

## Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych jako pozabudżetowa forma wsparcia finansów jednostek samorządu terytorialnego.

dr Elwira Stupienko,  
Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurski  
Urząd Wojewódzki w Olsztynie

### Wprowadzenie

Państwowe fundusze celowe, jak stanowi art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup> tworzone są na podstawie odrębnej ustawy. Choć przychody państwowych funduszy celowych pochodzą ze środków publicznych, a koszty ponoszone są na realizację zadań państwowych, czyli tak jak w budżecie, to jako jedną z przyczyn tworzenia funduszy celowych wskazuje się przede wszystkim większą elastyczność w stosunku do gospodarki budżetowej. Wyodrębnienie z budżetu państwa, zarówno dochodów, jak i wydatków funduszu, daje m.in. możliwość formalnego zmniejszenia deficytu budżetowego, ale także zapewnienie ciągłości finansowania określonych wydatków, w tym przelamując zasadę roczności budżetu, czy zagwarantowanie ustawowo określonych środków na sfinansowanie wskazanych celów, bez względu na bieżącą sytuację budżetu.<sup>2</sup>

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (FIL) jest kolejnym, po m.in. Funduszu Dróg Samorządowych<sup>3</sup> (przeznaczonym na budowę, przebudowę, remont dróg: gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich o znaczeniu obronnym, a także budowę mostów), czy Funduszu Solidarnościowym<sup>4</sup> (przeznaczonym m.in. na realizację programów rządowych i resor-

towych, w tym obejmujących realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych), utworzonym w ostatnim czasie funduszem, którego środki przeznacza się na wsparcie finansowe zadań własnych samorządu terytorialnego. W odróżnieniu wszakże od wyżej wspomnianych - nie jest państwowym funduszem celowym (mimo używanej, także formalnie, nazwy: fundusz), lecz raczej programem rządowym finansowanym ze środków funduszu celowego, jakim jest Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

W odniesieniu do nowego programu wsparcia inwestycji, popularna stała się używana z początku nazwa „Fundusz Inwestycji Samorządowych”, jest ona jednak nieprawidłowa, gdyż dotyczy innego zupełnie programu, mianowicie programu Polskiego Funduszu Rozwoju, dotyczącego inwestycji w firmy komunalne.<sup>5</sup>

Oficjalna zatem nazwa programu to Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych. Nazywany jest również Tarczą inwestycyjną, ponieważ przewiduje bezzwrotne wsparcie finansowe w sytuacji gdy wiele gmin i powiatów boryka się z trudnościami finansowymi w związku z pandemią koronawirusa wywołującego COVID-19.<sup>6</sup>

Nazwa „Fundusz Inwestycji Lokalnych” może być jednak myląca, gdyż sugeruje, że jest to państwowy fundusz celowy. Sposób uregulowania tego wsparcia finansowego, zarów-

1 Dz. U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm., dalej: uofp

2 zob. E. Malinowska-Misiąg [w:] W. Misiąg (red.) Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2019, s.111.

3 ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. poz. 2161, z późn. zm.)

4 ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. poz. 2192, z późn. zm.)

5 zob. więcej na: <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/miliardy-na-inwestycje-poplyna-w-ramach-funduszu-inwestycji-lokalnych>; 14.07.2020 oraz: <https://www.gov.pl/web/rozwoj/polski-fundusz-rozwoju-uruchamia-kolejne-inwestycje-samorzadowe-w-ramach-pakietu-dla-miast-srednich>; 28.07.2020

6 <https://www.gov.pl/web/rozwoj/inwestycjelokalne>; 28.07.2020

no jeśli chodzi o formę (uchwała Rady Ministrów), jak i samą treść regulacji wyklucza jednak przyjęcie takiej koncepcji. W pierwszym rządzie należy przyrzeć się zatem regulacjom prawnym, które doprowadziły do utworzenia omawianej formy wsparcia samorządowych zadań inwestycyjnych.

## Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych - państwowy fundusz celowy czy program rządowy?

Legislacyjna „droga” do uchwalenia przepisów regulujących zasady funkcjonowania FIL wydaje się być dość zawiła; nie została mu bowiem poświęcona odrębna ustawa, jak w przypadku innych, utworzonych w ostatnim czasie, w celu wsparcia zadań własnych samorządu, funduszy (np. Fundusz Dróg Samorządowych, czy Fundusz Solidarnościowy).

Drogę do uruchomienia programu otworzyło uchwalenie odpowiedniego przepisu w ustawie o Polskim Bonie Turystycznym<sup>7</sup> - w artykule 43 tej ustawy znalazł się następujący zapis<sup>8</sup>: „W ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 i 695) wprowadza się następujące zmiany:

1. art. 65 dodaje się ust. 28 w brzmieniu:

„28. W celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów może określić, w drodze uchwały, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz wskazać dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, 1248, 1696 i 2170 oraz z 2020 r. poz. 284) do udzielenia tego wsparcia. (...)”.

Art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup> (dalej zwana „ustawą covidową”) stanowi o utworzeniu funduszu celowego

pn. „Fundusz Przeciwdziałania COVID-19”

Obecnie obowiązująca treść art. 65 ustawy covidowej została nadana ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>10</sup> oraz wspomnianą wyżej ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym. Poniżej przytoczono pełną treść tego przepisu.

„Art. 65. 1. W Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, zwany dalej „Funduszem”, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568).

2. Prezes Rady Ministrów zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu, o których mowa w ust. 3, na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, oraz zasady zawierania porozumień, o których mowa w ust. 7.
3. Wypłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów może upoważnić do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, 1248, 1696 i 2170 oraz z 2020 r. poz. 284), określając jednocześnie zakres tego upoważnienia.
4. Środki Funduszu pochodzą z:
  - 1) wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284, 374 i 568), z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
  - 2) środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;

7 ustawa z dnia 15 lipca 2020 r., Dz. U. Nr 1262

8 <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/miliardy-na-inwestycje-poplyna-w-ramach-funduszu-inwestycji-lokalnych>; 14.07.2020

9 Dz.U. z 2020 r., poz. 568, ze zm.

10 Dz. U. z 2020 r. poz. 695

- 3) wpłat z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich;
  - 4) wpływów ze skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 66;
  - 5) środków z wyemitowanych obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3;
  - 6) innych przychodów.
5. Środki Funduszu mogą być przeznaczane na:
- 1) finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
  - 2) wykup i zapłatę odsetek od obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3, oraz pokrycie kosztów ich emisji;
  - 3) zwrot Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków, o których mowa w art. 67 ust. 2, wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.
6. Ze środków Funduszu dokonuje się wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Wysokość wynagrodzenia jest ustalana w umowie, o której mowa w ust. 2.
7. Finansowanie lub dofinansowanie może zostać udzielone za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych, a środki dla poszczególnych dysponentów są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach pomocniczych Funduszu. Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów zawiera z dysponentami części budżetowych porozumienia określające sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości.
8. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora.
9. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przekazanych przez Komisję Europejską na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 jest udzielane zgodnie z procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.
10. Minister nadzorujący może zlecić podległym i nadzorowanym jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zapewniając wsparcie ze środków Funduszu.
11. Państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku.
12. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla rachunku, o którym mowa w ust. 11.
13. Po zakończeniu roku budżetowego organy, o których mowa w ust. 12, przedkładają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku, o którym mowa w ust. 11.
14. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu stanowi przychód jednostki sektora finansów publicznych, o której mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W planie finansowym jednostka wyodrębnia przychody z tytułu wsparcia i koszty związane z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.
15. Prezes Rady Ministrów może zwrócić się z wiążącym poleceniem do dysponentów części budżetowych, którym podlegają albo którzy nadzorują jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, o informacje dotyczące w szczególności:
- 1) wysokości środków pieniężnych jednostek na dzień przekazania informacji, z wyodrębnieniem środków z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
  - 2) znanych w dniu przekazania informacji zobowiązań jednostki dotyczących danego roku
    - w terminie wyznaczonym, informując równocześnie ministra właściwego do spraw finansów publicznych.
16. Prezes Rady Ministrów na podstawie informacji, o których mowa w ust. 15, może wydać jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, wiążące polecenie dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszu, określając ich wysokość oraz termin wpłaty.
17. Wpłaty środków pieniężnych, o których mowa w ust. 16, stanowią koszty tych jednostek, które ich dokonały.
18. Prezes Rady Ministrów może nakazać Bankowi Gospodarstwa Krajowego zwrócić z Funduszu niewykorzystane w całości albo w części środki pieniężne tym jednostkom, które dokonały ich wpłaty, z wyłączeniem wpłat z budżetu państwa.

19. Zwrot środków dokonany w bieżącym roku budżetowym stanowi zmniejszenie:
- 1) wpływów Funduszu;
  - 2) wydatków jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych.
20. Zwrot środków dokonany w kolejnym roku budżetowym stanowi:
- 1) wydatki Funduszu;
  - 2) wpływy jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych.
21. Bank Gospodarstwa Krajowego sporządza plan finansowy Funduszu, który określa w szczególności:
- 1) przeznaczenie środków Funduszu zgodnie z ust. 5;
  - 2) kwotę planowanych do wyemitowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, o których mowa w art. 67 ust. 3;
  - 3) maksymalną kwotę oraz termin obowiązywania gwarancji, o których mowa w art. 67 ust. 4.
22. Bank Gospodarstwa Krajowego przedstawia Prezesowi Rady Ministrów do dnia 15 kwietnia danego roku bilans oraz rachunek zysków i strat za rok poprzedni.
23. Bank Gospodarstwa Krajowego przekazuje Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej.
24. Bank Gospodarstwa Krajowego przedstawia projekt planu, o którym mowa w ust. 21, do:
- 1) uzgodnienia – ministrowi właściwemu do finansów publicznych,
  - 2) zatwierdzenia – Prezesowi Rady Ministrów – w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.
25. Plan finansowy Funduszu stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do przeprowadzenia emisji obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3.
26. Okresowo wolne środki Funduszu Bank Gospodarstwa Krajowego może lokować w:
- 1) innych bankach;
  - 2) w formie depozytu, o którym mowa w art. 78b ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
  - 3) papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa;
  - 4) papiery wartościowe emitowane przez Narodowy Bank Polski.
27. Suma lokat, o których mowa w ust. 26, w jednym banku lub grupie banków powiązanych ze sobą kapitałowo lub organizacyjnie, nie może przekroczyć 25% okresowo wolnych środków Funduszu.
28. W celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów może określić, w drodze uchwały, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz wskazać dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2020r. poz.1220) do udzielenia tego wsparcia.”
- Powyższy, dość obszerny przepis art. 65 ustawy covidowej został przytoczony w całości, aby przedstawić całą regulację dotyczącą utworzenia funduszu celowego, którym jest Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, stanowiący źródło finansowania Funduszu Inwestycji Lokalnych. Przy czym ten ostatni, mimo zawartego w nazwie wyrazu „fundusz”, funduszem celowym nie jest, a raczej rządowym programem wsparcia inwestycji lokalnych. Mimo to, w gospodarowaniu środkami z FIL obowiązywać będą zasady odnoszące się do gospodarowania Funduszem Przeciwdziałania COVID-19, przedstawione powyżej, w tym m.in. dotyczące obowiązku utworzenia odrębnego rachunku, opracowania dla niego planu finansowego oraz przedłożenia po zakończeniu roku budżetowego organowi stanowiącemu j.s.t. informacji o wykonaniu planu finansowego tego rachunku (ust. 11, 12 i 13).
- Jaka jest różnica pomiędzy programem a funduszem celowym i co z tego wynika w kontekście prawa finansów publicznych, przedstawiono poniżej.
- Kolejny, dodany wspomnianą wyżej ustawą o Polskim Bonie Turystycznym, ustęp 28 art. 65 ustawy covidowej zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania uchwały, w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19, regulującej: zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz wskazania dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej do udzielenia tego wsparcia.
- Jak można przeczytać w uzasadnieniu do wprowadzenia poprawki do ustawy o Polskim Bonie Turystycznym, dodającej powyższy przepis: „W związku ze spowolnieniem gospodarczym wynikającym z epidemii Covid-19 – JST odczuwają skutki w postaci zmniejszonych dochodów własnych, stanowiących podstawę realizacji zadań własnych, w tym o charakterze inwestycyjnym. W celu wzmocnienia potencjału finansowego samorządów oraz zachowania poziomu inwestycji na szczeblu lokalnym zasadne jest wprowadzenie dodatkowego przepisu, który doprecyzuje szczegółowe kwestie związane z udzielanym wsparciem dla jednostek samorządu terytorialnego, w celu przeciwdziałania negatywnym skut-



kom społeczno-gospodarczym Covid-19. Przepis nadaje kompetencje Radzie Ministrów, by w drodze uchwały miała możliwość określenia zasad rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycje, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz wskazywania dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej do udzielenia tego wsparcia.

Zamierzeniem jest, aby jednostki samorządu terytorialnego, (...) na podstawie kryterium obiektywnego, opartego na numerycznych regułach, (...) miały możliwość otrzymania dedykowanej pomocy finansowej, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym, możliwym również w zakresie realizowanych przez nie inwestycji, wywołanych epidemią Covid-19.<sup>11</sup>

W dniu 23 lipca 2020 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę Nr 102 w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>12</sup>, która dla wsparcia finansowania inwestycji samorządowych wprowadza nazwę: „dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych” (§ 2 ust. 1 uchwały).

Należy zauważyć, że zgodnie z cytowanym na wstępie art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, państwowy fundusz celowy tworzony jest na podstawie ustawy, a więc aktu prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem uchwała Rady Ministrów, jako akt kierownictwa wewnętrznego do katalogu aktów powszechnie obowiązującego prawa nie należy<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Utworzenie zatem, w drodze uchwały, rządowego programu wsparcia inwestycyjnych zadań samorządu, i nazwanie go „funduszem” stanowi duże wyzwanie co do precyzyjnego określenia prawnych warunków realizacji tegoż programu w praktyce. Na marginesie wypada zwrócić uwagę, że programy rządowe (także dedykowane dla samorządu), co do zasady w sposób szczegółowy regulujące sposób realizacji zadań oraz tryb ich finansowania, a także rozliczania, pozostają w sprzeczności z regułą obowiązującą w przypadku zadań własnych samorządu terytorialnego, ponieważ ingerują zasadniczo w jego samodzielność i niezależność.

W tym kontekście, w przypadku FIL wartą podkreślenia zaletą jest wszakże dowolność w zakresie wyboru inwestycji podlegającej sfinansowaniu z funduszu - decyzja ta należy do danej jednostki samorządu terytorialnego. Odróżnia to tę formę finansowania od trybu dotacji celowej, przekazywanej

na dofinansowanie zadań własnych samorządu oraz finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. W przypadku dotacji celowej bowiem kluczowy jest jej właśnie celowy charakter, tj. związenie z koniecznością finansowania określonego zadania oraz tak, jakby to zadanie miało być realizowane z budżetu państwa, a także uwarunkowanie – czyli konieczność finansowania i realizacji w sposób wymagany przez dotującego, z ograniczeniem samodzielności podmiotu dotowanego (nazywane w teorii „związaniem złotymi cugłami”).<sup>14</sup>

Jakie inne różnice wynikają z przyjętego trybu funduszowania jako formy wsparcia inwestycji samorządowych, zamiast np. trybu dotacji celowej, uruchamianej np. z rezerw budżetowych ujętych w budżecie państwa przedstawiono poniżej.

## Relacje pomiędzy państwowym funduszem celowym a budżetem państwa

Jak już wspomniano, źródłem finansowania FIL jest Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Dysponentem tego Funduszu jest Prezes Rady Ministrów, który ma możliwość udzielenia upoważnienia do dysponowania Funduszem dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego odpowiednim działem administracji rządowej. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 31 marca 2020 r.<sup>15</sup>: „(...) wsparcie ze środków Funduszu będzie udzielane przez dysponenta Funduszu na podstawie jego pisemnej dyspozycji. Nie będzie ono stanowiło dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Mając na uwadze udzielanie wsparcia w sposób jak najbardziej efektywny, przejrzysty i uporządkowany, może ono zostać udzielone za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych. Środki dla poszczególnych dysponentów będą gromadzone na wyodrębnionych subkontach Funduszu. Dysponent Funduszu będzie zawierał porozumienie z dysponentem danej części budżetowej określające sposób i terminy przekazywania, rozliczania, zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości.”

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika również, że „mając na względzie zapewnienie środków finansowych niezbędnych na finansowanie i wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zaproponowano utwo-

11 druk sejmowy nr 423

12 opubl. w: Monitor Polski z dnia 24 lipca 2020 r., poz. 662

13 zob. art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)

14 E. Chojna-Duch, Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Warszawa 2002, s. 211-212.

15 Pismo PRM znak DKPL.WK.10.2.29.2020. ŁK(7), bip.kprm.gov.pl; druk nr 299, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299>; 15.07.2020 r.

rzenie państwowego funduszu celowego pn. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19”, choć w samej treści obowiązującego obecnie art. 65 ustawy covidowej nie mówi się o „państwowym funduszu celowym”, a jedynie o „funduszu celowym”.

Jak stanowi art. 29 ust. 4 uofp, państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. I tak też jest w przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, który utworzony został w Banku Gospodarstwa Krajowego, a jego dysponentem jest Prezes Rady Ministrów. Zgodnie z art. 29 ust. 2 uofp, przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań. W przypadku Banku Gospodarstwa Krajowego, jak zauważa Z. Ofiarski, problem jest nieco bardziej złożony, gdy mowa jest o środkach publicznych, gdyż BGK nie jest podmiotem sektora finansów publicznych, a środki w nim gromadzone nie są środkami publicznymi, choć - w niektórych przypadkach przychody funduszy administrowanych przez BGK mogą być środkami publicznymi<sup>16</sup>. Jeśli przyjrzeć się, określonym w art. 65 ust. 4 ustawy covidowej źródłom finansowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, można wyodrębnić te, które stanowią środki publiczne, jak np. wpłaty z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich (art. 65 ust. 4 pkt 3) czy środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp (pochodzące z budżetu UE oraz pomocy państw EFTA; art. 65 ust. 4 pkt 2) oraz źródła niebędące środkami publicznymi, jak np. obligacje wyemitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (art. 65 ust. 4 pkt 5). Zasadą jest, aby dotacja z budżetu państwa nie stanowiła jedynego źródła przychodów funduszu (art. 29 ust. 5 uofp), bo wówczas może on utracić status państwowego funduszu celowego. Analiza zawartych w planie finansowym wartości przychodów i kosztów funduszu i ich porównywanie w kolejnych latach umożliwia ustalenie wydajności źródeł przychodów państwowego funduszu celowego, a także identyfikację relacji między przychodami własnymi funduszu a dotacjami budżetowymi zasilającymi fundusz.<sup>17</sup>

Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 1 lit. c) uofp, w załączniku do ustawy budżetowej zamieszcza się plany finansowe państwowych funduszy celowych. Są to odrębne plany finansowe od planu finansowego jaki stanowi budżet państwa. Plan finansowy państwowego funduszu celowego jest podstawą jego gospodarki finansowej i jest planem rocznym, jednak przyjmowane w nim ustalenia nie muszą być ograniczane

do tej perspektywy czasowej; środki niewykorzystane w danym roku pozostają do dyspozycji dysponenta funduszu i są ujmowane w planie finansowym funduszu na kolejny rok.<sup>18</sup> Odróżnia to plan finansowy funduszu od budżetu państwa, w którym obowiązuje zasada roczności budżetu (z wyjątkiem dot. wydatków tzw. niewygasających, zob. art. 181 ust. 2 uofp).

W literaturze przedmiotu często istotę państwowych funduszy celowych formułuje się poprzez porównanie ich cech do budżetu, wyróżniając następujące cechy publicznych funduszy celowych:

- a). są w różny sposób wyodrębnione z ogólnych zasobów budżetowych i stanowią całość samą w sobie,
- b). dochody funduszy gromadzone są ze ściśle określonych źródeł i zasadniczo powiązane z przeznaczeniem (w odróżnieniu od budżetu państwa, w którym obowiązuje zasada nomen omen „niefunduszowania”),
- c). środki pieniężne wydatkowane są na określone zadania.

Podkreśla się również, że w porównaniu do budżetu, który jest urządzeniem uniwersalnym, gromadzącym dochody z różnych źródeł i umożliwiającym wydatkowanie zgromadzonych zasobów na różne cele, bez względu na charakter i rodzaj źródeł dochodów - fundusz jest instytucją bardziej wyspecjalizowaną, służącą finansowaniu wąskiej grupy celów, w oparciu o zasoby gromadzone z grupy - niewielkiej zazwyczaj, choć niejednokrotnie bardzo wydajnych źródeł dochodów.<sup>19</sup>

Wśród cech funduszy celowych, oprócz wspomnianego wyodrębnienia pod względem organizacyjnym i/lub finansowym części pieniężnych środków publicznych z ogólnej ich puli, czego konsekwencją jest zapewnienie finansowania wybranej dziedziny działalności państwa, należy szczególnie zwrócić uwagę jeszcze na kilka innych aspektów.

Po pierwsze, wydzielenie (grupy) dochodów i powiązanie ich z określonymi zadaniami prowadzi do podniesienia rangi tych zadań; zadania finansowane za pomocą funduszy celowych wyłączone są spod rutynowej procedury stosowanej przy budżetowej metodzie podziału środków, co w założeniu ma gwarantować, w sytuacji permanentnego braku wystarczalności środków finansowych w „kasie państwa”, uniknięcie „rywalizowania” z innymi zadaniami publicznymi.

Po drugie, cele (zadania) finansowane poprzez fundusze celowe mają zapewnioną ciągłość finansowania, gdyż z reguły nie podlegają pełnej procedurze planowania budżetowego. Jest to szczególnie ważne w przypadku funduszy tworzonych w celu właśnie finansowania zadań inwestycyjnych (często wykraczających poza rok budżetowy), ponieważ utworzenie funduszu oznacza niezależnienie finansowe jakiejś dzie-

<sup>16</sup> Zob. Z. Ofiarski, Plany finansowe państwowych funduszy celowych - wybrane problemy dotyczące statusu materialnoprawnego i proceduralnego, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 521/2018, s. 115

<sup>17</sup> Tamże, s. 117

<sup>18</sup> Tamże, s. 115

<sup>19</sup> Zob. J. Szołno-Koguc, Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych, Wyd. Naukowe UMCS, Lublin 2004, s. 98

dziny od bieżących decyzji parlamentu i procedury coroczno-uchwalania budżetu. Oczywistym warunkiem takiego uniezależnienia jest jednak zapewnienie na etapie tworzenia funduszu celowego odpowiednio wydajnego źródła (źródeł) jego dochodów, gdyż w przypadku, gdy konstrukcja funduszu opiera się na znaczących dotacjach z budżetu, wówczas niezależność ta jest niewspółmiernie mniejsza.

I po trzecie, zasady gospodarki funduszowej umożliwiają kumulację niewykorzystanych w danym roku budżetowym środków i przeznaczenie ich na realizację zadań w następnych latach. Z jednej strony zabezpiecza to nieprzerwane finansowanie tych samych zadań z nagromadzonych zasobów, z drugiej daje znacznie większą swobodę i, co za tym idzie, elastyczność w dysponowaniu środkami finansowymi.<sup>20</sup> W przypadku budżetu, jak już wspomniano, zgodnie z obowiązującą zasadą roczności, środki budżetowe zasadniczo wygasają wraz z upływem roku budżetowego i nie przechodzą na rok następny.

Nie jest jednak tak, że państwowe fundusze celowe funkcjonują zupełnie niezależnie od budżetu. Zarówno budżet państwa, jak i plany finansowe państwowych funduszy celowych są elementami struktury ustawy budżetowej. Między budżetem państwa a państwowymi funduszami celowymi występują powiązania finansowe, choć tylko jednokierunkowe - polegają na udzielaniu dotacji budżetowych do funduszy. W planie finansowym funduszu są wykazywane jako przychody. Nie występuje natomiast ruch pieniądza w odwrotnym kierunku, tzn. z państwowego funduszu celowego do budżetu państwa, nawet wtedy, gdy na jego rachunku pojawiają się niewykorzystane w danym roku środki. W sensie formalnym, plan finansowy państwowego funduszu celowego, ujmowany w załączniku do ustawy budżetowej, jest elementem składowym tej ustawy, mającym taką samą rangę prawną jak zasadnicza część tej ustawy. Zwraca się w związku z tym uwagę, że ustalenia zawarte w planach finansowych funduszy, w wyniku ich zamieszczenia w załączniku do ustawy budżetowej, mają charakter wiążących ustaleń prawnych. Są autoryzowane przez ustawodawcę, a ich ewentualne nieprawidłowe wykonanie przez dysponentów funduszu i inne osoby uczestniczące w procesie gromadzenia przychodów i dokonywania wydatków z państwowego funduszu celowego może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.<sup>21</sup>

W związku z licznymi związkami z budżetem państwa państwowe fundusze celowe nazywane są w doktrynie i literatu-

rze przedmiotu budżetami specjalnymi lub parabudżetami.<sup>22</sup> Jako tzw. parabudżety, pomimo działania poza instytucją budżetu, realizują analogiczne jak budżet funkcje, w szczególności funkcję fiskalną i redystrybucyjną, nierzadko także stymulacyjną, co jest szczególnie istotne w przypadku finansowania ze środków funduszu zadań inwestycyjnych. Uznaje się, że parabudżety są urządzeniami, które wyręczają bądź uzupełniają budżet państwa w zakresie gromadzenia i dzielenia zasobów pieniężnych.<sup>23</sup>

Oprócz niewątpliwych zalet finansowania zadań publicznych ze środków państwowego funduszu celowego, jak większa elastyczność w wydatkowaniu środków, przełamanie zasady roczności budżetu, umożliwiające realizację zadań w cyklach wieloletnich, co ma szczególne znaczenie w przypadku inwestycji, czy też podniesienie rangi pewnej grupy zadań, poprzez ich szczególne wyodrębnienie i ustanowienie dla ich finansowania określonych źródeł dochodów, należy wskazać na wady oraz zagrożenia wiążące się ze stosowaniem funduszowego trybu finansowania zadań.

Za najważniejsze uznaje się złamanie zasady jedności oraz zasady zupełności (powszechności) budżetu. Zasada jedności przejawia się w dwóch aspektach: formalnym i materialnym. Aspekt formalny odnoszony jest do postulatu sporządzania budżetu w jednym dokumencie obejmującym całość gospodarki budżetowej (stronę dochodową oraz wydatkową) danego szczebla zarządzania sprawami publicznymi. Z kolei aspekt materialny zasady jedności odnosi się do postulatów przeznaczania całości dochodów na pokrycie wydatków publicznych, bez wydzielenia dochodów o ściśle celowym przeznaczeniu, konkretne dochody nie są powiązane z konkretnymi wydatkami budżetowymi - zasada ta zwana jest również zasadą niefunduszowania.<sup>24</sup> O ile zatem w przypadku funduszu celowego aspekt formalny tej zasady zostaje spełniony (plan finansowy państwowego funduszu celowego ujęty jest w załączniku do ustawy budżetowej), to nie można tego samego powiedzieć o zachowaniu zasady jedności w jej ujęciu materialnym.

Zasada zupełności lub powszechności budżetu oznacza natomiast postulat włączenia w pełnych kwotach wszystkich dochodów i wydatków do budżetu. Realizacja tej zasady sprawia, że sporządzony zgodnie z nią budżet daje pełny

22 Por. A. Borodo, Konstrukcja prawna ustawy budżetowej, TNOiK, Toruń 2017, s. 88 oraz J. Szołno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, Wyd. Naukowe UMCS Lublin, 2007, s. 74

23 J. Szołno-Koguc, Miejsce funduszy... op. cit., s. 101 oraz cyt. tam literatura.

24 E. Kornberger-Sokołowska [w] M. Bitner, E. Chojna-Duch i in. Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe, Warszawa 2017, s. 140

20 Tamże, s. 99-100, i cyt. tam. literatura

21 Z. Ofiarski, Plany finansowe... op. cit., s. 116 i 119

obraz gospodarki budżetowej, co ma wpływ m.in. na zapewnienie należytej kontroli nad tą gospodarką. Najpełniej zasadę zupełności realizują najliczniejsze z form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, mianowicie jednostki budżetowe, które powiązane są z budżetem tzw. metodą budżetowania brutto. Oznacza to, że pokrywają one swoje wydatki bezpośrednio z budżetu a pobrane dochody odprowadzają na odpowiedni rachunek budżetu - w konsekwencji zarówno dochody, jak i wydatki państwowych jednostek budżetowych są w całości ujęte w budżecie państwa. Przeciwnieństwem zasady zupełności jest stosowanie tzw. metody budżetowania netto, która zakłada ujęcie w budżecie jedynie wyniku finansowego podmiotów realizujących budżet.

Państwowe fundusze celowe są charakterystycznym (obok np. agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej) wyjątkiem od zasady zupełności. Mimo że plany finansowe państwowych funduszy celowych ujmowane są w załączniku do ustawy budżetowej, ich szczegółowość jest znacznie mniejsza niż wydatków ujętych w budżecie, a sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej nie obejmuje sprawozdania z ich wykonania - zawiera tylko ogólną informację o przychodach i kosztach ponoszonych w ramach funduszu.<sup>25</sup>

W odniesieniu do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, pomimo deklaracji złożonych przy jego utworzeniu, nie jest do końca jasne, czy jest on państwowym funduszem celowym (na co wskazywałyby choćby zapisy /cyt. wyżej/ ustępów 23 i 24 art. 65), czy jest „tylko” funduszem w BGK, gdyż ustawa nie posługuje się w stosunku do tego funduszu określeniem „państwowy”, a dodatkowo - planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 próżno szukać w załączniku do projektu ustawy budżetowej na 2021 rok<sup>26</sup>.

## Założenia Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (FIL), ustanowiony uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego finansowany jest ze środków funduszu celowego, jakim jest Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, a zatem podlega regułom gospodarki finansowej właściwym dla funduszu celowego.

Jak wynika z przepisów § 2 ust. 1 uchwały, środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeznacza się na wsparcie, w postaci środków finansowych, kierowane dla:

1. gmin, w tym miast na prawach powiatu, które wynosi 5 000 000 tys. zł,
2. powiatów bez miast na prawach powiatu, które wynosi 1 000 000 tys. zł,
3. jednostek samorządu terytorialnego, które wynosi 6 000 000 tys. zł i jest zwiększane o niewykorzystane środki, o których mowa w pkt 1 i 2.

Środki te powinny być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe, również na wkład własny do inwestycji finansowanych z udziałem innych środków publicznych w zakresie, w jakim zakładano finansowanie tego wkładu z dochodów jednostek; nie mogą natomiast zostać przeznaczone na refundację już poniesionych wydatków.

Dodatkowo, jeżeli chodzi o wkład własny, to w przypadku inwestycji, do których zastosowanie mają przepisy o pomocy publicznej, wsparcie może być przeznaczone na wkład własny, jeżeli nie została jeszcze podpisana umowa na realizację projektu oraz nie spowoduje to przekroczenia pułapów intensywności pomocy publicznej.

Spełniając wskazane warunki, tj. przeznaczenie na wydatki majątkowe (inwestycyjne, a więc nie np. remont, który finansowany jest ze środków bieżących), uwzględniając ograniczenia w zakresie wkładu własnego oraz zakaz refundacji już poniesionych wydatków, jednostki samorządu terytorialnego mogą dowolnie decydować, na co przeznaczą otrzymane wsparcie. Z przepisów uchwały nie wynika wprost, czy wsparcie może dotyczyć jednej inwestycji, czy kilku inwestycji mieszczących się w ogólnej kwocie przyznanej danej jednostce samorządu terytorialnego. Analizując jednak treść wniosku o wsparcie, stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały - gdy chodzi o pierwszy etap wnioskowania, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, można dojść do przekonania, że w tym względzie samorządy również mają dowolność, gdyż wniosek wymaga jedynie określenia kwoty wnioskowanych środków - bez wskazywania nawet nazwy (lub nazw) inwestycji oraz numeru konta bankowego, na który przekazywane będą środki.

O tym, że ma to być odrębne kontro, przeznaczone tylko do gromadzenia środków z FIL stanowi art. 65 ust. 11 ustawy covidowej, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. A więc wsparcie z FIL należy traktować jak finansowanie z funduszu celowego; sam zresztą wzór wniosku, stanowiący załącznik do uchwały nazwany został wnioskiem „o uzyskanie środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 dla gmin i powiatów” - mamy więc do czynienia z czymś w rodzaju „funduszu w funduszu”.

<sup>25</sup> Tamże, s. 142

<sup>26</sup> Zob. projekt ustawy budżetowej na 2021 r., załącznik do ustawy nr 13 „Plany finansowe państwowych funduszy celowych”; <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-rds2>; 28.08.2020 r.



Jednocześnie wnioskodawca: gmina/powiat zobowiązuje się do:

1. przeznaczenia całości otrzymanych środków na wydatki majątkowe;
2. przeznaczenia całości odsetek od otrzymanych środków, zgromadzonych na rachunku bankowym lub lokacie, na wydatki majątkowe;
3. przedkładania do właściwego wojewody w formie elektronicznej, za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej, informacji, zgodnie z określonym w uchwale Rady Ministrów w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego wzorem, o wykorzystaniu środków, wg stanu na koniec 2020 r., 2021 r. i 2022 r. Informacja będzie przedkładana w terminie 14 dni po zakończeniu okresu, za który sporządzana jest informacja, oraz 60 dni po zakończeniu wydatkowania przekazanych środków;
4. umieszczenia na przedmiocie inwestycji, w momencie jej rozpoczęcia, tabliczki z logo, zgodnie z wzorem określonym w uchwale Rady Ministrów w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, z informacją o pochodzeniu środków oraz zamieszczenia informacji o otrzymanych środkach na stronie internetowej urzędu gminy/powiatu.

Po spełnieniu wskazanych warunków, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują przedmiotowe wsparcie niejako „automatycznie”, do wysokości przeznaczonej dla danej j.s.t. kwoty (określonej w załączniku nr 1 do uchwały). Wojewoda, do którego składane są wnioski weryfikuje jedynie wysokość wnioskowanej kwoty - czy nie przekracza ona kwoty przyznanej dla danej j.s.t. (kwoty te wymienione zostały w załącznikach do uchwały: nr 1 - dla poszczególnych gmin, nr 2 - dla każdego z powiatów), obliczonej wg. specjalnego algorytmu<sup>27</sup>. Na etapie naboru wniosków wojewoda nie jest w stanie zweryfikować, czy wnioskowane środki dotyczą inwestycji (jednej, kilku), wkładu własnego, nie stanowią refundacji, itd.; opiera się w tym względzie na oświadczeniu gminy/powiatu.

Co ciekawe, nie obowiązują tu - w związku z tym, że mamy do czynienia z funduszem celowym - przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji

z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579). Rozporządzenie to, wydane na podstawie art. 134 uofp, w § 3 stanowi, że ze środków budżetu państwa są finansowane inwestycje państwowych jednostek budżetowych oraz mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w art. 132 ust. 2 ustawy (pkt 6 tego art. wymienia inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej), o ile środki te zostaną przeznaczone na pokrycie m.in. kosztów: realizacji inwestycji budowlanych oraz innych zmian w obiektach budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, wraz z usługami towarzyszącymi, w tym obsługą inwestorską; zakupu obiektów budowlanych; przygotowania do realizacji ww. inwestycji, w tym w szczególności kosztów opracowania dokumentacji projektowej, zakupu i przygotowania gruntu pod budowę oraz ekspertyz, świadectw, operatów, studiów, pomiarów geodezyjnych i prac geologicznych oraz prac archeologicznych, dotyczących tych inwestycji; zakupu lub wytworzenia we własnym zakresie środków trwałych, czy zakupu wartości niematerialnych i prawnych.

Przepisy tego rozporządzenia zobowiązują beneficjentów dotacji przeznaczonych na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, szczególnie budowlanych do spełnienia szeregu warunków, od których uzależnione jest otrzymanie wsparcia. § 6 rozporządzenia stanowi, że realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli:

1. inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej: dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji, ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności, dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji, harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji, szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie;
2. została dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami;
3. planowane kwoty środków ze wszystkich źródeł na finansowanie inwestycji w całym okresie jej realizacji są określone w wysokości umożliwiającej inwestorowi terminowe regulowanie zobowiązań finansowych i terminowe zakończenie inwestycji;

27 uwzględniającego poziom planowanych wydatków majątkowych danej gminy/powiatu oraz ich udział w planowanych wydatkach majątkowych wszystkich gmin/powiatów oraz tzw. wskaźnik zamożności gminy/powiatu, liczony jako iloraz zamożności na 1 mieszkańca gminy/powiatu (stosunek planowanych dochodów do liczby mieszkańców) i zamożności w przeliczeniu na 1 mieszkańca dla wszystkich gmin/powiatów (stosunek planowanych dochodów ogółem wszystkich gmin/powiatów do liczby mieszkańców kraju)

4. inwestor posiada dokument stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego.

Jeżeli inwestycja budowlana jest wykonywana etapami, finansowanie ze środków budżetu państwa kolejnego jej etapu może być kontynuowane wyłącznie po pozytywnej ocenie przez dysponenta dotychczasowego przebiegu realizacji inwestycji i wykorzystania jej efektów rzeczowych, które inwestor uzyskał w wyniku zakończenia poprzednich etapów inwestycji (§ 7 rozporządzenia).

Rozporządzenie reguluje również szczegółowo tryb uruchamiania środków, stanowiących dotację celową, na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, a także sposób rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa.

W przypadku wsparcia udzielanego ze środków FIL przepisy te nie obowiązują, co daje większą swobodę i elastyczność jednostkom samorządu terytorialnego, zarówno w decydowaniu o wyborze inwestycji objętej finansowaniem lub dofinansowaniem, jak również o sposobie wydatkowania środków, bez konieczności uzgadniania z dysponentem środków chociażby programu inwestycji. Implikuje to również istotne ograniczenia co do wytycznych odnośnie rozliczania środków, kontroli ich wykorzystania, czy postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ich wydatkowaniu. Przepisy uchwały nie zawierają w zasadzie żadnych postanowień w tym zakresie, poza formalnym obowiązkiem poinformowania o wykorzystaniu środków.

Jak wynika z § 6 ust. 1 i 4, a także § 7 uchwały, wsparcie z FIL udzielane jest na wniosek jednostki, składany przez elektroniczną skrzynkę podawczą do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem właściwego wojewody; wojewoda przekazuje informację o kwocie wnioskowanego wsparcia, w wysokości nie wyższej niż suma kwot przypadających na poszczególnych wnioskodawców, w podziale na poszczególne jednostki, przez elektroniczną skrzynkę podawczą, do Prezesa Rady Ministrów, który następnie, na podstawie otrzymanej od wojewody informacji, składa dyspozycję wypłaty środków.

Obserwujemy tu zatem brak jakiegokolwiek kontroli wstępnej, poza - oczywistym jak się wydaje - sprawdzeniem zgodności wnioskowanych kwot z limitem (limitami) przyznanych kwot dla jednostek oraz dla każdej jednostki z osobna.

Ponadto, cały proces uruchomienia środków odbyć się ma w bardzo krótkim okresie czasu - nieco ponad miesiąca, a mianowicie: składanie wniosków przez j.s.t. - w terminie od 27 lipca do 10 sierpnia 2020 r., przekazanie przez wojewodę do Prezesa Rady Ministrów informacji o wnioskowanych kwotach - do 17 sierpnia, zaś złożenie dyspozycji wypłat przez Prezesa Rady Ministrów - do 31 sierpnia 2020 r.

Jeśli chodzi o sprawozdanie, czy raczej informację z wykorzystania środków, to jej wzór określa załącznik nr 5 do

uchwały pn. „Informacja o wykorzystaniu środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego do końca ..... roku/ informacja o wykorzystaniu środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego składana po zakończeniu realizacji inwestycji”. Zakłada ona podanie takich danych jak: dział i rozdział klasyfikacji budżetowej (pomimo, że źródłem finansowania nie jest budżet - przyp. wł.), wartość wydatku majątkowego oraz udział wydatków ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wydatku majątkowym.

Informację o wykorzystaniu środków z FIL jednostka samorządu terytorialnego, która otrzymała środki, przedkłada do właściwego wojewody, przez elektroniczną skrzynkę podawczą, według stanu na koniec 2020 r., 2021 r. i 2022 r., w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu, za który sporządzana jest informacja o wykorzystaniu, oraz 60 dni od dnia zakończenia wydatkowania przekazanych środków.

Z powyższego wynika również, że wsparcie przyznawane jest, co do zasady, jednorazowo, w roku 2020, natomiast termin realizacji inwestycji finansowanych z przyznanego wsparcia określony został do końca 2022 roku. Co do zasady - ponieważ w świetle § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały przewidziany został - poza opisanym powyżej „automatycznym” przyznaniem wnioskowanego wsparcia do wysokości ustalonych już wg algorytmu kwot - kolejny nabór, a raczej nabory (na podstawie § 11 ust. 2 Prezes Rady Ministrów w 2020 r. ogłasza co najmniej dwa terminy naboru wniosków o wsparcie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3) - wniosków o wsparcie na łączną kwotę 6 000 000 tys. zł, zwiększaną o niewykorzystane środki, przyznane w wyniku pierwszego naboru (trwającego w dniach 27lipca- 10 sierpnia). Te kolejne nabory „rządzą się” już jednak nieco innymi regułami.

Po pierwsze, w celu udzielenia wsparcia, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, Prezes Rady Ministrów powołuje Komisję do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego, której zadaniem jest ocena wniosków oraz przekazanie Prezesowi Rady Ministrów rekomendacji co do wysokości przyznanych środków poszczególnym wnioskodawcom. Oceniając wnioski, Komisja bierze pod uwagę kryteria określone w § 10 uchwały, tj.:

1. realizację zasady zrównoważonego rozwoju;
2. kompleksowość planowanych inwestycji;
3. ograniczenie emisyjności i poziomu ingerencji planowanych inwestycji w środowisko;
4. koszt planowanych inwestycji w stosunku do planowanych dochodów jednostki w roku rozpoczęcia inwestycji;
5. liczbę osób, na które planowane inwestycje będą miały korzystny wpływ;
6. relację kosztu planowanych inwestycji do prognozowanego efektu;

7. wpływ planowanej inwestycji na ograniczenie skutków klęsk żywiołowych lub zapobieganie im w przyszłości, jeżeli planowana inwestycja może mieć taki wpływ;
8. zapewnienie dostępności w rozumieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062).

Po drugie, wsparcie w tym kolejnym etapie przeznaczono jest dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a więc, oprócz gmin i powiatów, także dla samorządów województw.

Po trzecie, odmiennie niż w pierwszym etapie, gdzie j.s.t. mają obowiązek podać jedynie kwotę inwestycji mieszczącą się w przyznanym limicie, ubiegając się o środki na podstawie § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, należy wskazać konkretną inwestycję (lub inwestycje) podlegającą finansowaniu lub dofinansowaniu - określić jej przedmiot oraz krótko opisać, podać planowane: miesiąc i rok rozpoczęcia oraz zakończenia realizacji inwestycji, a także szacowany koszt inwestycji oraz jego relację do planowanych dochodów ogółem j.s.t. w roku rozpoczęcia realizacji inwestycji. Ponadto, we wzorze wniosku o wsparcie, stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały, wymagane jest podanie wszystkich informacji, podlegających ocenie przez Komisję, wymienionych powyżej.

Z powyższego wynika, że pozostała do rozdzielania kwota wsparcia, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, tj. 6 000 000 tys. zł, która może być zwiększona o niewykorzystane środki przyznane w pierwszym etapie wsparcia (pkt 1 i 2 ustępu 2 § 2), dzielona będzie na zasadzie konkursu z zastosowaniem kryteriów oceny zgłoszonych do dofinansowania inwestycji, wymienionych w § 10 uchwały.

## Podsumowanie

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, pomimo dość zaawansowanej konstrukcji prawnej towarzyszącej jego ustanowieniu, można uznać za narzędzie wspomagające sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w obliczu trudności związanych ze spadkiem dochodów samorządowych wywołanych pandemią COVID-19. Przy czym należy szczególnie zwrócić uwagę na zasady przyznawania tego wsparcia, pozwalające na zachowanie dużej swobody decyzyjnej jednostkom samorządu terytorialnego, co do sposobu wykorzystania przyznanego środków, co należy ocenić pozytywnie w kontekście samodzielności samorządu w obszarze zadań własnych.

Tryb uruchamiania środków z funduszu, a nie z budżetu państwa w formie dotacji umożliwia „odbiurokratyzowanie” i przyspieszenie całej procedury przyznawania wsparcia, a także brak obowiązku zapewnienia wkładu własnego ze strony samorządu, czego wymaga ustawa o finansach publicznych

w przypadku dofinansowania zadań własnych samorządu z budżetu państwa (art. 128 ust. 2 uofp), jak również spełnienia szeregu wymogów określonych w rozporządzeniu RM z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Istotne są tu także terminy realizacji inwestycji ze środków przyznanego wsparcia, przekraczające rok budżetowy - do końca 2022 r.

Co prawda z przychodów funduszu celowego finansowane są określone, wyodrębnione zadania, jednak w przypadku FIL (precyzyjnie: z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w części przeznaczonej na FIL) zostały one określone na tyle ogólnie - jako zadania inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego - aby umożliwić skierowanie wsparcia tam, gdzie jest to najbardziej potrzebne, o czym zdecydują lokalni władarze.

Ukierunkowanie wsparcia na inwestycje, które istotnie wpływają na rozwój gospodarczy, stanowi z pewnością pomoc w podejmowaniu trudnych decyzji związanych z bilansowaniem budżetu w okresie trudnej sytuacji finansowej wielu samorządów, wywołanej pandemią koronawirusa. Ideą jest, aby nie rezygnować z już zaplanowanych inwestycji, zagwarantować pomoc w zapewnieniu przez jednostki samorządu terytorialnego wkładu własnego wymaganego w przypadku finansowania niektórych inwestycji, w tym realizowanych ze środków zagranicznych, jak również wyeliminować lub przynajmniej ograniczyć konieczność zadłużania się w celu realizacji inwestycji, które są priorytetowe dla danej j.s.t.

## Bibliografia

- M. Bitner, E. Chojna-Duch i in. Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe, Warszawa 2017
- A. Borodo, Konstrukcja prawna ustawy budżetowej, TNOiK, Toruń 2017
- E. Chojna-Duch, Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Warszawa 2002
- W. Misiąg (red.) Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2019
- Z. Ofiarski, Plany finansowe państwowych funduszy celowych - wybrane problemy dotyczące statusu materialnoprawnego i proceduralnego, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 521/2018
- J. Szołno-Koguc, Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych, Wyd. Naukowe UMCS, Lublin 2004
- J. Szołno-Koguc, Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, Wyd. Naukowe UMCS Lublin, 2007



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl