

* Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Wydział Finansów i Prawa

** Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie

*KRZYSZTOF SURÓWKA, **MATEUSZ WINIARZ

krzysztof.surowka@uek.krakow.pl, mateusz.winiarz@krakow.rio.gov.pl

*Zakres swobody decyzyjnej władz samorządowych
a problem dostępu do środków finansowych¹*

The Scope of Decision-Making Freedom of Local Authorities and the Problem
of Access to Finance Resources

Słowa kluczowe: władze samorządowe; zobowiązania dłużne; zadania publiczne; nadwyżka operacyjna

Keywords: local authorities; debt obligations; public tasks; operating surplus

Kod JEL: H7

Wstęp

Władze samorządu terytorialnego na mocy ustaw, w tym ustawy zasadniczej, otrzymały prawo do swobodnego decydowania o zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej i regionalnej. Te uprawnienia nie są jednak nieograniczone. Określony przepisami prawa dostęp do środków finansowych, a także prawne granice zadłużania się samorządu terytorialnego wymuszają na władzach JST ograniczanie swobody decyzyjnej w zakresie finansowania zadań. Pojawiają się jednak pytania dotyczące tego, w czym tkwią przyczyny nadmiernego zadłużania się JST w Polsce oraz podejmowania działań prowadzących do nielegalnego zadłużania się i przerzucania

¹ Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

długu na kolejne okresy. Czy wynikają one z braku zdyscyplinowania władz lokalnych w tym zakresie czy też z nazbyt ograniczonego dostępu polskiego samorządu terytorialnego do środków finansowych?

Zagadnienia zawarte w opracowaniu, ze względu na ograniczone ramy artykułu, nie pozwalają na szczegółowe rozwiązanie powyższych kwestii. Jednakże w pracy zostały zasygnalizowane podstawowe problemy samorządu terytorialnego w Polsce i zweryfikowano je empirycznie.

1. Problem zakresu kompetencji władz lokalnych

Zakres zadań realizowanych przez samorząd terytorialny w Polsce ma źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Został on uszczegółowiony też w ustawach ustrojowych: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, a także w ustawach dotyczących poszczególnych rodzajów zadań.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji).

W przepisach ustawy zasadniczej ustanowiono zatem tzw. zasadę domniemania kompetencji. W zakresie realizowania zadań publicznych domniemanie ustalono na rzecz samorządu terytorialnego w ogóle, a spośród jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań, co do zasady, właściwa jest gmina. Jednak wobec szczegółowych regulacji ustawowych zakres zadań władz samorządowych stał się przedmiotem dyskusji, w szczególności w kontekście faktycznego zakresu kompetencji samorządu terytorialnego. Z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a z kolei w art. 2 ustawy o samorządzie województwa stwierdzono, że do zakresu samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Ustawy ustrojowe zawierają również katalog zadań poszczególnych poziomów organizacyjnych JST, dzieląc je wyraźnie na sprawy z zakresu infrastruktury społecznej, infrastruktury technicznej, ładu przestrzennego i bezpieczeństwa publicznego. Katalog tych zadań, z wyjątkiem samorządu powiatowego, nie jest jednak zamknięty, gdyż zawiera zapis, że są to „zadania w szczególności z zakresu”.

Pojawiają się wobec tego pytania o rzeczywisty zakres decyzyjności samorządu terytorialnego w Polsce. Dla przykładu według Regulskiego i Kuleszy zasada domniemania kompetencji oraz niezamknięty katalog zadań, zwłaszcza gmin (okre-

ślony w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym), są wystarczającymi argumentami pozwalającymi na to, aby władze gminne mogły podejmować działania w „sferach niewymienionych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym”, a mieszczące się w zakresie spraw publicznych [Regulski, 1999].

Kulesza upatruje istotę decentralizacji w przyznaniu jednostkom samorządu terytorialnego prawa do swobodnego decydowania o zaspokajaniu potrzeb wspólnoty (art. 166 ust. 1 Konstytucji), nie „na podstawie” ustaw, lecz „w granicach” ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Swoboda decyzji powinna dotyczyć zarówno wyboru celów, jak i „swobody organizatorskiej”. Według tego badacza oznacza to możliwość „kreowania” zadań publicznych w odpowiedzi na potrzeby wspólnoty terytorialnej [Kulesza, 2012]. Dlatego Kulesza stwierdza, że:

[...] każde zadanie gospodarcze, które gmina podejmuje na podstawie („w ramach”) art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, niekiedy w związku z art. 6, może być finansowane na zasadzie określonej w ustawie o finansach publicznych [art. 216 – K.S.], chociaż bardzo często nie chcą tej tezy zaakceptować regionalne izby obrachunkowe poszukujące szczegółowego przepisu w ustawach szczególnych, bardziej papieskie niż sam papież w tłumaczeniu prawd kanonicznych prawa polskiego, zwłaszcza co do rygorów zgodności z prawem działania samorządu [Kulesza, 2012, s. 21].

Kulesza nie ma żadnych wątpliwości, że art. 7 ustawy o samorządzie gminnym jest również przepisem odrębnym w rozumieniu art. 216 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. [Kulesza, 2012, s. 21].

Inne spojrzenie na zagadnienie kompetencji władz JST prezentuje natomiast Borodo. W artykule *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw* zwraca uwagę, że zadania samorządu terytorialnego są ogólnie wskazane w ustawach ustrojowych, natomiast w rozwiniętej postaci pojawiają się one w ustawach regulujących różne dziedziny stosunków społecznych. Z ustaw tych wynika, które zadania są nałożone na administrację rządową lub inne podmioty. Wobec tego to ustawodawstwo szczególne rozdziela obowiązki w zakresie wykonywania zadań na odpowiednie podmioty, w tym samorządy [Borodo, 2010]. Autor zwraca także uwagę, iż:

[...] w związku ze sprawą stosowania ustaw ustrojowych (ogólnych) i ustaw prawa materialnego przywołać trzeba znaną i podstawową w sferze wykładni prawa zasadę *lex specialis derogat legi generali*, zgodnie z którą przepisy szczególne mają pierwszeństwo stosowania w stosunku do regulacji ogólnych [Borodo, 2011].

Natomiast jeśli przepisy specjalne nie zostały w ogóle wydane, to według Borodo znaczenie zapisów ustawy ustrojowej wzrasta.

Problem zakresu zadań realizowanych przez samorząd terytorialny oraz kompetencji władz samorządu terytorialnego w swoich rozważaniach podnosi także

Zimmermann [2012]. Jego zdaniem problem zakresu działania samorządu terytorialnego należy uregulować normatywnie. To uregulowanie powinno być kompromisem między zasadą „domniemania kompetencji” a enumeratywnym wyliczeniem poszczególnych obszarów działania danej JST. Według niego określenie „zadanie” różni się treścią od pojęcia „kompetencja” i powoduje, że „domniemanie kompetencji” należy traktować umownie. Badacz wskazuje, że:

[...] podczas gdy kompetencja jest przypisana konkretnemu organowi samorządu terytorialnego, zadanie dotyczy całej jednostki tego samorządu. Zadania ma więc gmina, a kompetencje – wójt. Zadania są uregulowane przez specjalną kategorię norm prawa administracyjnego, nazwanych normami zadaniowymi [Zimmermann, 2012, s. 190].

Określenie zadania i celu działania podmiotu administracji publicznej jest jednoznaczne z nałożeniem na ten podmiot obowiązku wykonania danego zadania lub obowiązku osiągnięcia określonego celu [Zimmermann, 2012, s. 41].

Również Leoński w swoich rozważaniach zwraca uwagę, że terminy „zadanie” i „kompetencja” są pojęciami spornymi w prawie administracyjnym [Leoński, 1998]. W świetle prawa ustrojowego pod pojęciem „kompetencje” należy rozumieć zespół praw i obowiązków organu obejmujących formy prawne działania, głównie o charakterze władczym (np. stanowienie aktów normatywnych, wydawanie decyzji indywidualnych), ale też wykonywanie zadań publicznych w formach prawa cywilnego. Kompetencje są więc formą prawną realizacji zadania i odnoszą się wyłącznie do władz samorządowych. Natomiast pojęcie „zadanie” samorządu terytorialnego oznacza cele, które ma osiągnąć w swojej działalności samorząd terytorialny lub określone kierunki działań, np. zakres spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (art. 6 ustawy o samorządzie gminnym). Rozróżnienie obydwu pojęć, które występują w ustawach ustrojowych, jest niezmiernie ważne z punktu widzenia zakresu samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego.

Powyższe stanowi przykład toczącej się w sferze naukowej dyskusji w zakresie swobody decyzyjnej JST w Polsce. Zróżnicowanie poglądów na ten temat jest znaczne. W praktyce orzeczniczej jednak od wielu lat dominuje stanowisko, że uprawnienia do władczych działań samorządu terytorialnego należy upatrywać w regulacjach prawa materialnego [Paczocho, 2011]. Oznacza to, że zasada domniemania kompetencji oraz katalogi zadań JST określone w ustawach ustrojowych nie mogą być podstawą do podejmowania przez władze samorządowe władczych działań w zakresie administracji publicznej. W taki sposób działania JST oceniają też organy nadzoru.

2. Granice kompetencji organów gminy w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem limitu stanowi zatem naruszenie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy.

Zauważyć też należy, że umowa pożyczki przewidująca okres spłaty ponad rok budżetowy wymaga nie tylko upoważnienia w uchwale budżetowej, ale na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym wymaga również uchwały rady gminy, której przedmiotem byłoby zaciągnięcie takiego kredytu lub pożyczki.

Jak wskazuje Lipiec-Warzecha w *Komentarzu do ustawy o finansach publicznych*, ograniczenie w korzystaniu ze środków zwrotnych, polegające na obligatoryjnym ustaleniu ich limitu kwotowego w uchwale budżetowej, obejmuje zobowiązania zaciągane na wszystkie dopuszczalne przez prawo cele, tj. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego, na finansowanie planowanego deficytu budżetowego, jak również na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE. Limit zobowiązań jest obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej gminy. Oznacza to, że jeśli uchwała budżetowa gminy na dany rok budżetowy nie zawiera – mimo ustawowego wymogu – tego limitu, to gmina nie może zaciągać kredytów lub pożyczek oraz emitować papierów wartościowych [Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2007 r., I SA/Rz 400/07]. Brak ujęcia w uchwale budżetowej przychodów ogranicza możliwość zaciągania jakichkolwiek pożyczek i kredytów długoterminowych [Uchwała RIO w Łodzi z dnia 12 czerwca 2006 r., 14/72/2006].

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym zaciąganie długoterminowych kredytów i pożyczek należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Innymi słowy, niezależnie od limitu i upoważnienia organ wykonawczy powinien przed zawarciem umowy uzyskać decyzję rady w tym przedmiocie. Decyzja ta może znajdować się w odrębnej uchwale lub w uchwale budżetowej, ale musi być podjęta. Konsekwencją długoterminowego charakteru kredytu lub pożyczki jest obowiązek uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

3. Nadwyżki operacyjne gmin w Polsce jako skutek działań władz lokalnych oraz obowiązujących przepisów prawnych w okresie 2010–2016

Zadania JST są realizowane przez organy uchwałodawcze i wykonawcze tych jednostek. Z jednej strony władze lokalne są wybierane w wolnych i demokratycznych wyborach, posiadają więc dużą samodzielność polityczną. W kwestii finansowej oddane im zostały do dyspozycji źródła dochodów. Zakres realizowanych zadań nie może być jednak rozpatrywany w oderwaniu od poziomu samodzielności w zakresie gospodarowania przypisanymi środkami finansowymi. Uwzględnienie specyfiki źródeł finansowania oraz charakteru realizowanych zadań skłania do postawienia hipotezy, że podstawową cechą systemu finansowania JST, ważniejszą od samodzielności finansowej, powinna być adekwatność (stałość) dochodów JST, tzn. dostosowanie środków finansowych do zakresu realizowanych zadań przy równoczesnym zachowaniu zasady niefunduszowości [Wierzbicki, 2008, s. 28 i n.]. Ta adekwatność, aby nie zakłócała istoty samorządu terytorialnego, powinna dotyczyć wyłącznie zadań obligatoryjnych (zarówno własnych, jak i zleconych).

System finansowania gmin w zakresie realizacji podstawowych zadań bieżących, szczególnie obligatoryjnych, powinien być bardziej odporny na wahania koniunkturalne niż w przypadku wykonywania zadań pozostałych. Wynika to z faktu, że zadania własne, obligatoryjne, podobnie jak zadania zlecone ustawowo, muszą być wykonywane (świadczone) tak długo, jak długo nakazują przepisy obowiązujących ustaw, i to niezależnie od posiadanych przez JST dochodów. Dlatego w zakresie finansowania powyższych zadań właściwym źródłem dochodów powinny być dotacje finansujące zadania zlecone oraz określone w oparciu o zobiektywizowane kryteria subwencje przeznaczone na finansowanie zadań własnych.

Dochody własne, które zawsze są symptomem samodzielności finansowej, powinny – razem z przychodami zwrotnymi – być źródłem finansowania pozostałych zadań samorządu terytorialnego [Surówka, 2013, s. 28].

Samodzielność finansowa gmin powinna się zatem przejawiać przede wszystkim w zakresie finansowania i realizacji bieżących zadań fakultatywnych oraz w finansowaniu działalności rozwojowej. Dotyczy to zadań z zakresu infrastruktury komunalnej, ale również zadań socjalno-kulturalnych o znaczeniu ponadpodstawowym (tzw. zadań fakultatywnych). Ich znaczenie w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych jest niezmiernie ważne.

Przychody zwrotne są kosztowne, dlatego finansowanie powyższych zadań wymaga pozostawienia władzom lokalnym nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Bez nadwyżki operacyjnej prowadzenie własnej działalności finansowej jest niemożliwe. Wkład własny jest nieodzowny chociażby dlatego, że należy przychody zwrotne obsługiwać (prowizje i kredyty). W zależności od wielkości nadwyżki operacyjnej można mówić o zakresie samodzielności finansowej władz lokalnych. Tab. 1–2 i rys. 1–2 przedstawiają te zagadnienia w okresie 2010–2016.

Szczegółowa prezentacja zmian w zakresie realizowanych zadań przez samorząd terytorialny w ostatnich latach zaciemniałaby obraz jego działalności. Nie jest możliwe przedstawienie tych zagadnień ze względu na ramy opracowania. Dlatego w dalszych rozważaniach przyjęto uproszczenie, że odzwierciedleniem tych zmian będzie prezentacja dochodów bieżących i wydatków bieżących w cenach stałych z 1999 r.

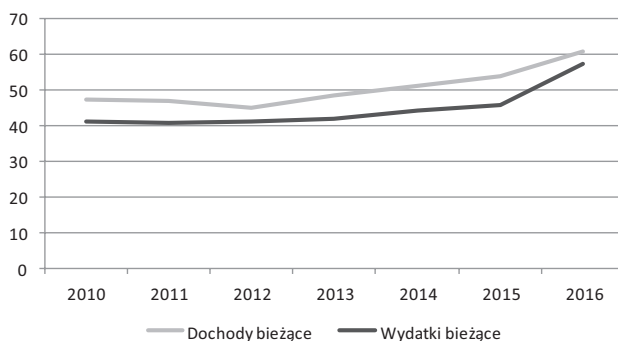
Tab. 1–2 i rys. 1–2 przedstawiają nadwyżki operacyjne gmin oraz oddzielnie miast na prawach powiatu w latach 2010–2016 w cenach stałych z 1999 r.

Tab. 1. Dochody bieżące a wydatki bieżące gmin w Polsce w latach 2010–2016 (w mld zł)

Gminy	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Dochody bieżące	47,2	47,1	45,2	48,6	51,2	53,9	60,9
Wydatki bieżące	41,3	40,7	41,2	42,1	44,2	45,8	57,3
Nadwyżka	5,9	6,4	4,0	6,5	7,0	8,1	3,6

* plan na 2016 r., po zmianach na koniec września

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2016, w zakresie budżetów JST, opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 r.



Rys. 1. Dochody bieżące a wydatki bieżące gmin w Polsce w latach 2010–2016 (w mld zł)

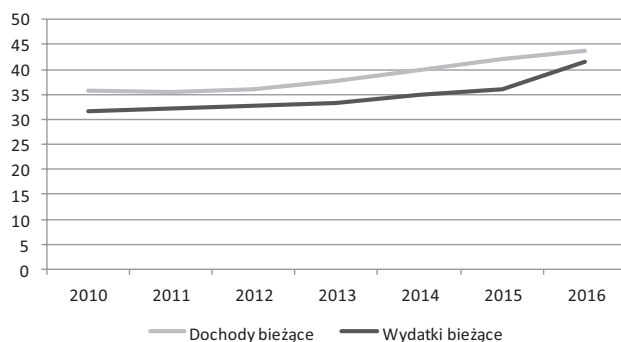
Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2016, w zakresie budżetów JST, opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 r.

Tab. 2. Dochody bieżące a wydatki bieżące miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2010–2016 (w mld zł)

Powiaty grodzkie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Dochody bieżące	35,8	35,6	34,3	37,8	40,0	42,0	43,7
Wydatki bieżące	31,7	32,1	32,7	33,3	35,0	36,5	41,5
Nadwyżka	4,1	3,5	1,6	4,5	5,0	5,5	2,2

* plan na 2016 r., po zmianach na koniec września

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2016, w zakresie budżetów JST, opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 r.



Rys. 2. Dochody bieżące a wydatki bieżące miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2010–2016, w cenach stałych z 1999 r. (w mld zł)

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2016, w zakresie budżetów JST, opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 r.

Z tab. 1 i rys. 1 wynika, że w latach 2010–2016 wydatki bieżące gmin wzrosły o 39%. Wzrost wydatków w cenach stałych (z 1999 r.) świadczy o tym, że gminy otrzymywały do realizacji nowe zadania, które wymagały ponoszenia dodatkowych wydatków rzeczowych i wzrostu zatrudnienia. Wzrostowi wydatków nie towarzyszył jednak proporcjonalny wzrost dochodów bieżących. Dochody te w analizowanym okresie wzrosły tylko o 29%. Dlatego nadwyżka operacyjna na koniec 2016 r. stanowiła zaledwie 6% wydatków bieżących, podczas gdy w 2010 r. było to 14%. Spadek nadwyżki operacyjnej, wyrażony w cenach stałych, oznacza, że w gminach cały czas zmniejszały się możliwości generowania dochodów na finansowanie inwestycji oraz na obsługę zaciąganych zobowiązań.

Z kolei z tab. 2 i rys. 2 wynika, że w latach 2010–2016 w miastach na prawach powiatu wydatki bieżące w cenach stałych wzrosły o 30%, a dochody bieżące – o 22%. Również w tej grupie JST zwiększającym się wydatkom bieżącym nie odpowiadał proporcjonalny wzrost dochodów bieżących. Nadwyżka operacyjna wahała się od 2,2 do 5,5 mld zł (w cenach z 1999 r.), przy czym na koniec 2016 r. stanowiła zaledwie 5% wydatków bieżących, podczas gdy w 2015 r. było to około 14%. Pogarsza to istotnie możliwości rozwojowe dużych miast, mimo że mają one do utrzymania bardzo duży majątek publiczny.

4. Poziom zobowiązań jako skutek realizowania zadań przez JST

Dochody z podatków, majątku publicznego oraz dotacji ogólnych i celowych (z wyjątkiem dochodów ze sprzedaży majątku i dotacji inwestycyjnych) są przeznaczone na finansowanie bieżących zadań samorządu terytorialnego. Na ogół rzadko zdarza się, aby wygosparowane nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi były wydajnym źródłem finansowania wydatków majątkowych. Najczę-

ściej służą one do finansowania obsługi zadłużenia. Władze samorządowe, podejmując na swoim terenie różnorakie decyzje o charakterze rozwojowym, potrzebują zewnętrznych źródeł finansowania. Sięgają wtedy do nadzwyczajnych źródeł zasilania finansowego, takich jak pożyczki, kredyty lub emitowane obligacje.

Pożyczki i kredyty od dochodów budżetowych odróżnia jednak charakter zwrotny oraz konieczność bieżącej obsługi, w tym ponoszenia kosztów związanych z pozyskaniem środków finansowych, co w przypadku nadmiernego zadłużenia się JST może prowadzić do zagrożenia możliwości finansowania bieżących potrzeb mieszkańców.

Dlatego, mając na względzie bezpieczeństwo finansowe zarówno JST, jak i samych pożyczkodawców, ustawodawca wprowadził ograniczenia w korzystaniu ze zwrotnego systemu zasilania finansowego przez samorząd terytorialny. Sprowadzają się one z jednej strony do wskazania potrzeb, które mogą być finansowane przychodami zwrotnymi, a z drugiej do wyznaczania granic zadłużania się poszczególnych JST.

W art. 243 ustawy o finansach publicznych określono zasadę regulowania poziomu zadłużenia się samorządu terytorialnego przez określenie indywidualnego wskaźnika dla każdej JST. Organ stanowiący samorządu terytorialnego nie może więc uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami, a także potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczą średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Konstrukcja wskaźnika z jednej strony znosi ograniczenia wiążące do końca 2013 r. JST o dużym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś dyscyplinuje te jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek. Formuła ta ściśle uzależnia wielkość obciążeń JST z tytułu zaciągniętych zobowiązań od nadwyżki operacyjnej skorygowanej o dochody ze sprzedaży majątku.

Tab. 3 przedstawia wielkość zobowiązań gmin oraz miast na prawach powiatu na tle wszystkich JST w latach 2010–2016.

Tab. 3. Wielkość zobowiązań JST w latach 2010–2016 (w mld zł)

Zobowiązania	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
JST ogółem	58,0	65,8	67,8	69,1	72,1	71,6	69,0
Gminy	21,9	26,0	26,2	25,7	26,4	25,4	23,4
Powiaty „grodzkie”	23,4	28,1	29,8	30,9	32,4	33,2	32,7
Powiaty	5,4	6,1	6,0	5,9	5,9	5,8	5,7
Województwa	4,3	5,6	5,8	6,6	7,3	7,1	7,2

* plan na 2016 r., po zmianach na koniec września

Źródło: dane Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu przez JST za lata 1999–2016.

Dane liczbowe zawarte w tab. 3 świadczą o istotnym wzroście zobowiązań samorządu terytorialnego w latach 2010–2016. Dynamika wzrostu zobowiązań była wysoka w całym analizowanym okresie. W stosunku do 2010 r. kwota zobowiązań wzrosła w 2016 r. (według planu) o prawie 19%, z tym że najwyższy wzrost miał miejsce w 2014 r. i wynosił ponad 24%.

Zobowiązania gmin w ciągu 7 lat wzrosły o około 7%, a miast na prawach powiatu – o 40%. W przypadku miast na prawach powiatu był to wzrost największy spośród wszystkich grup JST. Tak wysoki przyrost zobowiązań (zwłaszcza w latach 2014–2015) był wynikiem spowolnienia rozwoju gospodarczego w latach 2012–2013. JST odczuwają skutki zmian w funkcjonowaniu gospodarki z dwuletnim opóźnieniem ze względu na sposób liczenia udziałów samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych. Bezpośrednie przełożenie się kondycji ekonomicznej podmiotów gospodarczych na sytuację finansową miast na prawach powiatu wynika z dużej roli dochodów własnych (liczonych łącznie z udziałami samorządu terytorialnego w PIT i CIT) w strukturze dochodów ogółem tej grupy JST. Spadek dynamiki wzrostu dochodów JST będzie wymuszać bądź ograniczanie wydatków, bądź sięganie do nowych przychodów zwrotnych. Pojawia się jednak pytanie postawione wcześniej, czy prawne granice zadłużenia nie będą rzutować na poziom świadczonych usług lub na przerzucanie długu na kolejne lata.

Podsumowanie

Zasada celowości dokonywania wydatków ze środków publicznych determinuje obowiązek powiązania angażowanych środków z konkretnymi zadaniami jednostki samorządu terytorialnego. Uporządkowania wymaga zatem system kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej, a także poziomów organizacyjnych samorządu terytorialnego.

Istotny jest wyraźny podział kompetencji i obowiązków pomiędzy organy jednostki samorządu terytorialnego. Nielegalne działania organów prowadzą nie tylko do zagrożeń w zakresie wykonywania zadań jednostki, ale narażają także na określone konsekwencje osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową, jeżeli nienależycie wykonują obowiązki nałożone na nie przez przepisy prawne.

Skuteczność i efektywność realizowania zadań publicznych (w tym procesy dysponowania środkami publicznymi) należy oceniać zarówno w rozumieniu makro-, jak i mikroekonomicznym. W pierwszym ujęciu – w zakresie całego sektora finansów publicznych lub poszczególnych jego segmentów – należałoby ustalić jednolite zasady przypisywania zadań organom władzy publicznej i odpowiednich do tych zadań środków finansowych. Równie istotne jest podejście drugie, dotyczące konkretnych jednostek sektora finansów publicznych. W tym przypadku należy postulować jednoznaczne ustalenie zakresu kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) oraz rady gminy (miasta) w zakresie finansowania zadań.

Dopiero właściwe ustalenie jednoznacznych zasad obowiązujących na tych dwóch poziomach (makro i mikro) pozwoli na prawidłowe wykonywanie zadań publicznych przy uwzględnieniu zasady decentralizacji administracji publicznej.

Bibliografia

- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Borodo A., *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1–2.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – zakres i wyzwania prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1998.
- Paczocha M., *Przegląd orzecznictwa dotyczącego art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1–2.
- Regulski J., *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, „Materiały Szkoleniowe RAP” 1999, nr 1.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.
- Uchwała RIO w Łodzi z dnia 12 czerwca 2006 r., 14/72/2006.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2016, poz. 486 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.).
- Wierzbicki J., *W służbie nauki o finansach. Klasycy nauki poznańskiej*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 2008.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2007 r., I SA/Rz 400/07, LEX nr 298445.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

The Scope of Decision-Making Freedom of Local Authorities and the Problem of Access to Finance Resources

The authorities of local government, under the laws, including the Constitution, have the right to freely decide to meet the needs of the local and regional community. These powers are not unlimited. Legislative access to financial resources as well as the legal limits of local government debt, imposed by the law, force the local government to limit the discretionary powers in financing the tasks. There are, however, questions about the causes of the excessive indebtedness of local governments in Poland, as well as the actions leading to illegal debt and the transfer of debt to subsequent periods. They are due to the lack of local authorities' orderliness in this area or the limited access of Polish local government to financial resources. The issues contained in the study, due to the framework of the article, do not allow a detailed solution to the above issues. However, they signal the basic problems of local government in Poland, also verifying them empirically.

Zakres swobody decyzyjnej władz samorządowych a problem dostępu do środków finansowych

Władze samorządu terytorialnego na mocy ustaw (w tym ustawy zasadniczej) otrzymały prawo do swobodnego decydowania o zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej i regionalnej. Te uprawnienia nie są jednak nieograniczone. Określony przepisami prawa dostęp do środków finansowych, a także prawne

granice zadłużania się samorządu terytorialnego, wymuszają na władzach JST ograniczanie swobody decyzyjnej w zakresie finansowania zadań. Pojawiają się pytania, w czym tkwią przyczyny nadmiernego zadłużania się JST w Polsce oraz dotyczące podejmowania działań prowadzących do nielegalnego zadłużania się i przerzucania długu na kolejne okresy. Czy wynikają one z braku zdyscyplinowania władz lokalnych w tym zakresie czy też z nadmiernego ograniczonego dostępu polskiego samorządu terytorialnego do środków finansowych? Zagadnienia zawarte w opracowaniu, ze względu na ograniczone ramy artykułu, nie pozwalają na szczegółowe rozwiązanie powyższych kwestii, jednakże sygnalizują podstawowe problemy samorządu terytorialnego w Polsce, weryfikując je również empirycznie.