słownie:). Przyjęcie powyższej kwoty od Deponenta na przechowanie nastąpi poprzez przekazanie środków przez Deponenta w dniu na rachunek bankowy Gminy Borne Sulinowo w Pomorskim Banku Spółdzielczym Oddział w Bornem Sulinowie Nr 66 8581 1056 0300 2004 2000 0001.

§ 2

Przyjmujący w depozyt ma prawo rozporządzać powierzonym przedmiotem przechowania zgodnie z uchwałą Nr XVII/183/2015 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 7 grudnia 2015 roku.

§ 3

Przyjmujący w depozyt dokona zwrotu przedmiotu przechowania w całości w terminie do dnia wraz z należnymi odsetkami bądź na każde żądanie Deponenta, jeżeli okaże się, że są one mu potrzebne do sfinansowania wydatków.

§ 4

Wszelkie zmiany umowy wymagają dla swej ważności formy pisemnej w postaci aneksu.

§ 5

W sprawach nieuregulowanych niniejszą umową mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego.

§ 6

Wszelkie spory mogące wyniknąć z niniejszej umowy strony poddają pod rozstrzygnięcie sądom powszechnym właściwym rzeczowo dla siedziby Przyjmującego w depozyt.

§ 7

Umowa została sporządzona w 2 jednobrzmiących egzemplarzach po 1 dla każdej ze stron.

Przyjmujący w depozyt

Deponent

Wzór nr 3. Dyspozycja utworzenia depozytu terminowego**WZÓR**

....., dnia
(nazwa jednostki) (miejscowość*)

Minister Finansów

Dyspozycja utworzenia depozytu terminowego nr

Na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie zlecam utworzenie depozytu terminowego z rachunku nr*..... na następujących warunkach:

- 1) kwota depozytu: (słownie*:);
- 2) dzień utworzenia depozytu:
- 3) dzień zwrotu środków z depozytu:

.....
(stempel firmowy i podpis/y osób uprawnionych*)

Potwierdzenie przyjęcia dyspozycji.

.....
(data i godzina przyjęcia zlecenia)
(stempel firmowy i podpis/y osób upoważnionych*)

* dotyczy tylko dyspozycji w formie pisemnej

Wzór nr 4. Dyspozycja wcześniejszego rozwiązania depozytu terminowego**WZÓR**

....., dnia
(nazwa jednostki) (miejscowość*)

Minister Finansów

Dyspozycja wcześniejszego rozwiązania depozytu terminowego

Na podstawie § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie wnoszę o zwrot środków z depozytu terminowego nr, utworzonego z rachunku nr*

1) w kwocie: (słownie*:);

2) w dniu*:

3) z dniem zwrotu środków z depozytu określonym na:

.....
(stempel firmowy i podpis/y osób uprawnionych*)

Potwierdzenie przyjęcia dyspozycji.

.....

(data i godzina przyjęcia zlecenia)

(stempel firmowy i podpis/y osób upoważnionych*)

* dotyczy tylko dyspozycji w formie pisemnej

Wzór nr 5. Dyspozycja przekazania środków w zarządzanie terminowe

WZÓR

....., dnia
(nazwa jednostki) (miejscowość*)

Minister Finansów

Dyspozycja przekazania środków w zarządzanie terminowe nr

Na podstawie § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie zlecam przekazanie wolnych środków w zarządzanie terminowe z rachunku nr*..... na następujących warunkach:

- 1) kwota środków przekazanych w zarządzanie:
(słownie*:);
- 2) dzień przekazania środków w zarządzanie
- 3) dzień zwrotu środków przekazanych w zarządzanie:

.....
(stempel firmowy i podpis/y osób uprawnionych*)

Potwierdzenie przyjęcia dyspozycji.

.....
(data i godzina przyjęcia zlecenia)
(stempel firmowy i podpis/y osób upoważnionych*)

* dotyczy tylko dyspozycji w formie pisemnej

Wzór nr 6. Dyspozycja wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe

WZÓR

....., dnia
 (nazwa jednostki) (miejscowość*)

Minister Finansów

Dyspozycja wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe

Na podstawie § 20 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie wnosząc o zwrot środków przekazanych w zarządzanie terminowe na podstawie dyspozycji nr..... z rachunku nr *.....:

- 1) w kwocie*: (słownie*:);
- 2) w dniu*.....;
- 3) z dniem zwrotu środków przekazanych w zarządzanie określonym na:

.....
 (stempel firmowy i podpis/y osób uprawnionych*)

Potwierdzenie przyjęcia dyspozycji.

.....
 (data i godzina przyjęcia zlecenia)
 (stempel firmowy i podpis/y osób upoważnionych*)

* dotyczy tylko dyspozycji w formie pisemnej

Bibliografia

Wykaz cytowanej literatury przedmiotu

- Antoniak-Tęskna P., *Komentarz do art. 11*, w: *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX (el.).
- Babczuk A., *Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej jako źródło zagrożenia sytuacji finansowej samorządu powiatowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7–8, s. 42–50.
- Bal K., Piaszczyk A., *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie perspektywy finansowej na lata 2014–2020*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie” 2017, nr 13, s. 10–27.
- Blangiewicz M., Miłobędzki P., *Zależności pomiędzy stopami referencyjnymi WIBID i WIBOR dla depozytów o tym samym terminie zapadalności*, „Prace Naukowe / Akademia Ekonomiczna w Katowicach” 2008, s. 99–106.
- Bogucki S., Winiarski K., *Komentarz do art. 1*, w: A. Wacławczyk, S. Bogucki, K. Winiarski, *Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, LEX (el.).
- Bogucki S., *Zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych*, w: S. Bogucki, W. Stachurski, R. Wiatrowski, K. Winiarski, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Podatek od czynności cywilnoprawnych a VAT*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 180–248.
- Borodo A., *Głos w sprawie zakresu i kształtu długu oraz deficytu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2, s. 52–57.
- Borodo A., *Zagadnienia prawne i finansowe wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2020, nr 13, s. 35–45.
- Bożek W., *Depozyt u Ministra Finansów – stan obecny i przyszłe zmiany*, w: *Współczesne problemy bankowości i sektora finansów publicznych*, t. I, red. E. Kowalewska, P. Mańczyk, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 265–279.
- Bożek W., *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolter Kluwer, Warszawa 2020, s. 346–355.
- Bożek W., *Komentarz do art. 91a*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 620–623.

- Bożek W., *Lokaty wolnych środków z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności: diagnoza i perspektywy*, red. W. Miemieć, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 487–495.
- Bożek W., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na tle państwowego długu publicznego i jego struktura*, „*Ekonomiczne Problemy Usług*” 2017, nr 129, s. 41–52.
- Bucholski R., *Deficyt budżetowy czy prognozowany deficyt budżetowy*, w: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 255–264.
- Budzyński T.M., *Opinia o ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 1062); <http://ww2.senat.pl/k7/dok/opinia/2010/oe-159.pdf> (dostęp 14.10.2023).
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Cyberbezpieczeństwo – zagadnienie definicyjne*, „*Cyberbezpieczeństwo i Prawo*” 2019, nr 2, s. 7–23.
- Chojna-Duch E., *Przychody jednostek samorządu terytorialnego w przepisach prawa finansowego*, „*Samorząd Terytorialny*” 1999, nr 6, s. 29–35.
- Deighton-Smith R., Jacobs SH., *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD countries*, OECD, Paris 1997.
- Delijewski M., *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę – wybrane zagadnienia*, w: *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 162–174.
- Dercz M., Rek T., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Wolter Kluwer, Warszawa 2019, LEX (el.).
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 230–260.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Dyląg A., *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako przedsiębiorcy w świetle ustawy o działalności leczniczej*, „*Monitor Prawniczy*” 2011, nr 17, s. 915–925.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- de Francesco F., Radaelli C.M., Troeger V.E., *Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment*, „*Journal of European Public Policy*” 2011, t. 19, nr 4, s. 491–511.
- Glumińska-Pawlic J., *Konstytucyjne gwarancje a ustawowe ograniczenia samodzielności finansowej gmin*, w: *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Temida 2. Wydawnictwo stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 347–359.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- Glumińska-Pawlic J., *Skutki podatkowe umowy depozytu nieprawidłowego*, „*Radca Prawny*” 2001, nr 4, s. 106–118.

- Glumińska-Pawlic J., *Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – ograniczenia i perspektywy rozwoju*, w: *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja-Hliniak, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, s. 153–164.
- Gonet W., *Kontrola samorządowych osób prawnych i samorządowych jednostek organizacyjnych przez Regionalne Izby Obrachunkowe*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 12, s. 38–56.
- Gonet W., *Pełnomocnictwo, prokura, reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Grzybowski S., *System Prawa Cywilnego*, t. III, cz. 2, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. S. Grzybowski, Ossolineum, Wrocław 1976.
- Gudowski J., *Komentarz do art. 845*, w: *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. t. I–II*, red. G. Bieniek, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 840–857.
- Gwizdała J., *Instrumenty pochodne w ograniczaniu ryzyka stopy procentowej w bankach komercyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 60, s. 437–447.
- Hauser M., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. 65, s. 151–168.
- Hotel M., Rychlewska A., *Analogia jako metoda prawnicza*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015, nr 2, s. 31–45.
- Jagoda J., *Komentarz do art. 6*, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 185–196.
- Jagoda J., *Samorządowe osoby prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2, s. 5–16.
- Jęgorow D., *Struktura przychodów i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego a wzrost zadłużenia publicznego*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2018, t. 10, nr 1, s. 21–43.
- Kachniarz M., *Komercjalizacja samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, ABC, Kraków 2008, LEX (el.).
- Kamiński A., *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kaźmierczyk A., *Warunki stosowania analogia legis*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Problemy społeczne, polityczne i prawne” 2013, nr 911, s. 21–32.
- Kielin Ł., *Limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w dobie pandemii wirusa COVID-19 oraz w obliczu agresji Rosji na Ukrainę*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 39–50.
- Klank L., *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, cz. 3, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, nr 9, s. 71–86.
- Kleszczewski K., *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-financeowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, LEX (el.).
- Kopaczńska-Pieczniak K., *Komentarz do art. 845*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3, Zobowiązania – część szczegółowa*, red. A. Kidyba, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 1128–1162.

- Koperkiewicz-Mordel K., *Inne podatki*, w: *Prawo podatkowe w Polsce. Podręcznik akademicki*, red. W. Nykiel, Difin, Warszawa 2018, s. 358–393.
- Kopyściańska K., *Podatek od czynności cywilnoprawnych*, w: *Prawo podatkowe z kazusami i pytaniami*, red. P. Borszowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 422–432.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Kornberger-Sokołowska E., *Prawo finansowe (prawo finansów publicznych, prawo podatkowe, prawo bankowe)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kosikowski C., *Funkcje finansów publicznych*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 25–26.
- Kosikowski C., *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2011, LEX (el.).
- Koszowski M., *O lukach w prawie rzadko spotykanych słów kilka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 1, s. 109–122.
- Kowalczyk E., *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Miłosz-Sitek, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis (el.).
- Kozłowska A., *Podatek od czynności cywilnoprawnych a podatek od spadków i darowizn*, w: *Przemiany prawne i ekonomiczne w Polsce oraz ich wpływ na zarządzanie finansami państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Bożek, E. Kowalewska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019, s. 81–104.
- Kubiak-Cyryl A., *Komentarz do art. 724*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 1433–1441.
- Kucia-Guściora B., „*Wolne środki*” w ustawie o finansach publicznych z perspektywy kompetencji Ministra Finansów, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 2, s. 21–43.
- Kucia-Guściora B., *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 395–489.
- Kuśnierz L., *Sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora samorządowego*, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis (el.).
- Lenczowska-Soboń K., *Statut podmiotu leczniczego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ABC 2021, LEX (el.).
- Lipiec-Warzecha L., *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. L. Lipiec-Warzecha, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, LEX (el.).
- Lipiec-Warzecha L., *Komentarz do art. 52*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. L. Lipiec-Warzecha, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, LEX (el.).
- Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Cyberbezpieczeństwo administracji publicznej w Polsce. Wybrane zagadnienia*, European Association for Security, Kraków 2016.
- Lotko E., *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce*, rozprawa doktorska, Białystok 2016, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5876/1/E_Lotko_Prawnofinansowe_instrumenty_ograniczania_dlugu_publicznego_w_Polsce.pdf (dostęp 5.05.2022).

- Łokaj M., Narolski M., *Umowa, statut i regulamin organizacyjny w podmiotach leczniczych*, ABC, LEX (el.).
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Makowski K., *Jawność w samorządzie terytorialnym*, w: R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 50–56.
- Marczewska J., *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 217–225.
- Martysz C., *Komentarz do art. 12*, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 260–280.
- Maśniak D., *Finanse publiczne*, w: *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 130–134.
- Mądel M., *Komentarz do art. 845*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, C.H. Beck, Warszawa 2023, s. 1587–1595.
- Misiąg W., *Komentarz do art. 48*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis (el.).
- Modzelewski W., Janiec-Modzelewska R., *Zwolnienia od podatku*, w: *Komentarz do ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych*, red. W. Modzelewski, R. Janiec-Modzelewska, Instytut Studiów Podatkowych, Warszawa 2022, s. 130–176.
- Moll T., *Komentarz do art. 18, teza 29*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 342–355.
- Mrówczyński M., *Uwarunkowania prawne tworzenia instytucji kultury oraz stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność kulturalną*, w: *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauki, Poznań 2012, s. 60–72.
- Myszczyński P., *Wpływ stóp procentowych na lokowanie wolnych środków na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Prawo finansowe w obliczu wyzwań zrównoważonego rozwoju*, red. B. Namieciński, W. Gnych-Pietrzak, ArchaeGraph, Łódź 2024, s. 183–205.
- Namieciński B., *Umowa depozytu nieprawidłowego u jednostki samorządu terytorialnego jako instrument zarządzania wolnymi środkami oraz stosunki prawne z niej wynikające*, w: *Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa finansowego*, red. W. Bożek, D. Wróblewska, ArchaeGraph, Łódź 2022, s. 183–200.
- Niemczyk A., Zamora P., *Interwencjonizm państwowy na rynku usług turystycznych w warunkach pandemii COVID-19*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2021, nr 27 (3), s. 21–34.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, w: *System Prawa Administracyjnego, tom 6: Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 97–226.
- Nizioł K., *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Polgres Multimedia, Szczecin 2013;

- Niżnik-Dobosz I., Dobosz P., *Komentarz do art. 7, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 168–176.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 360–376.
- Ofiarski Z., *Kilka refleksji o opodatkowaniu umowy depozytu nieprawidłowego podatkiem od czynności cywilnoprawnych*, w: *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, red. J. Głuchowski, M. Kalinowski, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, A. Nita, A. Olesińska, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 392–404.
- Ofiarski Z., *Państwowy dług publiczny*, w: *System prawa finansowego, tom II, Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 139–177.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 65.
- Panfil P., *Komentarz do art. 78a, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 208–212.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Paszkowska M., *SPZOZ po zmianach legislacyjnych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2012, t. 13, z. 5, s. 73–84.
- Patena W., *Podręcznik do bankowości. Rynki, regulacje, usługi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Pest P., *Komentarz do art. 8, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Wolter Kluwer, Warszawa 2021, s. 124–127.
- Piecha J., *Komentarz do art. 18, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 227–234.
- Piotrowska-Marczak K., *Opinia z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie projektu ustawy o finansach publicznych*, IV kadencja, druk sejm. nr 1844, s. 2, www.sejm.gov.pl (dostęp 10.03.2022).
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Poniatowicz M., *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 7–23.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Potocki A., *Tworzenie samorządowych instytucji kultury*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, vol. XX, nr 33, s. 49–61.
- Prawelska-Skrzypek G., *Pogłębiona analiza efektywności funkcjonowania jednostek i instytucji kultury w Krakowie*, „Zarządzanie w Kulturze” 2000, t. I, s. 163–188.
- Prawelska-Skrzypek G., *Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.

- Pyziół W., w: J. Panowicz-Lipska, *System Prawa Cywilnego, t. 8, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Radwański Z., Panowicz-Lipska J., *Zobowiązania – część szczegółowa*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Ruśkowski E., *Komentarz do art. 52*, w: *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, ODDK Gdańsk, Gdańsk 2019, s. 164–171.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Jednostki sektora finansów publicznych*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012, s. 99–116.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w bankach*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 4, s. 31.
- Skibińska-Fabrowska I., *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w latach 2008–2014*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2015, nr 2, s. 47–57.
- Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 167*, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 880–962.
- Stachurski W., *Wylączenia z opodatkowania (art. 2)*, w: S. Bogucki, A. Dumas, W. Stachurski, K. Winiarski, *Podatek od czynności cywilnoprawnych – komentarz dla praktyków*, ODDK Gdańsk, Gdańsk 2014, s. 120–167.
- Staniszewski M., *Charakter ulg, zwolnień, wyłączeń oraz zniżek i zwryżek podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych*, „Studia Administracyjne” 2018, nr 10, s. 65–81.
- Stankiewicz J., *Debudyżetyzacja finansów państwa*, Temida2, Białystok 2007.
- Szelągowska A., *Operacje rozliczeniowe*, w: *Bankowość. Instytucje, operacje, zarządzanie*, red. M. Iwanowicz-Drozdowska, W.L. Jaworski, A. Szelągowska, Z. Zawadzka, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2017, s. 145–150.
- Szmaj K., *Komentarz do art. 91a*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, red. W. Misiąg, Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis (el.).
- Szmaj K., *Państwowy dług publiczny – analiza pojęcia i wnioski prawnosystemowe*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 4, s. 25–44.
- Śliwa R., Żaba-Nieroda R., *Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 364–379.
- Tyniewicki M., *Komentarz do art. 48*, w: *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J.M. Salachna, M. Tyniewicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 344–351.
- Walczak P., *Komentarz do art. 217*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 637–661.
- Walczak P., *Komentarz do art. 91a*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 372–375.

- Wrześniewska-Nowacka A., *Podwyższona stawka – sposób na niezdyscyplinowanych podatników*, w: *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Sankcje i preferencje w prawie podatkowym*, red. B. Kucia-Guściora, M. Münnich, A. Zdunek, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015, s. 37–52.
- Zagrobelny K., *Komentarz do art. 845*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1705–1728.
- Zgajewska-Rytelewska E., *Karnoprawne i Cywilnoprawne Pojęcie Dokumentu*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2017, nr 1, s. 31–50.
- Złakowski Ł., *Komentarz do art. 18 w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 172–195.

Wykaz cytowanych aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 1997 r., nr 177, poz. 751 – uchylona).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r., nr 14, poz. 89 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 87 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1325 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 685 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r., poz. 1899).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 566 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 114 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 295).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 356 ze zm.).

- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r., poz. 361 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 257, poz. 1726).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2024 r., poz. 799 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. nr 291, poz. 1707).
- Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1626).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2010 r., nr 38, poz. 207).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych, przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1864).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r., nr 298, poz. 1767).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz.U. z 2012 r., poz. 189).
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2396 ze zm.).
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., poz. 1006).
- Uchwała nr XVII/183/2015 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyjmowanie przez Gminę Borne Sulinowo w depozyt wolnych środków od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest Gmina Borne Sulinowo, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych, BIP Gminy Borne Sulinowo.

Wykaz cytowanych orzeczeń sądowych

Sąd Najwyższy

Wyrok SN z dnia 16 grudnia 1974 r., I CR 737/74, Legalis nr 18459.

Wyrok SN z dnia 1 czerwca 2017 r., I CSK 590/16, OSNC 2018, nr 3, poz. 34.

Naczelny Sąd Administracyjny

Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., II FSK 279/10, Legalis nr 389236.

Wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II FSK 952/15, LEX nr 2302164.

Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2020 r., II FSK 1436/18, LEX nr 3058074.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2001 r., SA/Sz 733/01, LEX nr 49969.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2001 r., SA/Sz 734/01, LEX nr 49970.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r., I SA/Wa 134/08, LEX nr 50784.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 października 2013 r., I SA/Sz 590/13, Legalis nr 790141.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r., II SA/Op 254/19, Legalis nr 2244853.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lutego 2022 r., II SA/Gl 1560/21, Legalis nr 2673364.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 lutego 2022 r., II SA/Sz 1131/21, nr 2683479.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 marca 2023 r., I SA/Bk 72/23, LEX nr 3517138.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 maja 2024 r., I SA/Bk 137/24, LEX nr 3726171.

Sąd Apelacyjny

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2018 r., I ACa 1524/17, LEX nr 2673058.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 5 stycznia 2021 r., I ACa 1022/19, LEX nr 3167708.

Wykaz cytowanych rozstrzygnięć nadzorczych

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29 października 2008 r., NK.II.J.S.0911-172/08, LEX nr 493062.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 grudnia 2012 r., NK-N7.4131.1068.2012.AM5 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 4980).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 stycznia 2013 r., NK-N4.4131.1736.2012.MG (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 184).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 października 2020 r., WNP-R.4131.16.2020.BM (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10163).

Wykaz innych źródeł

Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2015–2022 <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne> (dostęp 21.02.2024).

Informacja o wynikach kontroli NIK – Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych, nr ewidencyjny: P/19/013, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/013/> (dostęp 30.04.2024).

- Ocena skutków regulacji do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2509.
- Piotrowska-Marczak K., Opinia z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie projektu ustawy o finansach publicznych, IV kadencja, druk sejm. nr 1844, s. 2, www.sejm.gov.pl (dostęp 10.03.2022).
- Regulamin otwierania i prowadzenia rachunków bankowych w złotych podlegających konsolidacji finansów publicznych w Banku Gospodarstwa Krajowego, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/rachunki_bankowe/Regulamin_KFP.pdf (dostęp 20.05.2024).
- Sprawozdanie roczne Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO) za rok 2022, <https://rio.gov.pl/153/sprawozdanie-krrio-za-2022-rok.html> (dostęp 30.10.2023).
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia w latach 2015–2023, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne> (dostęp 25.05.2024).
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024–2027, <https://www.gov.pl/web/premier/strategia-zarzadzania-dlugiem-sektora-finansow-publicznych-w-latach-20242027-wraz-z-aktualizacja> (dostęp 30.04.2024).
- Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w latach 2020–2023 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu> (dostęp 31.03.2024).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 3576.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 2509.
- Wystąpienie pokontrolne Prezesa NIK, P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, KBF.410.001.08.2023.

Spis tabel

Tabela 1. Zadłużenie Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2020–2025 – stan obecny i prognozy finansowe	81
Tabela 2. Zadłużenie samorządowych osób prawnych w latach 2018–2020	83
Tabela 3. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych w latach 2015–2020 (w tys. zł)	86
Tabela 4. Wartość wolnych środków ulokowanych w gminie Borne Sulinowo w latach 2015–2020	90
Tabela 5. Wartość i dynamika środków przyjętych w depozyt przez SP w latach 2015–2023 (w mln zł)	100
Tabela 6. Zasady naliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt przez MF	106

Streszczenie

Monografia pt. „Depozyt u jednostki samorządu terytorialnego jako forma lokowania wolnych środków finansowych” dotyczy problematyki zarządzania wolnymi środkami finansowymi przez niektóre samorządowe jednostki sektora finansów publicznych. Jej podstawowym celem była weryfikacja i usystematyzowanie zagadnień i procedur związanych z dysponowaniem wolnymi środkami samorządowego sektora finansów publicznych. Właściwe wykorzystanie tych procedur pozwala na prowadzenie stabilnej i efektywnej gospodarki finansowej. Sposoby i formy lokowania wolnych środków w formie depozytu u jednostek samorządu terytorialnego przez niektóre samorządowe jednostki sektora finansów publicznych to instrumenty zarządzania zasobami finansowymi i ograniczania tempa wzrostu długu publicznego w tym sektorze. Niniejsza książka przedstawia tytułową problematykę w sposób kompleksowy, a zamieszczone w niej rozważania i analizy prowadzone są wielowątkowo i wielowarstwowo. Instrument lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. ma charakter innowacyjny. Dotychczas nieliczne jednostki sektora finansów publicznych zdecydowały się na włączenie tego instrumentu do polityki zarządzania wolnymi środkami. Z tego też względu każdą inicjatywę podjętą przez j.s.t. w tym zakresie należałoby traktować jako rozwiązanie o charakterze nowatorskim i rozwojowym, przełamującym dotychczas przyjęte i często nieefektywne schematy działania.

Abstract

Deposit in a local government unit as a form of investing free financial resources

The monograph entitled. 'Deposit in a local government unit as a form of investing free financial resources' addresses the issue of managing free financial resources by some local government units of the public finance sector. Its main objective was to review and systematise the issues and procedures related to the disposal of free funds of local government units in the area of public finance. The correct application of these procedures enables stable and effective financial management. The method of placing free funds in the form of deposits in local government units by some units of the public finance sector is a tool for managing financial resources and limiting the rate of growth of public debt in this sector. This book presents the title issue in a comprehensive manner, and the considerations and analyses contained in it are multi-layered and multi-level in nature. The instrument of depositing free funds in the form of a deposit in local government units is of an innovative nature. So far, only a few units of the public finance sector have decided to include this instrument in their free funds management policy. Therefore, every initiative taken by local governments in this area should be seen as an innovative and pro-development solution, as it is a way to support the development of the local economy.

Omówiona w monografii instytucja nie była do tej pory przedmiotem szerszego zainteresowania nauki prawa w tym prawa finansowego, w której to gałęzi jedynie fragmentaryczne odniesiono się do zakresu instytucji ujętej w tytule pracy. Problematyka ta, jak dotychczas, nie została jednak przedstawiona w sposób kompleksowy i wyczerpujący. (...) Autor nie bazuje tylko na teoretycznych analizach, ale wskazuje na możliwość praktycznego wykorzystania badań ujętych w pracy. Ukazuje instrument lokowania wolnych środków w formie depozytu u j.s.t. jako narzędzie innowacyjne, jak dotąd stosowane tylko przez nieliczne jednostki sektora finansów publicznych. (...) Podkreślić też trzeba, że ujęcie wniosków w podsumowaniu każdego rozdziału w sposób czytelny i jasny komunikuje etapy badania poszczególnych wielopłaszczyznowych analiz. Czytelnik ma wrażenie, że Autor w sposób zaplanowany i systemowy analizuje poszczególne wątki, aby doprowadzić do przyszłych konkluzji.

Z recenzji dr hab. Beaty Kuci-Guściory, prof. KUL



71-101 Szczecin, ul. Mickiewicza 64
tel. 91 444 20 06, 91 444 20 09
e-mail: wydawnictwo@usz.edu.pl
www.wn.usz.edu.pl

ISBN 978-83-7972-892-3 (online)
ISBN 978-83-7972-891-6 (print)



9 788379 728916