



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the **University of Silesia in Katowice**

Title: Bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego a zasady otwierania i prowadzenia rachunków wspólnych

Author: Marek Zdebel

Citation style: Zdebel Marek. (2020). Bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego a zasady otwierania i prowadzenia rachunków wspólnych. W: A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red. nauk.), „Verus amicus rara avis est : studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka”. (S. 883-894). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

MAREK ZDEBEL
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego a zasady otwierania i prowadzenia rachunków wspólnych

1. Wprowadzenie

Problematyka zasad sprawowania obsługi budżetów jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli [dalej: j.s.t.] przez banki znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w ustawach regulujących finanse publiczne¹. Porównanie konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących tej materii prowadzi do wniosku, że na przestrzeni kilkunastu lat ulegały one pewnym zmianom. Charakterystyczne jest także, że ustawodawca w każdej z ustaw regulujących finanse publiczne odrębnie uregulował kwestie związane z obsługą budżetu państwa i budżetów j.s.t. Takie rozwiązanie należy uznać za uzasadnione, gdyż obsługę budżetu państwa od obsługi budżetów j.s.t. różni nie tylko zakres i wysokość dokonywanych operacji finansowych. Oba rodzaje „obsług bankowych” różni przede wszystkim typ podmiotów objętych tą obsługą oraz rodzaj operacji angażujących środki publiczne².

Podejmując analizę zagadnień określonych tematem niniejszego opracowania, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na istnienie zasadniczej więzi prawnej i funkcjonalnej pomiędzy umowną czynnością prawną (także bankową), jaką jest

¹ Pojęcia te są objęte regulacjami ustaw: z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach. Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1214 ze zm.; z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm. oraz z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2017, poz. 2077 ze zm.

² Przez środki publiczne rozumie się środki, o których mowa w przepisie art. 5 każdej z wyżej wymienionych ustaw o finansach publicznych.

otwarcie i prowadzenie rachunku wspólnego dla jednostek samorządu terytorialnego [dalej: r.w.j.s.t.], a ustawowym pojęciem „obsługa bankowa budżetu j.s.t.” [dalej: obsługa]. To ostatnie pojęcie przyjmowało zresztą w unormowaniach ustawowych różną treść. Zwraca na to uwagę doktryna prawa finansowego³, mając przede wszystkim na względzie nazwę, którą ustawodawca nadał rozdziałowi 4. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. – „Kasowa obsługa budżetu”, lecz tylko w odniesieniu do budżetu państwa – art. 105. W tym przypadku ustawodawca okazał się jednak niekonsekwentny, w dalszych przepisach tego rozdziału bowiem używa wyłącznie terminu „obsługa bankowa budżetu państwa”, np. art. 107 ust. 2. Z kolei w art. 134 ust. 1 i 2 powołanej ustawy ustawodawca używa pojęcia „obsługa bankowa budżetu” lub bliskoznacznego „obsługa bankowa”. Podkreślić jednak należy, że przepis ten dotyczył tylko budżetów j.s.t.

Zgodnie z powołanym przepisem, obsługę miał sprawować bank wybrany przez organ stanowiący j.s.t. w trybie określonym przez przepisy o zamówieniach publicznych⁴, zasady wykonywania tej obsługi zaś określać miała umowa zawarta między zarządem j.s.t. a bankiem. To lakoniczne unormowanie uzupełniono przepisem nadającym organom stanowiącym uprawnienie do upoważniania zarządu do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach oraz zaciągania kredytów (na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej) w wybranych bankach – ust. 3 i 4.

Przedstawione rozwiązanie prawne w zasadzie przejęła w art. 195 ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., wzbogacając je jedynie o dwa elementy. Pierwszy to ust. 4 – przepis o charakterze „zabezpieczającym”, wprowadzający zakaz udzielania pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym j.s.t. w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki. Drugi ze wspomnianych elementów polegał na uzupełnieniu unormowania przepisu art. 134 ust. 4 przez wyraźne wskazanie, że zaciąganie kredytów powinno odbywać się w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – ust. 3.

Unormowanie obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. stanowi kontynuację dotychczasowego unormowania. Treść przepisu art. 264 odpowiada bowiem treści przepisu art. 195.

³ Por. W. MISIĄG, E. SUCHOCKA-ROGUSKA, S. TYMIŃSKI: *Polski system budżetowy. Budżet państwa – budżety gmin*. Warszawa 1992, s. 26; R. SZOSTAK: *Obsługa bankowa budżetu jednostki samorządu terytorialnego*. „Finanse Komunalne” 1999, nr 3, s. 5 i n.

⁴ Obowiązująca ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1986, która zastąpiła ustawę z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Dz.U. 2002, nr 72, poz. 664 ze zm.

2. Istota ekonomiczna i prawna obsługi budżetu j.s.t. a umowa rachunku bankowego

W piśmiennictwie wskazuje się, że wykonywanie budżetu (niezależnie od jego rodzaju) wymaga przyjmowania i wydatkowania środków pieniężnych, a to ściśle koresponduje z czynnościami obsługi kasowej budżetu obejmującej przyjmowanie wpłat i dokonywanie wypłat środków pieniężnych oraz przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych⁵. Nie oznacza to jednak, że celem regulacji ustawowych dotyczących obsługi jest tworzenie możliwości ingerowania przez państwo w sposoby wykonywania tej obsługi przez banki, lecz pozostawienie tego uregulowaniom umownym, tj. m.in. postanowieniom umów o otwieraniu i prowadzeniu rachunków bankowych⁶. Ponadto w piśmiennictwie można zauważyć brak jednolitego poglądu na kwestię wzajemnych relacji pomiędzy wymienionymi pojęciami. Aktualnie zdaje się dominować pogląd, że pojęcie „bankowa obsługa budżetu” jest szersze od pojęcia „kasowa obsługa budżetu”. Ma to stanowić następstwo tego, że rodzaj i zakres czynności, które podejmują banki w ramach tej obsługi, nie muszą się ograniczać do prowadzenia rachunków bankowych budżetów oraz jednostek wykonujących te budżety⁷.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania dotyczące zasygnalizowanego problemu, ponieważ wykraczałoby to poza ramy tematyczne opracowania, należałoby uznać za wyjątkowo wyważony z normatywnego i praktycznego punktu widzenia pogląd W. Srokosza dotyczący tego zagadnienia. Wymieniony autor, wychodząc z trafnego założenia, że przepisy kolejnych ustaw o finansach publicznych, w tym przepis art. 264, nie zawierają definicji pojęcia „bankowa obsługa budżetu j.s.t.”, omawianym pojęciem obejmuje wszystkie te usługi finansowe, które są konieczne do właściwego funkcjonowania budżetu j.s.t. (rozumianego jako zasoby pieniężne), lecz przede wszystkim polegające na otwarciu i prowadzeniu rachunków bankowych. Jednocześnie W. Srokosz uznaje, że otwarcie i prowadzenie rachunków bankowych stanowi minimalny zakres obsługi bankowej i to właśnie tego typu czynności wypełniają zakres pojęcia „kasowa obsługa budżetu j.s.t.”⁸ W ujęciu syn-

⁵ Por. M. KARLIKOWSKA, W. MIEMIEC, Z. OFIARSKI, K. SAWICKA: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Wrocław 2010, s. 729.

⁶ Ibidem.

⁷ Por. L. GÓRAL: *Publicznoprawna ochrona środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 3, s. 3; W. SROKOSZ: *Bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego*. „Finanse Komunalne” 2012, nr 5, s. 33; por. także M. GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ: *Banki komercyjne i spółdzielcze*. W: *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*. Red. B. FILIPIAK, S. FLEJTERSKI. Warszawa 2008, s. 85 i n.

⁸ Podobny pogląd zdaje się prezentować J.M. Salachna, według której w każdym przypadku pojęcie bankowej obsługi należy łączyć co najmniej z operacjami finansowymi dotyczącymi gromadzenia środków publicznych (określone wpłaty na rachunek) i ich rozdysponowywania (wypłaty gotówkowe

tetycznym obsługa kasowa dokonywana przez banki sprowadza się zatem do operacji kasowych⁹ dokonywanych za pośrednictwem rachunku – przyjmowanie wpłat i dokonywanie wypłat (niezależnie od formy ich realizacji).

Przedstawiony stan prawny dotyczący wskazanych pojęć oraz wyrosłe na jego tle poglądy przedstawicieli nauki i praktyki skłaniają do podjęcia próby wskazania tych cech umowy, na podstawie której obsługa bankowa budżetu j.s.t. jest realizowana [dalej: umowa], jakie odróżniają ją od innych umów, których stronami są bank i j.s.t. Przedmiotowa analiza powinna być prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności zaś z art. 725 i n. k.c.¹⁰

Zdaniem autora, dokonując wymienionej analizy, w pierwszej kolejności wskazać należy, że ten typ umów, zawieranych na zasadzie swobody kontraktowania (ograniczony jednak obowiązkiem stosowania przepisów o udzielanie zamówienia publicznego¹¹), jest efektem modyfikacji kodeksowej umowy rachunku bankowego¹². Zakłada ona możliwość realizacji nietypowych dla klasycznego rachunku bankowego funkcji i generalnie wiąże bank z obsługą jednego podmiotu – j.s.t.¹³ Za słuszny w związku z tym należy uznać pogląd R. Szostaka, że tak skonstruowana umowa nie może posiadać stałej konstrukcji (konfiguracji), a świadczenia dodatkowe realizowane na jej podstawie, np. udzielanie poręczeń, gwarancji, usługi kapitałowe itp., są sprzężone (choć, zdaniem wymienionego autora, mogą stanowić również samodzielne świadczenie) z zasadniczą konstrukcją umowy rachunku bankowego¹⁴.

Opowiedzenie się za poglądem, że umowa stanowi wynik modyfikacji rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania umowy nazwanej, jaką jest umowa rachunku bankowego, modyfikacji wywołanej koniecznością dostosowania tej

lub przelewy); por. *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*. Red. E. RUŚKOWSKI, J.M. SALACHNA. Gdańsk 2010, s. 835; E. RUTKOWSKA-TOMASZEWSKA: *Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego*. „Finanse Komunalne” 2012, nr 4, s. 28; M. ZDEBEL: *Obsługa bankowa jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*. Red. L. PATRZALEK. Wrocław-Poznań 2005, s. 85 i n.

⁹ Por. J. BURZYŃSKI: *Obrót gotówkowy i bezgotówkowy w gminie – zasady dokumentowania*. „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2016, nr 6, s. 30.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1025 ze zm.

¹¹ Por. M. KARLIKOWSKA, W. MIEMIEC, Z. OFIARSKI, K. SAWICKA: *Ustawa o finansach publicznych...*, s. 731.

¹² Według R. Szostaka, to swoisty kontrakt publiczny oparty na zmodyfikowanej konstrukcji umowy rachunku bankowego; por. R. SZOSTAK: *Obsługa bankowa...*, s. 15. W pewnej mierze podobny pogląd prezentuje J. Leńczuk, który uważa, że ustawodawca nie przewidział żadnej szczególnej formy dla umowy, wystarczy zatem, aby zawierała ona wymagane elementy umowy rachunku bankowego określone przepisami k.c.; por. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Red. P. SMOLEŃ. Warszawa 2014, s. 1230.

¹³ Cechy tej nie zmienia fakt, iż zasadą jest, że w ramach tzw. umów ramowych o obsługę są nią objęte jednostki organizacyjne związane z daną j.s.t., np. jednostki budżetowe.

¹⁴ Por. R. SZOSTAK: *Obsługa bankowa...*, s. 15 i n.

umowy do potrzeb, które stawia się przed organami samorządu terytorialnego odpowiedzialnymi za realizację budżetu, rodzi szereg problemów interpretacyjnych. Wątpliwości takie pojawiają się także w związku z możliwością otwierania przez j.s.t. tzw. rachunków wspólnych – art. 51b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹⁵. W tym przypadku chodzi jednak nie tylko o wątpliwości związane z interpretacją ustawowych warunków otwierania i obsługi takich rachunków¹⁶, lecz także o relacje prawne pomiędzy j.s.t., powstające w związku z dokonywaniem operacji na rachunkach bankowych j.s.t. służących wykonaniu obsługi budżetu oraz dokonywanych przez rachunek wspólny.

Dalsza część rozważań zawartych w opracowaniu zostanie poświęcona omówieniu zagadnień związanych z otwieraniem i obsługą rachunków wspólnych, posiadaczem których są jednostki samorządu terytorialnego.

3. Ustawowe warunki otwierania rachunku wspólnego

Nowelizacja przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, która została wywołana wejściem Polski do struktur unijnych, stworzyła warunki dopuszczające możliwość otwierania i prowadzenia rachunku wspólnego dla jednostek samorządu terytorialnego¹⁷. Przedmiotowa czynność bankowa została uregulowana przepisem art. 51b. Przepis ten, obok przepisów art. 51, 51a oraz 51c dotyczących zasad otwierania rachunków wspólnych dla osób fizycznych oraz dla stron umowy o współpracy¹⁸, jest zasadniczą regulacją prawną poświęconą warunkom funkcjonowania rachunków wspólnych na gruncie prawa polskiego.

Przywołany przepis art. 51b z uwagi na zakres unormowania nim wprowadzonego nie może być jednak traktowany jako regulacja kompletna¹⁹. Przemawia za tym fakt, że obok przesłanek (warunków) pozytywnych uprawniających strony do nawiązania z bankiem stosunku umownego (ust. 1 i 2), zawiera on bardzo ograniczone uregulowania (ust. 3) dotyczące cech szczególnych tego stosunku

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2187.

¹⁶ Por. Z. OFIARSKI: *Prawo bankowe*. Wyd. 5. Warszawa 2017, s. 235; M. ZDEBEL: *Rachunek wspólny jednostek samorządu terytorialnego formą zagospodarowania środków unijnych*. W: *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Red. L. PATRZAŁEK. Poznań–Wrocław, 2006, s. 165 i n.

¹⁷ Regulacja ta weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r.

¹⁸ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2014, poz. 1133, ustawodawca dopuścił możliwość prowadzenia tego typu rachunków wyłącznie w związku z wykonywaniem umowy o współpracy oraz udzielonej koncesji.

¹⁹ Por. M. ZDEBEL: *Rachunek wspólny...*, s. 165.

prawnego. Zmusza to w toku analizy do uwzględniania regulacji prawnych zawartych w innych aktach prawnych niż ustawa Prawo bankowe.

Zgodnie z brzmieniem art. 51b ust. 1, rachunek wspólny dla jednostek samorządu terytorialnego może być prowadzony wyłącznie w związku ze wspólnym wykonywaniem zadań publicznych, w tym dla realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, a ust. 2 przepisu przewiduje dodatkowy warunek, od spełnienia którego zależy dopuszczalność zawarcia przedmiotowej umowy – określenie celu, dla którego rachunek jest prowadzony. Taka redakcja przepisu prowadzić musi do wniosku, że brak spełnienia przez strony umowy, tzn. j.s.t. mające status współposiadaczy rachunku oraz banku, który ma odgrywać rolę podmiotu otwierającego rachunek i odpowiedzialnego za jego obsługę, któregokolwiek z wyżej wymienionych warunków powoduje, iż umowa nie powinna być traktowana jako wywołująca skutki prawne²⁰. Kwestią wtórną w tym przypadku jest ustalenie możliwości i trybu sanowania tego stanu prawnego, choć zdaniem autora jest to dopuszczalne.

Treść wyznaczonych przez ustawodawcę warunków otwarcia i prowadzenia rachunku budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Dotyczy to przede wszystkim użytego w przepisie wyrażenia „wspólne wykonywanie zadań publicznych”, ustawodawca bowiem nie określa ani zakresu pojęcia „zadania publiczne”, ani na czym polegać może wspólne wykonywanie tych zadań. Niejasne są także intencje ustawodawcy w zakresie ustalenia charakteru więzi, która powinna istnieć pomiędzy operacjami dokonywanymi na rachunku a istotą wykonywanych zadań publicznych.

„Zadanie publiczne” nie jest pojęciem zdefiniowanym przez prawo polskie. Obowiązujące przepisy nie oznaczają jego treści, choć w ustawach regulujących ustrój i zasady funkcjonowania j.s.t. używają tego terminu lub posługują się pojęciami bliskoznacznymi o nieostrym zakresie znaczeniowym, np.: „zadania użyteczności publicznej”²¹, „sprawy publiczne” czy „zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców”²². Doktryna przede wszystkim z uwagi na potrzeby prawa administracyjnego, podejmując próbę oznaczenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego omawianego pojęcia, dzieli je na dwa człony. Człon pierwszy, odwołujący się do wyrażenia „zadania”, tłumaczy się jako obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji²³. Z kolei

²⁰ Skutek taki należałoby wiązać z koniecznością stosowania w tego typu przypadkach przepisu art. 58 k.c.; por. M. ZDEBEL: *Obsługa bankowa...*, s. 94.

²¹ Według W. Pyziola, zakres pojęcia „zadanie publiczne” pokrywa się z zakresem pojęcia „zadania o charakterze użyteczności publicznej” w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 506; por. W. PYZIOŁ: *Komentarz do art. 51b ustawy Prawo bankowe*. LEX.

²² Por. J. GLUŃSKA-PAWLIC, K. SAWICKA: *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*. Zielona Góra 2002, s. 11; Z. OFIARSKI: *Prawo bankowe*. Warszawa 2013, s. 395.

²³ Por. L. ZACHARKO: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*. Katowice 2000, s. 13 i n.

człon drugi – wyrażenie „publiczne” – przeciwstawia się wyrażeniu „prywatnie”; oznacza on „coś realizowane dla użytku publicznego” – zbiorowego²⁴.

Przedstawiony sposób interpretowania omawianego pojęcia zdaje się znajdować oparcie w treści art. 163 Konstytucji RP²⁵ i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności zaś w uchwale z dnia 27 września 1994 r., w myśl której wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności, czy to lokalnych w przypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych²⁶. Ponadto zgodzić należy się z poglądem prezentowanym w piśmiennictwie, że zadania publiczne j.s.t. mogą być realizowane zarówno w formie administracyjnoprawnej, jak i formach cywilnoprawnych, a przepisy regulujące ustrój i zasady ich funkcjonowania wskazują tylko najważniejsze z nich²⁷.

W ocenie autora, brzmienie przepisu art. 51b nie pozwala na sformułowanie twierdzenia, że odnosi się on do konkretnego typu lub typów zadań publicznych kwantyfikowanych podmiotowo lub przedmiotowo. Nie zmienia tego fakt, że w ostatniej części ust. 1 ustawodawca wskazuje, że rachunek wspólny może być prowadzony także w związku z wykonywaniem zadań publicznych będących przedsięwzięciami współfinansowanymi ze środków Unii Europejskiej²⁸. Wymogiem ustawowym wynikającym z ust. 1 jest natomiast konieczność istnienia więzi pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego będącymi współposiadaczami rachunku a realizowanym zadaniem. W praktyce oznacza to konieczność wspólnego realizowania zadania (przedsięwzięcia). Bez znaczenia jest przy tym, w jakim zakresie dana jednostka współuczestniczy w wykonaniu tego zadania. Wątpliwości pojawiają się natomiast, gdy mowa o formie, jaką może przyjąć wspólna realizacja zadania publicznego. Gdyby się bowiem kierować wskazanym wyżej znaczeniem pojęcia „zadanie publiczne”, należałoby przyjąć, że ze względu na potencjalnie zróżnicowany zakres rzeczowy zadań współudział j.s.t. w ich wykonaniu może przybrać różną postać, ponieważ samo zadanie publiczne może być zakwalifikowane do jednego lub kilku rodzajów zadań, i to niezależnie od szerebla samorządu, który je realizuje²⁹. Zwracają na to uwagę Z. Niewiadomski

²⁴ Por. E. KNOSALA: *Podział zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej*. Katowice 1992, s. 1.

²⁵ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483; por. także wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05. OTK-A 2005, nr 11, poz. 131.

²⁶ K 10/93. OTK 1994, cz. 2, poz. 46; por. także wyrok SN z dnia 8 lutego 1996 r., III ARW 64/95. „Wspólnota” 1996, nr 43, s. 26.

²⁷ Por. S. CZARNOW: *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 38.

²⁸ Por. M. ZDEBEL: *Rachunek wspólny...*, s. 166.

²⁹ W tym zakresie należałoby uwzględnić przepisy: art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, tekst jedn.; art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 511, oraz art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 512.

i W. Grzelczak, według których zadania te mogą obejmować swym zakresem: infrastrukturę techniczną, infrastrukturę społeczną, porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz ład przestrzenny i ekologiczny³⁰. Takie stanowisko nie uwzględnia ewentualnej sfery finansowej wspólnej realizacji zadania publicznego, a przecież na ten właśnie aspekt współpracy zwraca uwagę ostatnia część ust. 1. Skłania to autora do przyjęcia za wysoce prawdopodobne, że ustawodawca, nadając taką treść analizowanej regulacji prawnej, miał na uwadze przede wszystkim współpracę o charakterze finansowym. Na tle przywołanego unormowania rodzić się może również pytanie, czy wyłącza ono możliwość gromadzenia na rachunku środków zagranicznych o charakterze pozaunijnym. Wykładnia językowa przepisu nie wyklucza takiej ewentualności, podobnie jak sytuacji, w której na rachunku znajdować się będą wyłącznie krajowe środki finansowe. Idąc tym tokiem rozumowania, należałoby także przyjąć, że na rachunku mogą się znajdować środki pochodzące z różnych typów źródeł finansowania, tzn. zarówno o charakterze zwrotnym, jak i bezzwrotnym³¹.

Jak wskazano wyżej, rachunek wspólny może być uruchamiany także wtedy, gdy wspólne przedsięwzięcie jest współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Podobnie jednak jak to ma miejsce w przypadku pojęcia „zadania publiczne” i w tym wypadku ustawodawca nie definiuje przedmiotowego pojęcia. Ustalając zakres podmiotowy i przedmiotowy tego pojęcia, sięgnąć zatem należy do regulacji prawnych, które posługują się takim samym lub podobnym określeniem. Nie ulega wątpliwości, że w ramach prawa polskiego pojęcie bliskoznaczne zawarte jest w przepisach ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Ustawa ta posługuje się pojęciem „środki europejskie”, którego zakres jest szerszy od zakresu pojęcia „środki Unii Europejskiej”, ale zgodzić należy się z Z. Ofiarskim, że z uwagi na cele realizowane przez j.s.t. oraz metody ich finansowania w celu zdefiniowania analizowanego pojęcia uzasadnione jest odwołanie się do przepisów art. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym środkami europejskim są³²:

- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego;
- niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- środki na realizację wspólnej polityki rolnej: Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

³⁰ Por. Z. NIEWIADOMSKI, W. GRZELCZAK: *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*. Warszawa 1990, s. 12.

³¹ Por. M. ZDEBEL: *Rachunek wspólny...*, s. 169.

³² Por. Z. OFIARSKI: *Prawo bankowe...* (2013), s. 396.

Do ustawowych warunków, od spełnienia których ustawodawca uzależnia możliwość zawarcia umowy rachunku wspólnego przez j.s.t., zalicza się także ustalenie w treści umowy celu, dla którego zostaje on utworzony – art. 51b ust. 2. Wzorem wcześniej omówionych warunków pozytywnych otwarcia rachunku ustawodawca nie oznaczył tego celu. W związku z tym należy go wywieść z treści ust. 1, gdyż unormowane zawarte w art. 51b ust. 1–3 należy traktować jako regulację spójną i wzajemnie się uzupełniającą. W rezultacie należy uznać, że celem rachunku jest zapewnienie możliwości wspólnego wykonywania przez j.s.t. zadań publicznych przez dokonywanie na rachunku operacji służących obsłudze finansowej realizowanego zadania (przedsięwzięcia)³³. Nieco inaczej ujmuje to Z. Ofiarski, uznając, że celem takim powinno być zadanie publiczne wspólnie realizowane przez j.s.t. będące współposiadaczami rachunku. Zdaniem powołanego autora, nie jest istotne, jaki jest okres realizacji tego zadania, oraz to, że zadanie nie ma charakteru inwestycyjnego, a np. wiąże się z ciągłym wykonywaniem danego rodzaju zadania o charakterze usługowym³⁴.

Katalog wątpliwości związanych ze stosowaniem przepisu art. 51b nie ogranicza się do wymogów ustawowych, od spełnienia których ustawodawca uzależnia nawiązanie stosunku umownego. Pojawiać się bowiem mogą również wątpliwości dotyczące strony podmiotowej tego stosunku i to wbrew, jak się wydaje, jednoznacznemu określeniu w ust. 1 kręgu podmiotów, które mogą uzyskać status współposiadacza rachunku. Przechodząc do analizy tego zagadnienia, na wstępie zauważyć należy, że wykładania językowa ust. 1 prowadzić powinna do wniosku, że:

- liczba posiadaczy rachunku nie może być mniejsza niż dwa;
- nie ma przeszkód, aby były to jednostki samorządowe różnych szczebli;
- nie ma wymogu, aby posiadaczami rachunku były jednostki samorządu pozostające w bezpośrednim sąsiedztwie terytorialnym³⁵.

Wśród powołanych wniosków nie ma stwierdzenia, że umowa rachunku wspólnego może wiązać z bankiem wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego. Brak takiego stwierdzenia stanowi następstwo faktu, że ustawodawca w przepisie art. 51b ust. 1–3 nie wykluczył wprost możliwości zawiązania przedmiotowego stosunku umownego przez inne podmioty związane funkcjonalnie z jednostkami samorządu terytorialnego i przez nie utworzone, np.: związki gmin, związki powiatów, stowarzyszenia, spółki prawa handlowego. Stanowisko przedstawicieli doktryny w tym zakresie zdaje się jednak ugruntowane. Według większości autorów, np. Z. Ofiarskiego, z omawianego przepisu nie wynika bowiem, aby możliwe było prowadzenie rachunku wspólnego dla związku komunalnego. Stroną umowy rachunku bankowego, lecz nie rachunku wspólnego pozostaje związek komu-

³³ Bardzo podobnie cel umowy określa W. Pyziół, według którego jest nim obsługa finansowa określonego wspólnego przedsięwzięcia, por. W. PYZIOŁ: *Komentarz...*

³⁴ Por. Z. OFIARSKI: *Prawo bankowe...* (2013), s. 395.

³⁵ Por. M. ZDEBEL: *Rachunek wspólny...*, s. 168.

nalny, np. związek międzygminny jako podmiot prawa, odrębny od tworzących go j.s.t.³⁶ Podobne stanowisko w tym względzie prezentuje W. Pyziół. Autor ten uważa bowiem, że wspólny rachunek bankowy może być otwierany jedynie bezpośrednio dla konkretnych j.s.t. Nie może być otwierany dla będących formalnie odrębnymi podmiotami spółek handlowych utworzonych przez te jednostki, choćby realizowały one wspólnie zadania publiczne³⁷. Nieco odmienny pogląd, choć mieszczący się generalnie w granicach prezentowanych wyżej poglądów, prezentuje natomiast D. Rogoń. Wymieniona autorka dopuszcza bowiem możliwość zawierania porozumień pomiędzy j.s.t. w sprawach powierzenia jednej z nich prowadzenia zadań publicznych, np. porozumienie powiatów, wskazując jednocześnie, że porozumienie to obejmuje j.s.t. – strony porozumienia, które występują jako odrębne osoby prawne i dla takich jednostek może być prowadzony rachunek wspólny. Jej zdaniem, przemawia za tym argument, że wprawdzie na podstawie porozumienia tylko jednej z nich powierza się prowadzenie zadań publicznych (brak wspólnego ich wykonywania), jednak podmiotami finansującymi są wszystkie strony porozumienia. Innymi słowy, współposiadaczami rachunku byłyby wówczas jednostka oddelegowana do realizacji zadań oraz pozostałe jednostki finansujące wykonywanie tych zadań³⁸.

4. Charakter prawny umowy rachunku wspólnego

Płaszczyznę prawną funkcjonowania r.w.j.s.t. wyznaczają, oprócz ustawy Prawo bankowe, traktowanej jako *ius specialis*, także przepisy art. 725 i n. k.c. – *ius generalis*. Na tle wymienionych źródeł prawa brak podstaw do traktowania przedmiotowej umowy w taki sam sposób, jak umów rachunku wspólnego, o których mowa w art. 51 i 51c Prawa bankowego. Nie zmienia tego fakt, że podobnie jak w odniesieniu do umów funkcjonujących na podstawie wyżej wymienionych przepisów ustawodawca nie uregulował w sposób szczegółowy praw i obowiązków stron umowy. W przypadku r.w.j.s.t. ograniczył się, jak już wspomniano, do nałożenia na współposiadaczy rachunku umowy obowiązku określenia celu, dla realizacji którego rachunek otwarto – art. 51b ust. 2, natomiast w ust. 3 wskazał, że zasady dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku oraz zasady wypowiedzania umowy tego rachunku

³⁶ Por. Z. OFIARSKI: *Prawo bankowe...* (2013), s. 394; por. także G. SIKORSKI: *Prawo bankowe. Komentarz*. Warszawa 2015, s. 161.

³⁷ Por. W. PYZIOŁ: *Komentarz...*; por. także A. KAWULSKI: *Prawo bankowe. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 273.

³⁸ Por. D. ROGOŃ: *Prawo bankowe. Komentarz*. Red. F. ZOLL. T. 1. Kraków 2005, s. 433.

określa umowa³⁹. Wykładnia językowo-logiczna powołanych przepisów uzasadnia zatem wnioszek, że gdy chodzi o określenie wzajemnych praw i obowiązków stron, w tym relacji prawnych pomiędzy współposiadaczami rachunku, ustawodawca pozostawił to w gestii stron umowy, zgodnie z zasadą swobody kontraktowania⁴⁰. Oznacza to w praktyce, że zasady funkcjonowania tego typu rachunków mogą różnić się od tych, które znajdują zastosowanie np. w przypadku rachunków wspólnych prowadzonych dla osób fizycznych, w szczególności wynikających z przepisu art. 51a⁴¹.

Na tle zasygnalizowanego poglądu pojawiły się jednak w literaturze rozbieżne stanowiska. I tak według A. Tupaj-Cholewy, rachunek ten powinno się traktować jako rachunek „łączny” ze względu na funkcję, cel, dla którego go otwarto, a to czyni niedopuszczalnym uprawnienie każdego ze współposiadaczy do samodzielnego dysponowania saldem rachunku. Tak jak ma to miejsce w przypadku rachunku rozłącznego⁴². Z kolei A. Kawulski uznaje taki pogląd za nieuzasadniony. Zdaniem tego autora, j.s.t. przy otwieraniu rachunku wspólnego powinny mieć możliwość uzgodnienia z bankiem szczegółowych zasad prowadzenia rachunku wspólnego, uwzględniając zasadę swobody umów⁴³.

Zasygnalizowana rozbieżność poglądów nie wyjaśnia kwestii mającej w ocenie autora niniejszego opracowania istotne znaczenie dla oceny istoty prawnej omawianego typu umowy, tzn. czy w przypadku umów r.w.j.s.t. znajdować będzie zastosowanie przepis art. 52 ustawy Prawo bankowe, który jak się powszechnie uważa wyznacza tzw. *essentialia negotii* umowy rachunku bankowego.

Odnosząc się do tej kwestii, zauważyć należy, że poza sporem jest, że przepis art. 51b nie odwołuje się do przepisu art. 52. Trzeba jednak mieć na uwadze brzmienie pierwszego zdania ust. 2 powołanego przepisu art. 52. Zgodnie z nim, umowa rachunku bankowego powinna określać w szczególności strony umowy, rodzaj otwieranego rachunku itd. Zdaniem autora, nie ulega zatem wątpliwości, że przepis ten formułuje nakaz kierowany do stron każdej umowy rachunku, w tym r.w.j.s.t., aby w jej treści zawarły postanowienia dotyczące wymienionych w nim elementów⁴⁴.

³⁹ Odnosząc się do tego unormowania, W. Pyziół stoi na stanowisku, że uregulowania te są bezprzedmiotowe, zasady dysponowania rachunkiem oraz wypowiedzania rachunku zostały bowiem uregulowane dla wszystkich typów rachunków wspólnych w art. 51a, który ma charakter przepisu dyspozytywnego, a zatem strony mogą odstąpić od jego stosowania, por. W. PYZIÓŁ: *Komentarz...* Pogląd ten poddał krytyce A. Kawulski, wskazując, że przepis art. 51a dotyczy wyłącznie rachunków wspólnych osób fizycznych, por. A. KAWULSKI: *Prawo bankowe...*, s. 273.

⁴⁰ Por. G. SIKORSKI: *Prawo bankowe...*, s. 161.

⁴¹ Por. Z. OFIARSKI: *Prawo bankowe...* (2013), s. 396.

⁴² Por. A. TUPAJ-CHOLEWA: *Prawo bankowe. Komentarz*. Red. H. GRONKIEWICZ-WALTZ. Warszawa 2013, s. 182; podobnie L. MAZUR, za: *ibidem*.

⁴³ Por. A. KAWULSKI: *Prawo bankowe...*, s. 273.

⁴⁴ Por. M. ZDEBEL: *Rachunek wspólny...*, s. 171.

5. Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w ramach niniejszego opracowania skłania do sformułowania następujących wniosków:

- obsługa kasowa budżetu j.s.t. i bankowa obsługa budżetu j.s.t. nie są pojęciami tożsamymi, ponieważ obsługa bankowa jest pojęciem szerszym;
- umowa o bankową obsługę budżetu j.s.t. nie jest umową o sztywnej konstrukcji prawnej i stanowi modyfikację umowy rachunku bankowego;
- umowa rachunku wspólnego j.s.t. jest odrębnym typem umowy rachunku wspólnego i ze względu na cel, jakiemu służy, powinna być poddana bardziej precyzyjnemu unormowaniu.