

I. FINANSE SAMORZĄDÓW

ZMIANY W ZAKRESIE PROCEDUR I ZASAD UDZIELANIA POMOCY PUBLICZNEJ

Organy udzielające pomocy publicznej i przygotowujące bądź wykorzystujące programy pomocowe powinny zwrócić uwagę na dzień 6 grudnia 2003 roku. W tym dniu weszła bowiem w życie ustawa z dnia 19 września 2003 roku, w której zarówno dokonano nowelizacji ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, jak i zawarto nowe regulacje w zakresie opiniowania pomocy publicznej. Nowelizacja ta określa nowe zasady opiniowania decyzji oraz programów pomocowych o ile podstawy prawne udzielania pomocy, dla których przygotowano lub zamierza się przygotowywać programy pomocowe mają obowiązywać po dniu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Ustawa ta wraz z przepisami Unii Europejskiej i Traktatu Akcesyjnego już dziś zacznie wpływać na działalność organów udzielających pomocy.

Zgodnie z zapisami Traktatu Rzymskiego określającego m.in. zasady udzielania pomocy w Unii Europejskiej - wszelka pomoc musi być notyfikowana tzn. Komisja Europejska powinna zostać powiadomiona o zamiarze udzielenia pomocy, a następnie uznać taką pomoc za dopuszczalną w świetle postanowień Unii Europejskiej. Dziś funkcje organu nadzorującego pomoc publiczną pełni Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z dniem akcesji funkcję tę przejmie Komisja Europejska. W przypadku gdyby z dniem akcesji Polska wystąpiła do Komisji Europejskiej z wnioskiem o notyfikację pomocy w Polsce, to do czasu wydania przez Komisję zgody, organy w Polsce nie mogłyby udzielać pomocy publicznej. W celu zaradzenia temu problemowi dokonano nowelizacji ustawy o pomocy, która koresponduje z zapisami Traktatu Akcesyjnego i przewidzianej w nim procedury przejściowej w zakresie notyfikacji pomocy. Powinno to ułatwić przechodzenie z krajowego systemu udzielania pomocy na zasady i procedury obowiązujące w Unii. W zależności od specyfiki prawnej określonych podstaw prawnych, na mocy których udzielana jest pomoc, ścieżka dochodzenia do docelowego systemu jest różna.

1. Zgodnie z zapisami Traktatu Akcesyjnego, w załączniku IV za istniejącą pomoc uznaje się środki pomocowe wprowadzone w życie przed dniem 10 grudnia 1994 roku. Istniejąca pomoc - w nomenklaturze Unii Europejskiej oznacza, iż pomoc w sposób domniemany lub decyzyjny została uznana za zgodną z przepisami Unii i może być udzielana. Zatem, jeżeli organ udzielający pomocy udziela jej w oparciu o podstawę prawną, która weszła w życie przed tą datą, to po akcesji (także oparciu o tę podstawę prawną) również może udzielać pomocy publicznej. W tym zakresie nie jest wymagana notyfikacja a jedynie powiadomienie Komisji. Informacje o takim akcie należy przesłać do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
2. W Unii Europejskiej zgodnie z zapisem art. 88 Traktatu Rzymskiego, Komisja powinna być informowana o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Państwo członkowskie nie może udzielać pomocy dopóki nie zostanie wyrażona zgoda przez Komisję. Jednocześnie jednak

Rada może w drodze rozporządzenia określić kategorie pomocy zwolnione z tej procedury tj. zwolnić z obowiązku notyfikacji¹. W tym zakresie Rada wydała następujące rozporządzenia:

- a. Rozporządzenie Komisji nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*,
- b. Rozporządzenie Komisji nr 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu **do pomocy na szkolenia**,
- c. Rozporządzenie Komisji nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do **pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw**,
- d. Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa na **zatrudnienie**².

A zatem, organy udzielające pomocy, w szczególności w odniesieniu do uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, powinny sprawdzić czy podstawy prawne udzielania pomocy (uchwały) są, w zakresie pomocy publicznej, zgodne z przepisami ww. rozporządzeń. Jeśli tak, to możliwe jest udzielanie pomocy po akcesji bez formalnej notyfikacji pomocy publicznej. W szczególności rozporządzenia te wymagają powołania się w podstawie prawnej na te rozporządzenia. A zatem organy te, które nie spełniają warunków, a chcą po akcesji udzielać pomocy w ramach zwolnień grupowych, powinny dokonać korekty podstaw prawnych. Oczywiście nie dostosowanie się do wymogów zwolnień grupowych, nie oznacza, iż pomoc nie będzie mogła być udzielana, jednakże będzie musiała być ona odrębnie notyfikowana. Należy zwrócić uwagę, iż podobne rozwiązania występują w ustawie o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (art. 26 ustawy), jednakże zakres zwolnień i warunki ich stosowania różnią się od obowiązujących w Unii Europejskiej. Zwolnienie z obowiązku notyfikacji pomocy, warunkowane jest szeregiem obowiązków nałożonych na organy udzielające pomocy, w tym przekazywania informacji o środkach pomocowych i udzielonej pomocy.

Należy przy tym pamiętać, iż tzw. pomoc automatyczna tj. nie wymagająca zawarcia umowy lub wydania decyzji, musi mieć formę programu pomocowego. A zatem mimo istnienia zwolnień grupowych, jednostki samorządu terytorialnego decydując się na udzielanie pomocy na podstawie uchwał muszą nadać takiej uchwale formę programu pomocowego. Program taki, o ile będzie zawierał warunki udzielania pomocy zgodne z określonymi ww. rozporządzeniach (lub odwoływał się do nich) nie będzie musiał być notyfikowany.

3. Ustawa z dnia 19 września 2003 roku w art. 2 wprowadza rozwiązanie wzorowane na zwolnieniach blokowych dla wszystkich projektów decyzji i umów niosących pomoc wydawanych na podstawie aktu normatywnego obowiązującego w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej. Rozwiązanie to będzie miało zastosowanie dla wszystkich decyzji i umów zawierających pomoc, którą przedsiębiorca otrzyma po akcesji. Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej Rada Ministrów określi w drodze rozporządzeń szczegółowe warunki, których stosowanie zwalnia z obowiązku wystąpienia o wydanie opinii o projekcie decyzji

¹ Zwolnienia z obowiązku notyfikacji pomocy noszą nazwę „zwolnień grupowych”.

² Treść ww. rozporządzeń można znaleźć na stronie: <http://www2.ukie.gov.pl/dtc.nsf>.

i umowy. Rozporządzenia te wejdą w życie z dniem akcesji. Przed podjęciem tych rozporządzeń ich projekty, w ramach procedury przejściowej³, zostaną przesłane do Komisji Europejskiej. Uznanie tych rozporządzeń za zgodne z przepisami UE w zakresie polityki konkurencji zwalniać będzie z obowiązku indywidualnej notyfikacji tzw. pomocy indywidualnej (tj. decyzji i umów). Należy jednak zwrócić uwagę, iż dotyczy to jedynie pomocy decyzyjnej lub umownej podejmowanej na podstawie aktów normatywnych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej tj. przed dniem 5 grudnia 2003 roku. Podjęcie decyzji zgodnych z ww. rozporządzeniami możliwe będzie dopiero w przyszłym roku. Z uwagi na automatyzm udzielania pomocy na podstawie aktów prawa miejscowego (brak decyzji lub umowy) powyższe rozwiązanie nie może mieć zastosowania do stanowiących podstawę udzielania pomocy aktów prawa miejscowego.

4. W odniesieniu do aktów normatywnych podjętych po dniu 5 grudnia 2003 r. obowiązują już zapisy art. 46a, znowelizowanej ustawy o pomocy. Zgodnie z nim, programy pomocowe muszą mieć charakter aktów normatywnych i zawierać zarówno podstawę prawną jak określać szczegółowe warunki jej udzielania. A zatem w jednym akcie powinny zawierać się zarówno podstawy prawne udzielania pomocy, jak i warunki jej udzielania zgodne z warunkami dopuszczalności pomocy w prawie wspólnotowym. Taki akt spełniać będzie wymogi uznania go za program pomocowy, który po opiniowaniu przez Prezesa UOKiK będzie przesłany do KE w ramach procedury przejściowej. Dopiero akceptacja Komisji Europejskiej pozwala na stosowanie takiej pomocy po akcesji. Programy takie mogą opracowywać organy administracji publicznej. Należy przy tym pamiętać, iż w ramach procedury przejściowej, Komisja opiniuje programy złożone do dnia akcesji.
5. Nieco inne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do pomocy udzielanej na podstawie aktów prawa miejscowego. W tym zakresie dokonane będą zmiany w ustawach o podatkach lokalnych. Do ustaw tych zostaną dopisane warunki udzielania pomocy publicznej. Warunki te będą zawarte w ustawie bądź w rozporządzeniach wykonawczych. Przepisy te będą łączyły zatem zarówno podstawę prawną jak i szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej. Spełnią one zatem wymogi dla programów pomocowych. W konsekwencji taki program pomocowy zostanie przesłany do Komisji Europejskiej celem notyfikacji. Dopiero po wyrażeniu zgody przez Komisję będzie można udzielać pomocy bez zgłaszania indywidualnych przypadków. W tym obszarze jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwały zawierające warunki udzielania pomocy zgodne z określonymi w ustawach lokalnych bądź odwołujące się do tych warunków będą zwolnione z obowiązku notyfikacji takich uchwał. Uchwały te jednak będą przesyłane do Komisji Europejskiej.
6. Niezależnie od powyższego funkcjonuje procedura przejściowa. W ramach tej procedury wszystkie instrumenty pomocowe (akty normatywne, decyzje, umowy udzielające pomocy publicznej) do dnia akcesji mogą być zgłoszone do Komisji Europejskiej, po wcześniejszym uzyskaniu pozytywnej opinii Prezesa UOKiK co do zgodności tychże instrumentów z przepisami unijnymi. Jeśli po upływie 3 miesięcy od dnia otrzymania kompletnej informacji Komisja Europejska nie zgłosiła sprzeciwu w związku z istnieniem poważnych wątpliwości

³ Procedurę przejściową opisano w punkcie 6.

co do zgodności przedstawionych instrumentów pomocowych ze Wspólnym Rynkiem, uznaje się je za „pomoc istniejącą”. Oznacza to, iż po dniu akcesji możliwe będzie kontynuowanie udzielania pomocy na podstawie instrumentów prawnych uznanych zgodnie z procedurą przejściową za zgodne z unijnym prawem. Procedura ta będzie miała zastosowanie w szczególności w odniesieniu do obecnie podejmowanych uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od procedury określonej w pkt. 5.

W związku z powyższym, organy samorządu terytorialnego powinny przedkładać do Prezesa UOKiK programy pomocowe będące aktami normatywnymi (np. przyjęte uchwałą rady bądź stanowiące załącznik do takiej uchwały), które po zaopiniowaniu przez Prezesa UOKiK będą sukcesywnie przekazywane do Komisji Europejskiej w ramach procedury przejściowej.

*Jacek Partyka
Naczelnik Wydziału
Monitoringu Pomocy Publicznej
Departamentu Finansów Gospodarki Narodowej
Ministerstwa Finansów*

ZABEZPIECZENIE ALTERNATYWĄ DLA NIEŚCIAĞALNYCH PODATKÓW

Zabezpieczanie należności podatkowych jest jeszcze mało wykorzystywane przez organy podatkowe. Zwłaszcza w gminach ta instytucja nie znajduje szerokiego zastosowania. A przecież postępowanie zabezpieczające, choć nie prowadzi bezpośrednio do wyegzekwowania należności podatkowej, pozwala uniknąć przedawnienia zabezpieczonej zaległości podatkowej.

W każdej gminie jest grupa podatników uchylających się od płacenia podatków lub po prostu nieściągalnych. Jeżeli nieściągalne należności dotyczą podatku od nieruchomości, podatku rolnego lub leśnego, albo podatku od środków transportowych, to alternatywą staje się postępowanie zabezpieczające. W polskim prawie podatkowym jest to hipoteka i zastaw skarbowy. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późniejszymi zmianami) w dziale III Zobowiązania podatkowe znalazł się rozdział 3 poświęcony zabezpieczeniu wykonania zobowiązań podatkowych. Od art. 33 do art. 46 znajdziemy sposoby na zabezpieczenie należności nieściągalnych, z którymi niejednokrotnie nie poradził sobie nawet komornik. A warto z tych rozwiązań skorzystać bowiem na mocy art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej **nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym**.

Aby doprowadzić do zabezpieczenia poprzez **wpis na hipotekę**, dłużnik gminy musi posiadać nieruchomość, dla której właściwy sąd rejonowy prowadzi księgę wieczystą. Wystarczy, że dłużnik ten jest właścicielem, współwłaścicielem, użytkownikiem wieczystym lub posiada udział w nieruchomości. A przecież w znakomitej większości podatnicy podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego legitymują się prawem do nieruchomości, za którą są zobowiązani płacić podatek. Zatem dla organu podatkowego pozostaje tylko kwestia ustalenia numeru księgi wieczystej założonej dla nieruchomości naszego dłużnika, co nie powinno nastęrczać kłopotów, bowiem w informacjach podatkowych składanych przez podatników takie dane się znajdują, a jeżeli ich nie ma należy sięgnąć chociażby do ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez starostwa powiatowe. Po ustaleniu numeru księgi wieczystej możemy już przejść do wniosku o wpis hipoteki. Pragnę w tym miejscu zauważyć, że zaległość dłużnika możemy zabezpieczyć nie tylko na nieruchomości, za którą jest on zobowiązany płacić podatek w naszej gminie, ale na każdej innej nieruchomości, choćby znajdowała się ona w innym województwie.

Wpisu hipoteki możemy dokonać na dwa sposoby: na podstawie decyzji lub na podstawie tytułu wykonawczego.

Decyzją wpisujemy hipotekę jeżeli naszym celem jest dokonanie zabezpieczenia należności wynikającej z wymiaru za cały rok, najczęściej jeszcze zanim ta należność stanie się zaległością. Na przykład: dłużnik, który zalega z rokiem 2003, 2002, 2001 itd. i przypuszczamy, że również najbliższego wymiaru nie ureguluje, możemy na jego nieruchomości wpisać hipotekę, której wymiaru dopiero z początkiem roku 2004 dokonamy. Lub inny przykład: osoba prawna płacąca podatek od nieruchomości, która składa deklarację podatkową, takiemu dłużnikowi wydajemy decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego, w której określimy wszystkie jego zaległości i tą decyzją dokonamy wpisu hipoteki, zabezpieczając jednocześnie wszystkie jego zaległości wobec gminy. Dokonując wpisu hipoteki decyzją, czy to wymiarową czy określającą,

musimy pamiętać o tym, że zanim wniosek o wpis hipoteki zostanie złożony w sądzie, decyzja musi zostać doręczona.

We wniosku o wpis hipoteki informujemy sąd jaką hipotekę chcemy wpisać. Na podstawie decyzji możemy wpisać bądź hipotekę przymusową zwykłą, bądź hipotekę przymusową kaucyjną. Prawo do wpisu hipoteki przymusowej daje nam art.34 Ordynacji podatkowej. Natomiast prawo wyboru rodzaju hipoteki przymusowej (zwykłej czy kaucyjnej) nadaje nam ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jednolity z 2001 roku: Dz. U. Nr 124, poz.1361 z późn. zm.). Hipotekę przymusową zwykłą od kaucyjnej różni przede wszystkim to, że:

- hipotekę przymusową zwykłą możemy wpisać tylko na mocy decyzji ostatecznej (której termin do wniesienia odwołania już minął i odwołania nie wniesiono), a hipotekę przymusową kaucyjną możemy wpisać przed upływem terminu do wniesienia odwołania;
- hipoteka przymusowa zwykła zabezpiecza również odsetki od zaległości podatkowych, natomiast hipoteka przymusowa kaucyjna wpisywana jest tylko do wysokości kwoty wskazanej we wniosku i potwierdzonej decyzją;

Zatem, gdy ustalimy jaką hipotekę chcemy wpisać (najczęściej gminy wybierają hipotekę przymusową zwykłą), to wniosek wraz z załączoną decyzją i jej zwrotnym potwierdzeniem odbioru (wszystkie załączniki w oryginale lub poświadczone za zgodność z oryginałem) składamy we właściwym sądzie rejonowym, który prowadzi księgę wieczystą. Przypomnę tylko, że właściwość sądu określamy według miejsca położenia nieruchomości.

Jak już wspomniałam, wpisu hipoteki możemy również dokonać na podstawie tytułu wykonawczego. Uprawnia nas do tego art. 35 § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej oraz art. 109 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Hipotekę zabezpieczamy tytułem wykonawczym, gdy nie jest możliwy wpis hipoteki na podstawie decyzji. A w szczególności gminy korzystają z wpisu hipoteki w trzech sytuacjach:

1. Gdy do organu podatkowego wróciły tytuły wykonawcze z adnotacją, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki, czyli, że dłużnik jest nieściągalny. Do listopada 2001 roku (kiedy naczelnikom urzędów skarbowych przyznano prawo przeprowadzania egzekucji z nieruchomości), częste były przypadki, że wracały do gminy tytuły wykonawcze z postanowieniem organu egzekucyjnego o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu nieściągalności dłużnika. W tym przypadku ponowne wszczęcie egzekucji było możliwe po uprzednim wskazaniu przez organ podatkowy majątku dłużnika, z którego organ egzekucyjny miał egzekwować zaległość. Jak wiemy, było to niezmiernie trudne. Zatem jedynym wyjściem z sytuacji, aby nie dopuścić do przedawnienia zobowiązania podatkowego, jest jego zabezpieczenie np. przez wpis hipoteki. (Jeżeli w gminie znajdują się takie nieściągalne, a nie przedawnione tytuły, to należy nimi jak najszybciej wpisać hipotekę).
2. Gdy organ podatkowy właśnie wystawia tytuł wykonawczy i jest zainteresowany zabezpieczeniem należności wynikającym z tego konkretnego tytułu wykonawczego. Wówczas taki tytuł należy sporządzić w dwóch egzemplarzach (z takimi samymi numerami, kwotami, datami i podpisami). Z jednego z tych egzemplarzy będzie prowadzona egzekucja, natomiast drugi wróci z nadaną klauzulą wykonalności do wierzyciela. Ten drugi egzemplarz załączymy do wniosku o wpis hipoteki. Aby tak się stało należy, wysyłając drugi egzemplarz tytułu do urzędu

skarbowego, załączyć doń ewidencję tytułów z dopiskiem w rubryce nr 10 "klauzula". Jest to znak dla organu egzekucyjnego, że ten egzemplarz ma wrócić do wierzyciela z wypełnioną częścią I (strona 2 tytułu wykonawczego) o skierowaniu tytułu do egzekucji, czyli z tzw. administracyjną klauzulą wykonalności.

3. Gdy nie jest możliwe dokonanie zabezpieczenia decyzją. Na przykład: dłużnik zalega z rokiem 2000. Nie możemy dokonać wpisu decyzją z roku 2000, bo wówczas w zakresie wpisu hipoteki obowiązywały inne przepisy. Tytuł za tą zaległość już znajduje się w urzędzie skarbowym, ale nie jest jeszcze zrealizowany. Gmina zainteresowana jest, aby zabezpieczyć zaległość przez wpis hipoteki. Dlatego do organu egzekucyjnego należy wysłać drugi egzemplarz tytułu wcześniej wystawionego (dokładnie taki sam) z ewidencją tytułów, w której w rubryce nr 10 wpisaliśmy "klauzula". Można do kompletu załączyć pismo przewodnie, w którym wyjaśnimy, że taki tytuł już znajduje się w organie egzekucyjnym, a my prosimy tylko o nadanie drugiemu egzemplarzowi klauzuli o skierowaniu tytułu do egzekucji, bo jest nam to niezbędne do wpisu hipoteki.

Występując do sądu o wpis hipoteki tytułem wykonawczym pamiętajmy, że sąd nie ma prawa żądać nadania tytułowi sądowej klauzuli wykonalności.

Gdy potrzebne do wpisu hipoteki tytuły wykonawcze organ podatkowy posiada, może już wnioskować o wpis hipoteki do właściwego sądu (do wniosku o wpis hipoteki załączamy tytuł wykonawczy w oryginale).

Bez względu na to czy wpisujemy hipotekę decyzją czy tytułem wykonawczym, za wpis hipoteki będziemy musieli zapłacić. W tym zakresie obowiązuje jednakowo wszystkich wnioskodawców ustawa o kosztach sądowych. Kwota wpisu jest wyliczana przez sąd i po jej uiszczeniu następuje wpis hipoteki. Niestety kosztów za wpis hipoteki nie możemy przenieść na podatnika, ale z kosztami za jej wykreślenie jest już inaczej.

Po uregulowaniu przez dłużnika należności zabezpieczonej hipoteką może nastąpić jej wykreślenie. Przy czym należy pamiętać, że obowiązek wykreślenia hipoteki wcale nie leży po stronie organu podatkowego. Z wnioskiem o wykreślenie hipoteki występuje ten, kto ma w tym interes. Interes gminy polegał na zabezpieczeniu swoich należności, a na ich wykreśleniu powinno zależeć przede wszystkim podatnikowi. Dlatego jeżeli spełni on warunek konieczny pozwalający na wykreślenie hipoteki (ureguluje zaległość), może on wnioskować do sądu o jej wykreślenie. Do wykreślenia tej hipoteki będzie jednak podatnikowi potrzebne zezwolenie organu, który wpisał hipotekę. W tym celu powinien on wystąpić do burmistrza (organu podatkowego) z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wykreślenie hipoteki. Zgodnie z załącznikiem do ustawy o opłacie skarbowej, do wniosku winien załączyć opłatę skarbową w wysokości 81,00 zł (5,00 za wniosek + 76,00 zł za zezwolenie). Organ podatkowy na taki wniosek powinien wydać zezwolenie na wykreślenie hipoteki. To zezwolenie podatnik załącza do wniosku o wykreślenie hipoteki. Gdy ureguluje jeszcze opłatę za wykreślenie hipoteki, do której wezwie go sąd, hipoteka zostanie wykreślona, bez ponoszenia kosztów przez gminę.

Innym sposobem dokonania zabezpieczenia należności na rzecz gminy wynikających z obowiązku podatkowego jest zastaw skarbowy. Do niedawna instytucja ta przysługiwała tylko Skarbowi Państwa. Od roku 2003, na mocy art. 41 Ordynacji podatkowej, może być stosowana

również przez jednostki samorządu terytorialnego. Gminy z tego zabezpieczenia korzystają zwłaszcza w stosunku do podatników, u których nie jest możliwe dokonanie zabezpieczenia przez wpis hipoteki (u dłużników, którzy nie posiadają nieruchomości). Często zastaw skarbowy stosuje się do podatników zalegających z podatkiem od środków transportowych.

Tak jak hipoteka powstaje z dniem wpisu w księdze wieczystej, tak zastaw skarbowy powstaje z dniem wpisu do rejestru zastawów skarbowych. Rejestry zastawów skarbowych prowadzone są przez naczelników urzędów skarbowych, a Centralny Rejestr Zastawów Skarbowych prowadzi Minister Finansów. Wpisu zastawu skarbowego do rejestru można dokonać albo na podstawie decyzji, albo na podstawie deklaracji (w przypadkach przewidzianych dla zobowiązań podatkowych powstających z mocy prawa: podatek od środków transportowych, podatek od nieruchomości od osób prawnych). Dokonując wpisu zastawu skarbowego należy pamiętać, że tego rodzaju zabezpieczenia dokonujemy na rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych, jeżeli wartość poszczególnych przedmiotów zabezpieczenia, w dniu ustanowienia zastawu, wynosi co najmniej 10 tys. zł. Przy czym zastawem skarbowym mogą być obciążone rzeczy lub prawa majątkowe podlegające egzekucji, ale niemogące być przedmiotem hipoteki (dlatego na nieruchomości nie dokonamy zastawu skarbowego). W praktyce postępowania zabezpieczającego, zastaw skarbowy najczęściej dokonywany jest na samochodach, bowiem nie przysparza większych trudności stwierdzenie, że nasz dłużnik jest właścicielem środka transportowego, również jego wartość jest możliwa do oszacowania.

Do wniosku o wpis zastawu skarbowego załączamy odpowiednio decyzję lub deklarację, na mocy której powstała zaległość. Za dokonanie wpisu do rejestru zastawów, organ podatkowy kosztów nie ponosi. Koszty powstają przy wnioskowaniu o wydanie wypisu z rejestru zastawów skarbowych zawierającego informacje o obciążeniu rzeczy lub prawa zastawem skarbowym oraz o wysokości zabezpieczonego zastawem skarbowym zobowiązania podatkowego lub zaległości podatkowej. O dokonaniu wpisu zastawu naczelnik urzędu skarbowego zawiadamia dłużnika.

Zastaw skarbowy wygasa:

1. z mocy prawa z dniem wygaśnięcia (zapłaty lub umorzenia) zobowiązania podatkowego;
2. z dniem wykreślenia wpisu z rejestru zastawów skarbowych;
3. z dniem egzekucyjnej sprzedaży przedmiotu zastawu;

Do wykreślenia zastawu konieczny jest wniosek. O wykreśleniu naczelnik urzędu skarbowego zawiadamia podatnika.

Organy podatkowe (również wójtowie, burmistrzowie i prezydenci) powinny stosować postępowanie zabezpieczające w każdym postępowaniu podatkowym, wobec podatników, od których trudno wyegzekwować należności. Zabezpieczenie należności podatkowych ma tę zaletę, iż zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym nigdy nie ulegną przedawnieniu, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu.

Hanna Kmieciak

Kierownik Referatu Podatków i Opłat Lokalnych Urzędu Miejskiego, doktorant Wydziału Ekonomii Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, publicysta „Gazety Prawnej” w dziedzinie procedur podatkowych

KOMPETENCJE ORGANÓW GMINY W PROCESIE UCHWALANIA BUDŻETU

Procedury opracowania i uchwalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.). Zgodnie z art. 119 tej ustawy przygotowanie projektu uchwały budżetowej, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały, należą wyłącznie do kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Natomiast art. 52 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) zawiera zapis, że projekt budżetu przygotowuje wójt. Z powyższego wynika, że w ustawie ustrojowej mówi się o projekcie budżetu, a w ustawie o finansach publicznych o projekcie uchwały budżetowej mimo, że pojęcia te w przepisach prawnych nie są tożsame.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego (art. 109 ustawy o finansach publicznych) jest rocznym planem:

1. dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki,
2. przychodów i wydatków: zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych, a także funduszy celowych jednostek samorządu terytorialnego.

Budżet gminy uchwalany jest w formie uchwały budżetowej. Art. 124 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że uchwała budżetowa oprócz wyżej wymienionych elementów wynikających z definicji budżetu obejmuje szereg innych postanowień chociażby dotyczących upoważnień dla wójta do dokonywania zmian w planie wydatków budżetowych, zaciągania kredytów krótkoterminowych, itd. Pojęcie „uchwały budżetowej” jest zatem szersze od terminu „budżet”

Należy dodać, iż jak już wskazano wyżej, do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) należy przygotowanie projektu uchwały budżetowej.

Rozpoczęcie prac nad projektem budżetu, z zachowaniem procedur wynikających z ustawy o finansach publicznych, i ich przebieg, reguluje ponadto w obrębie każdego samorządu uchwała rady w sprawie procedury uchwalania budżetu. Rada określa podmioty uczestniczące w procesie planowania, szczegółowość i terminy poszczególnych etapów planowania. Wykonanie uchwały powierza organowi wykonawczemu, jednocześnie zobowiązując ten organ do ustalenia wskaźników wzrostu dochodów i wydatków będących podstawą planowania na dany rok budżetowy. Dalszy przebieg prac nad projektem budżetu, zgodnie z regulacjami ustawowymi należy wyłącznie do organu wykonawczego. Organ ten zgodnie z prawem i posiadaną wiedzą, wzbogaconą analizami wykonania budżetów lat poprzednich, kalkuluje wielkość źródeł dochodów i ustala wydatki, uwzględniając w pierwszej kolejności zabezpieczenie ich na zadania kontynuowane, wynikające z programów lub zadań wieloletnich, na pokrycie występujących zobowiązań, jak również wydatków na płace, wraz z wydatkami pochodnymi dla pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony. Pozostałe wydatki jak i końcowy wynik finansowy planuje według posiadanych możliwości finansowych.

Podkreślenia wymaga fakt, że wójt gminy opracowuje tylko jeden projekt budżetu, a nie projekty budżetu. Nie można więc opracować budżetu w kilku wariantach i wskazać, który z nich będzie stanowił podstawę gospodarki finansowej gminy.⁴

Zakończenie prac nad projektem budżetu i formalne jego przyjęcie przez wójta następuje poprzez podjęcie zarządzenia w tej sprawie.

Projekt budżetu i uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz informacją o stanie mienia komunalnego, (łącznie z zarządzeniem) wójt gminy przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 121 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 52 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym).

Wyjątkowo w bieżącym roku ze względu na termin wdrożenia nowej ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) zostały przesunięte terminy przekazania do jednostek samorządu terytorialnego informacji o założeniach do budżetu (na 1 grudnia 2003 r.) oraz opracowania projektu uchwały budżetowej na 2004 rok (na dzień 15 grudnia bieżącego roku.⁵).

Przedstawienie projektu budżetu organowi stanowiącemu uważa się za spełnione w momencie przekazania projektu uchwały budżetowej, wraz z załącznikami, na ręce przewodniczącego rady gminy.

Opinie regionalnej izby obrachunkowej o projekcie budżetu wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest przedstawić organowi stanowiącemu przed uchwaleniem budżetu. Wydanie przez Izbę negatywnej opinii o projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie wstrzymuje procedury uchwalenia budżetu, jednakże organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przed uchwaleniem budżetu przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty (art.21 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych - Dz. U. z 2001 r. Nr 55 poz. 577 z późn. zm.). Termin 30-dniowy, jakim dysponuje regionalna izba obrachunkowa na wyrażenie swego stanowiska, w sytuacji przesunięcia terminu opracowania projektów uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w roku bieżącym z 15 listopada na 15 grudnia, może spowodować, że w niektórych przypadkach jednostki samorządu terytorialnego otrzymają tę opinię dopiero w 2004 r.

Dalsze prace nad projektem budżetu prowadzi organ stanowiący poprzez swoje komisje. Tryb prac rady nad projektem budżetu nie jest regulowany ustawami, zależy więc od przyjętych w gminie zasad funkcjonowania rady.

Uchwalając budżet rada gminy nie jest bezwzględnie związana ani treścią projektu opracowanego przez wójta, ani poprawkami zaproponowanymi przez komisję przygotowującą projekt do uchwalenia. Rada gminy nie może jednak wprowadzić dowolnych zmian, a ograniczenia dotyczące zakresu dopuszczalnej ingerencji w projekt budżetu zawarte są w ustawie o samorządzie gminnym i w ustawie o finansach publicznych. Ograniczenia te

⁴ Uchwała RIO w Rzeszowie z 2 kwietnia 2003r. (syg. akt V/1065/2003; OSS z 2003r. nr 4, str.108).

⁵ Nowelizacja art. 40 ustawy o dochodach jst w latach 1999 – 2003; (Dz. U. z 14 października 2003r., nr 177, poz.1725).

wynikają z art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w myśl których bez zgody zarządu (wójta, burmistrza, prezydenta) organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetowego. Należy zauważyć, że wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) ma prawo, a nie obowiązek taką zgodę wyrazić i jest ona warunkiem wprowadzenia tych zmian.

Nieco inaczej kwestię tę reguluje ustawa o samorządzie gminnym. Art. 52 ust.1 tejże ustawy wskazuje, że bez zgody wójta gminy rada nie może wprowadzić w projekcie budżetu gminy zmian powodujących zwiększenie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach bez jednoczesnego ustanowienia nowych źródeł tych dochodów⁶.

Naszym zdaniem z powyższych zapisów wynika, że ustawodawca dopuścił możliwość dokonywania zmian w projekcie budżetu, bez uzyskania zgody wójta, pod warunkiem, że zmiany te znajdować będą pokrycie w planowanych dochodach, a ponadto nie będą powodować zwiększenia deficytu budżetowego. W praktyce dotyczy to w szczególności przeniesień planowanych wydatków między działami, rozdziałami i paragrafami.

Przedstawione powyżej przepisy nie stawiają żadnych ograniczeń co do zwiększania planowanych wydatków w przypadku, gdy przedłożony przez wójta projekt zakłada nadwyżkę budżetową. Należy zauważyć, że nadwyżka ta nie powinna być jednak traktowana jako wolne środki, które można zagospodarować. Rada powinna pamiętać, że nadwyżka ta ma swoje przeznaczenie i jest niezbędna do tego, aby gmina mogła w przyszłych latach dokonać spłaty rat zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Równocześnie, mimo formalnego przekazania projektu budżetu organowi stanowiącemu wójt gminy ma prawo do inicjowania zmian projektu tej uchwały w trybie art. 119 ustawy o finansach publicznych w formie tak zwanych „autopoprawek”. Jednakże zmiany te (po przedstawieniu organowi stanowiącemu i przedłożeniu do regionalnej izby obrachunkowej) nie mogą stanowić podstawy gospodarki finansowej w przypadku nie uchwalenia uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego. Przepis art. 123 ust.1 ustawy o finansach publicznych wyraźnie mówi o projekcie uchwały budżetowej nie wspomina o jego zmianie a zatem mowa jest o jednym projekcie, który wójt ma obowiązek przedstawić do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 121 ust.1 ustawy o finansach publicznych), a wyjątkowo w 2003 r. do 15 grudnia.

Naszym zdaniem, tylko tak opracowany i przedstawiony w ustawowym terminie przewodniczącemu rady oraz regionalnej izbie obrachunkowej projekt może stanowić podstawę gospodarki finansowej. Nie mogą być tu uwzględnione żadne kolejne jego zmiany bądź nowy projekt zawierający autopoprawki wnoszone przez wójta⁷.

Z art. 18 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwalenie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy. W myśl art. 122 ustawy o finansach publicznych,

⁶ Wyrok NSA w Białymstoku z 19 grudnia 2002 r. (syg. akt I S.A./Bk 759/02).

⁷ Uchwała RIO w Warszawie z 5 marca 2003 r. nr 68/K/2003, OSS nr 3 z 2003 r.

uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do 31 marca roku budżetowego. Zgodnie z art. 123 ust.3 ustawy o finansach publicznych, jeżeli uchwała budżetowa nie zostanie podjęta do 31 marca roku budżetowego - regionalna izba obrachunkowa do 30 kwietnia ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych.

*Lucyna Owierczuk Seweryn
Jan Sieklucki
Członkowie Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy*

DOTACJE NA REALIZACJĘ ZADAŃ WŁASNYCH SAMORZĄDÓW

Na udzielenie dotacji na finansowanie zadań publicznych powierzonym organizacjom pozarządowym, nie działającym w celu osiągnięcia zysku, zezwala art. 118 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 148 z 2003 r. z późn. zm.). Jego znaczenie po 1 stycznia 2004 r. zmieni się w zasadniczy sposób za sprawą wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873). Zawiera ona szczegółowy i bardzo szeroki katalog zadań publicznych, które mogą być zlecane podmiotom publicznym wraz z zasadami ich powierzania przez organy administracji publicznej, w tym samorządowej. Wynikające z tej ustawy zasady i procedury zastąpią dotychczasowe określone uchwałami rad gmin, powiatów i sejmiku. W kompetencji organów stanowiących pozostawiono jedynie określenie procedur w przypadku pozostałych zadań publicznych, nie objętych przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Oznaczać to będzie w praktyce pozbawienie radnych wpływu na zasady udzielania dotacji na realizację zadań własnych samorządów.

W art. 118 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2004 r., nadanym przez art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 874), ustanowiono generalną normę dotyczącą udzielania dotacji na realizację zadań publicznych. Stanowi ona, że zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przypadku natomiast, gdyby udzielenie dotacji dotyczyło innych zadań niż określone w tej ustawie, to zlecenie zadania i udzielenie dotacji nastąpić powinno na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem nie zaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku. Umowa wówczas powinna zostać zawarta, jak dotychczas, w trybie przepisów art. 71 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Podobnie, jak do tej pory, zgodnie z art. 118 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2004 r. tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób

jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zapewniając jawność postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 23 ust. 2 nakazują organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie tych przepisów czyli do końca pierwszego kwartału 2004 r. dostosować uchwały wydane na podstawie art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu dotychczasowym do wymagań związanych z wykonywaniem zadań w zakresie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jednocześnie umowy zawarte na realizację zadań zleconych zawarte na podstawie obowiązujących dotychczas przepisów (art. 118 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) będą ważne do ich wygaśnięcia lub rozwiązania.

Wchodzące w życie nowe przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego przynoszą wiele nowych rozwiązań w zakresie zasad udzielania dotacji i trybu ich przekazywania, który nawiązuje do postępowania konkurencyjnego. Rozszerzy się zakres obowiązków dotyczących nadzorowania zleconych zadań. Nowością jest obowiązek wynikający z art. 5 ust. 3 ustawy, dotyczący uchwalania przez samorządy rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Rada gminy, powiatu, czy sejmik program taki powinna przygotować i określić we współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy).

Od 1 stycznia 2004 r. organy administracji publicznej będą powierzać realizację zadań po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert (art. 11 ust. 1-3 ustawy). Inny tryb, zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy, będzie możliwy jedynie w przypadku, gdy zadanie będzie można zrealizować efektywniej, na przykład poprzez zakup usług na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Ponadto organizacje pozarządowe będą mogły z własnej inicjatywy składać oferty realizacji zadań publicznych, także tych, które samorządy powierzają swoim jednostkom organizacyjnym (art. 12 ust. 1 ustawy).

Istotne z punktu widzenia samorządów jest to, że konkurs ofert tym różni się od procedur przewidzianych ustawą o zamówieniach publicznych, że dla jego ważności wystarcza zgłoszenie jednego oferenta (art. 15 ust. 2 ustawy), a nie co najmniej dwóch. Poza tym ze swoimi ofertami będą mogły występować, prócz organizacji pozarządowych, także gminne jednostki organizacyjne (art. 16 ust. 1 ustawy). Ważnym także elementem, który wprowadza ustawa jest możliwość wieloletniego kontraktowania usług (art. 16 ust. 3 ustawy).

Zlecenie zadania publicznego i przekazania na jego realizację środków w zastępstwie tego zobowiązuje samorząd do dokonania kontroli i oceny realizacji zadania (art. 17 ustawy). Natomiast organizacje pozarządowe oraz także jednostki organizacyjne podległe samorządom zobowiązane są do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników dotyczących wykonania zadania (art. 10 ust. 1 ustawy) oraz do sporządzenia sprawozdania z jego wykonania (art. 18 ustawy).

Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, mając na względzie potrzebę precyzyjnego określenia praw i obowiązków organizacji pozarządowych i samorządowych jednostek

organizacyjnych oraz obowiązków i praw organów administracji samorządowej, a ponadto w celu zapewnienia kompletności informacji dotyczącej wykonania zadania publicznego ustalił wzory oferty, umowy i sprawozdania. Określił je w rozporządzeniu z dnia 29 października 2003 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonaniu zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. Nr 193, poz. 1891). Te dość obszerne formularze i ich merytoryczna zawartość oraz wchodzące w życie przepisy publicznego działania pożytku publicznego wskazują na to, że samorządom znacznie zwiększy się ilość pracy związanej z nadzorowaniem realizacji zleconych zadań.

*Andrzej Graczyk
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy*