

Arkadiusz Babczuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu
Stowarzyszenie Księgowych w Polsce

LIMITOWANIE ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO. WYBRANE PROBLEMY¹

Streszczenie: Nadmierne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego mogłoby prowadzić do ich niewypłacalności. Pociągałaby ona za sobą negatywne następstwa zarówno dla mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych, wierzycieli jednostek samorządu terytorialnego, jak i dla Skarbu Państwa. Dotychczasowy sposób definiowania długu publicznego umożliwiał zaciąganie zobowiązań dłużnych niezaliczanych do oficjalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Skłoniło to Ministra Finansów do rozszerzenia zakresu przedmiotowej kategorii długu publicznego, w sposób wskazany w niniejszym opracowaniu.

Słowa kluczowe: dług publiczny, jednostki samorządu terytorialnego, niewypłacalność.

1. Wstęp

Do podstawowych atrybutów współczesnego samorządu terytorialnego należy samodzielność finansowa. Jednym z jej aspektów jest swoboda zaciągania zobowiązań tworzących samorządowy dług publiczny (samodzielność pożyczkowa) [Denek 2001, s. 24]. W literaturze przedmiotu wskazuje się wiele powodów, dla których część wydatków jednostek samorządu terytorialnego powinna być finansowana w oparciu o przychody zwrotne. Odpowiednie wykorzystanie takich środków może służyć sprawiedliwemu rozłożeniu ciężarów publicznych pomiędzy poszczególne generacje podatników, umożliwiać ograniczenie wahań poziomu obciążeń podatkami samorządowymi, przyczyniać się do optymalizacji kosztów realizacji zadań publicznych oraz poprawiać konkurencyjność poszczególnych wspólnot terytorialnych [Babczuk 2009, s. 9-24].

Nadmierne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego mogłoby jednak prowadzić do ich niewypłacalności. Miałaby ona negatywne następstwa zarówno dla

¹ Artykuł odzwierciedla wyłącznie osobiste poglądy autora, a nie instytucji, z którymi jest związany. Artykuł prezentuje stan prawny na dzień 15 stycznia 2011 r.

mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych, wierzycieli jednostek samorządu terytorialnego, jak i dla Skarbu Państwa. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja najnowszych zmian w zakresie limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W części 2 przedstawiono przesłanki limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W części 3 wskazano przesłanki zmian w zakresie limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W ostatniej części omówiono zmiany zakresu przedmiotowego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego podlegającego limitowaniu.

2. Przesłanki limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego może pociągać za sobą poważne następstwa ekonomiczne, społeczne i polityczne. Jej konsekwencją może być m.in. dezorganizacja systemu zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty terytorialnej, co narusza interesy mieszkańców. Może ona także prowadzić do wywierania presji na rząd centralny, celem udzielenia wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. Jeśli rząd centralny będzie ulegał tej presji, to oczekiwanie na udzielenie takiej pomocy może stać się jednym z najistotniejszych czynników kształtujących postawy decydentów samorządowych w przyszłości. Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego może wówczas stać się zjawiskiem masowym [Babczuk 2008a, s. 5-15; 2008b, s. 69-79]. To z kolei może prowadzić m.in. do znacznego pogorszenia salda budżetu centralnego, zwiększenia długu publicznego, podwyższenia kosztów refinansowania istniejącego zadłużenia oraz wzrostu inflacji. Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego może również niekorzystnie wpływać na sytuację ich wierzycieli, powodując straty wynikające z trwałej lub przejściowej utraty środków finansowych. Jednocześnie niewypłacalność jednostki samorządu terytorialnego oznacza dla wielu jej wierzycieli utratę ważnego odbiorcy towarów, usług lub robót budowlanych bądź partnera korzystającego z oferowanych przez nich usług finansowych. Warto także zwrócić uwagę na to, że wpływając negatywnie na sytuację finansową państwa oraz wierzycieli, niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego może stanowić zagrożenie dla stabilności całego systemu finansowego państwa.

Wskazane powyżej następstwa niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego determinują jednocześnie przesłanki limitowania dopuszczalnych rozmiarów ich zadłużenia. Należą do nich zapewnienie ochrony interesów członków wspólnoty samorządowej, Skarbu Państwa, wierzycieli jednostek samorządu terytorialnego, a także ochrona stabilności systemu finansowego państwa (rys. 1).

Należy jednocześnie zauważyć, iż limitowanie dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie jest jedynym sposobem osiągania powyższych celów. Zamiast limitowania dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego lub łącznie z nim mogą funkcjonować procedury umożliwiające



Rys. 1. Przesłanki limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

ce przeprowadzanie kontrolowanej upadłości tych jednostek w sposób zapewniający im zdolność wykonywania zadań publicznych. Takie rozwiązania przyjęto m.in. w USA, RPA i na Węgrzech [Babczuk 2008c, s. 167-176; 2007, s. 531-540; 2008d, s. 25-36].

3. Przesłanki zmian sposobu limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę *o finansach publicznych* (DzU nr 157, poz. 1241 z późn. zm.) do końca 2013 r.

pozostają w mocy dotychczasowe limity dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego określone w art. 169-170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (DzU 2005 nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Począwszy od 2014 r. dopuszczalne rozmiary zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego określać będą art. 243-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Jak stanowi art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek długoterminowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów długoterminowych papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Relacja ta zostanie obniżona do 12%, w przypadku gdy wartość państwowego długu publicznego przekroczy poziom 55% PKB.

Jak stanowi art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami europejskimi do czasu zakończeniu programu (projektu lub zadania) realizowanego ze środków europejskich oraz otrzymania refundacji dokonanych wydatków.

Począwszy od 2014 r. każda jednostka samorządu terytorialnego będzie musiała przestrzegać indywidualnego limitu dopuszczalnego obciążenia budżetu płatnościami związanymi z obsługą zadłużenia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja płatności związanych z obsługą zadłużenia do dochodów będzie wyższa niż średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Ograniczeń tych nie stosuje się do:

- 1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,
- 2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Dla skuteczności wskazanych powyżej limitów ograniczających rozmiary dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego istotne znaczenie ma ustalenie zakresu zobowiązań zaliczanych do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* zakres długu publicznego, w tym długu jednostki samorządu terytorialnego, obejmował zobowiązania z następujących tytułów:

1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,

2) zaciągniętych kredytów i pożyczek,

3) przyjętych depozytów,

4) wymagalnych zobowiązań:

a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.

W identyczny sposób problematyka ta została uregulowana w art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, który wszedł w życie 1 stycznia 2010 r.

Ministerstwo Finansów stało dotychczas na stanowisku, iż pojęcia „kredyt” oraz „pożyczka” nie powinny być rozumiane zgodnie ze znaczeniem nadanym im w regulacjach polskiego prawa cywilnego, lecz zgodnie z przepisami Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (DzU UE L310 z 30 listopada 1996 r.) odnoszących się do definicji instrumentów zaliczanych do długu publicznego. W konsekwencji Ministerstwo Finansów wskazywało, iż zobowiązania finansowe wynikające z przesunięcia terminu płatności w czasie za usługi, roboty lub dostawy wykazują w pewnych sytuacjach cechy analogiczne jak pożyczki i powinny być klasyfikowane jako pożyczki i w konsekwencji zaliczane do długu publicznego obciążającego jednostki samorządu terytorialnego.

Podzielając powyższy pogląd, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zastosowało w listopadzie 2009 r. przepisy Załącznika A do Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (DzU UE L310 z 30 listopada 1996 r.) w toku badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które zawarły porozumienie w sprawie wspólnej realizacji zadania „Budowa i modernizacja dróg lokalnych – powiatowych i gminnych”. W uchwałach tych przewidziano finansowanie tego zadania w trybie wykupu wierzytelności (forfaitingu) w latach 2010-2026. W przypadku części uczestników przywołanego porozumienia (powiat świdnicki, powiat wrocławski, gmina Świdnica, gmina Jaworzyna Śląska) zaciągnięcie takich zobowiązań prowadziłoby w opinii organu nadzoru do znaczącego przekroczenia ustawowych limitów dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego [Stec (red.) 2010, s. 333-345].

Rozstrzygnięcia nadzorcze podjęte przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zostały zaskarżone przez powiat świdnicki, powiat wrocławski oraz gminę Jaworzyna Śląska. W każdym przypadku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu nie podzielił poglądu o obowiązywaniu na gruncie prawa polskiego przepisów Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (DzU UE L310 z 30 listopada 1996 r.) odnoszących się do definicji instrumentów zaliczanych do długu publicznego, a w konsekwencji o zasadności zaliczania zobowiązań z tytułu wykupu wierzytelności do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe rozporządzenie sąd uznał za źródło regulacji o charakterze metodologicznym adresowanych wyłącznie do krajowych instytucji statystycznych, niemające zastosowania do sposobu definiowania długu publicznego w prawie krajowym.

Ukształtowanie się takiej linii orzeczniczej w niezmiennych warunkach regulacyjnych mogło doprowadzić do skutecznych prób omijania prawnych ograniczeń dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zaistniało zatem ryzyko utraty przez organy nadzoru kontroli nad rozmiarami zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z tym, w wystąpieniu skierowanym do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych wskazała na potrzebę dokonania zmian w brzmieniu art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* [Uchwała nr 10/2010 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych]. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych zaproponowała nadanie nowego brzmienia art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*. Miałby on stanowić, iż państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych m.in. z tytułu:

„4) zobowiązań:

a) których termin płatności przypada w następujących latach budżetowych, a ich wartość nominalna jest wyższa niż 1% planowanych wydatków budżetowych w danym roku budżetowym,

b) wymagalnych wynikających z odrębnych ustaw i umów oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych”.

Na niebezpieczeństwo ukształtowania się dwóch kategorii długu publicznego – długu będącego przedmiotem limitowania oraz długu niepodlegającego ograniczeniom prawnym – zwracano także uwagę w literaturze przedmiotu [Gonet 2010, s. 5-13].

4. Zmiany zakresu przedmiotowego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego podlegającego limitowaniu

W obliczu wskazanych wyżej wątpliwości zdecydowano o wydaniu nowego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego

sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, zasadniczo rozszerzającego zakres przedmiotowy długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego podlegającego limitowaniu.

W § 3 tego rozporządzenia zdefiniowano kategorie instrumentów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, tj. „papiery wartościowe”, „kredyty i pożyczki”, „depozyty” oraz „zobowiązania wymagalne”. Do kategorii „papiery wartościowe” zalicza się papiery wartościowe, inne niż akcje, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego. Do kategorii „kredyty i pożyczki” oprócz kredytów w rozumieniu ustawy z dnia prawo bankowe oraz pożyczek w rozumieniu ustawy z dnia Kodeks cywilny zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Do kategorii „depozyty” zalicza się zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostkę sektora finansów publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki, w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki. Do kategorii „zobowiązania wymagalne” zalicza się bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Rozporządzenie zostało wydane w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, zostało promulgowane w Dzienniku Ustaw z 2010 r. numer 252 pod pozycją 1692 i weszło w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. W chwili wydania przedmiotowego rozporządzenia art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* brzmiał następująco: „Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności”. Ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* nadano mu nowe brzmienie: „Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności”.

Należy wyrazić wątpliwość co do działania Ministra Finansów w ramach udzielonej mu delegacji ustawowej. Artykuł 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych, zarówno w brzmieniu pierwotnym, jak i w brzmieniu zmienionym, upoważniał Ministra Finansów jedynie do określenia klasyfikacji tytułów dłużnych do państwowego długu publicznego. Zakres przedmiotowy długu publicznego został natomiast ustalony w ustawie. Wola jego rozszerzenia powinna zatem prowadzić do zmian art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*. Przyjęte rozwiązanie przeczy zasadom przyzwoitej legislacji i może zostać zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, jednak do tego czasu należy uznawać, iż Minister Finansów działał w ramach przyznanej mu delegacji ustawowej. Niezależnie zatem od wspomnianych wątpliwości rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, będzie stosowane m.in. przez regionalne izby obrachunkowe przy ocenie spełniania przez jednostki samorządu terytorialnego.

Warto też zwrócić uwagę, iż prezentowane rozporządzenie będzie obowiązywało wyłącznie do końca 2011 r. Zastąpi je nowe rozporządzenie wydane w oparciu o art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* w nowym brzmieniu. Ministerstwo Finansów podtrzymuje jednak dotychczasowy pogląd o bezpośrednim obowiązywaniu na gruncie prawa polskiego przepisów Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (DzU UE L310 z 30 listopada 1996 r.) i uważa za zasadne dokonywanie zmian zakresu przedmiotowego długu publicznego w drodze nowelizacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* [Odpowiedź podsekretarza... 2010].

Na koniec warto zauważyć, iż wątpliwości budzi ewentualny wpływ rozszerzenia zakresu przedmiotowego kategorii długu publicznego na limitowanie swobody zadłużania się jednostek samorządu od 2014 r. Zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* podlegające limitowaniu płatności związane z obsługą długu jednostek samorządu terytorialnego obejmują łączną kwotę:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek długoterminowych zaciąganych w celu:
 - finansowania planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
 - wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- 2) spłat rat pożyczek długoterminowych zaciąganych w państwowych funduszach celowych na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć zawartych w wieloletniej prognozie finansowej;
- 3) wykupów papierów wartościowych emitowanych w celu:
 - finansowania planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
 - wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;

- 4) odsetek od kredytów i pożyczek zaciąganych w celu:
- pokrycia występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - finansowania planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
 - wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
 - finansowania wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć zawartych w wieloletniej prognozie finansowej;
- 5) odsetek i dyskonta od papierów wartościowych emitowanych w celu:
- pokrycia występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - finansowania planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
 - wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- 6) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji.

Katalog powyższy ma charakter zamknięty, zatem rozszerzenie zakresu przedmiotowego zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego nie musi prowadzić do zmian wielkości płatności limitowanych zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wydaje się, iż organy orzekające administracji (regionalne izby obrachunkowe) oraz sądy administracyjne będą zmuszone przyjąć, iż płatności objęte nowym limitem ograniczającym ciężar zadłużenia (art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) nie są tożsame ze wszystkimi płatnościami z tytułu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie rozszerzenie zakresu przedmiotowego zadłużenia publicznego może okazać się nieskutecznym środkiem ograniczania długu publicznego obciążającego jednostki samorządu terytorialnego.

5. Zakończenie

Nadmierne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego mogłoby prowadzić do ich niewypłacalności. Miałyby ona negatywne następstwa zarówno dla mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych, wierzycieli jednostek samorządu terytorialnego, jak i dla Skarbu Państwa. Dotychczasowy sposób definiowania długu publicznego umożliwił zaciąganie zobowiązań dłużnych niezaliczanych do oficjalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Skłoniło to Ministra Finansów do rozszerzenia zakresu przedmiotowego kategorii długu publicznego. Dokonano tego za pomocą rozporządzenia Ministra Finansów. Przyjęta metoda rozszerzenia

zakresu przedmiotowego kategorii długu publicznego budzi istotne wątpliwości co do działania Ministra Finansów w granicach udzielonej mu delegacji ustawowej.

Literatura

- Babczuk A., *Regulacje upadłościowe w samorządzie terytorialnym – przypadek Węgier*, [w:] D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1161, AE, Wrocław 2007, s. 531-540.
- Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Cz. I. Zagadnienia teoretyczne*, „Finanse Komunalne” 2008a, nr 3, s. 5-15.
- Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Cz. II. Przypadek brazylijskich stanów*, „Finanse Komunalne” 2008b, nr 4, s. 69-79.
- Babczuk A., *Regulacje upadłościowe w samorządzie terytorialnym – przypadek USA*, [w:] S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, AE, Poznań 2008c, s. 167-176.
- Babczuk A., *Utwierdzenie ograniczenia budżetowego jednostek samorządu terytorialnego przypadek Republiki Południowej Afryki*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2008d, s. 25-36.
- Babczuk A., *Przesłanki zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań ankietowych*, [w:] J. Adamek (red.), *Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 70, UE, Wrocław 2009, s. 9-24.
- Denek E., *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, AE, Poznań 2001.
- Gonet W., *Problematyka kwoty długu publicznego w kontekście zobowiązań pozabudżetowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10, s. 5-13.
- Karlikowska M., Miemieć W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2010.
- Odowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra na interpelację nr 19297 w sprawie dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, Sejm, Warszawa 2010.
- Ruśkowski E., Salachna J. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk 2007.
- Schneider K., *Błędy i oszustwa w dokumentach finansowo-księgowych*, PWE, Warszawa 2007.
- Stec M. (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Akty prawne

- Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, DzU UE L310 z 30 listopada 1996 r.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, DzU 2011 nr 252, poz. 1692.
- Uchwała nr 10/2010 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o wystąpienie z projektem nowelizacji art. 243 i art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, DzU 1997 nr 102, poz. 643 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*, DzU 2005 nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, DzU 2009 nr 157, poz. 1241 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2011 nr 257, poz. 1726.

RESTRICTING MUNICIPAL DEBT. SELECTED PROBLEMS

Summary: Excessive municipal debt may lead to municipal insolvency. It poses a threat to citizens, creditors and central government. Previous legal definition of public debt, for example municipal debt, was imprecise. It was possible to create some kinds of debt aside from legal limitation. Nowadays Ministry of Finance has expanded legal definition of public debt.