

notariusz dr hab. Wojciech Gonet, prof. nadzw.¹

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań inwestycyjnych

WSTĘP

Powszechne jest przekonanie, że zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań inwestycyjnych jest uzasadnione. W literaturze przedmiotu dług zaciągnięty na realizację zadań inwestycyjnych określany jest mianem długu opłacalnego [Bauer, 1980, s. 15–18]. Zrealizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) przedsięwzięcia inwestycyjne w tym ze środków pochodzących z tzw. długu opłacalnego mogą być źródłem dodatkowych dochodów umożliwiających spłatę wcześniej zaciągniętego zadłużenia [Borodo, 2011, s. 163]. Dług zaciągnięty na realizację inwestycji, najczęściej jest zwracany w długim okresie, co oznacza, że koszty jego spłaty ponoszą m.in. mieszkańcy, osoby prawne korzystające z infrastruktury [Borodo, 2011, s. 164], o ile płacone przez te podmioty podatki i opłaty, choć w części stanowią dochód JST. Ciężar spłaty długu opłacanego (długoterminowego) rozłożony jest zwykle na aktualnych i przyszłych mieszkańców JST, tzn. tych, którzy byli mieszkańcami, gdy wydatki inwestycyjne były ponoszone, jak i tych, którzy później po wykonaniu inwestycji stali się mieszkańcami w okresie spłaty zadłużenia [Borodo, 2011, s. 164], co znajduje akceptację lokalnego społeczeństwa. Powyższe dotyczy również osób prawnych/jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących działalność gospodarczą na terytorium JST w trakcie realizacji inwestycji i rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej w okresie użytkowania powstałej infrastruktury w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych. Gdy podatki i opłaty płacone przez osoby prawne/jednostki organizacyjne stanowią w części dochód JST, podmioty te przyczyniają się do spłaty zadłużenia zaciągniętego na realizację zadań inwestycyjnych.

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: gonetw@interia.pl; ORCID: 0000-0003-0066-706X.

Realizacja zadań inwestycyjnych w JST uzależniona jest m.in. od możliwości sfinansowania części wydatków: ze środków UE, z dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub urzędów centralnych, pozyskania niskooprocentowanego zadłużenia lub zadłużenia z dopłatami z budżetu państwa do spłaty oprocentowania itp. Wybór zadań inwestycyjnych, jakie będą realizowane przez JST, nie zawsze związany jest z najpilniejszymi potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców. Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie decydują, jakie zadania inwestycyjne będą realizowane w ramach dozwolonych przepisami aktów prawnych zadań danego szczebla samorządu terytorialnego.

Dysponowanie środkami publicznymi wymaga ich racjonalnego wydatkowania. Możliwość samodzielnego decydowania przez JST, jakie zadania inwestycyjne będą realizowane, nie oznacza, że dokonywane wybory zawsze są w pełni uzasadnione. Jako przykład można wskazać budowę/rozbudowę portu lotniczego w Radomiu przez spółkę pod firmą Port Lotniczy „Radom” S.A., której wszystkie akcje przysługują gminie miastu Radom, podczas gdy w Warszawie w odległości nieco ponad 100 km znajdują się dwa międzynarodowe lotniska, a Radom jest dobrze skomunikowany ze stolicą. Małe zainteresowanie pasażerów korzystaniem z usług przewoźników oferujących połączenia z Radomia sprawiło, że połączenia lotnicze były redukowane aż do całkowitej ich likwidacji. Spółka pod firmą Port Lotniczy „Radom” S.A. wymagała wsparcia finansowego z budżetu Radomia [Kowanda, (http)]. Analogiczne problemy z małym wykorzystaniem powstały w wyniku poniesienia wydatków inwestycyjnych nowej lub odtworzonej infrastruktury zdarzają się w małych gminach i związane są m.in. z basenami, aquaparkami, stadionami², czy też obiektami kulturalnymi.

Mogą występować JST, które osiągnęły wysoki poziom zapewnienia mieszkańcom i podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą na jej terytorium infrastruktury komunalnej i panuje w takich jednostkach powszechne zadowolenie ze stanu dróg, obiektów użyteczności publicznej, ich dostępności dla osób w podeszłym wieku, niepełnosprawnych, sieć wodociągowa/kanalizacyjna nie wymaga rozbudowy/modernizacji. Częściej zdarza się jednak, że występują JST, które nie zapewniają wszystkim mieszkańcom choćby dostępu do bieżącej wody. W tym drugim przypadku wywierana jest presja mieszkańców/przedsiębiorców na władze JST, aby dostępność do podstawowej infrastruktury komunalnej była taka, jak w gminach, które wcześniej zrealizowały przedmiotowe inwestycje.

Celem opracowania jest analiza, czy braki w infrastrukturze na terenie j.s.t. mogą być uzasadnieniem do nadmiernego zadłużenia się w celu realizacji zadań inwestycyjnych, skutkującego opracowaniem raportu o stanie gospodarki finan-

² Wyjątkiem w tym zakresie jest zbudowany przez miasto Łódź stadion, na którym mecze piłkarskie rozgrywa drużyna Widzewa. Wierni kibice tego klubu wykupują karnety przed rozpoczęciem rozgrywek oraz regularnie uczęszczają na mecze piłkarzy Widzewa w liczbie 16 000–17 000, tj. zajmują prawie wszystkie miejsca. Frekwencja na meczach trzecio- i drugoligowych piłkarzy Widzewa jest większa niż na meczach drużyn ekstraklasy [www.widzew.com; www.widzewiak.pl].

sowej JST przygotowanego na podstawie art. 10a ustawy z 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (u.RIO) [tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.], którego efektem jest m.in. wskazanie organom JST zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. Raport sporządza się również w związku z ubieganiem się przez JST o pożyczkę z budżetu państwa na podstawie art. 224 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.) [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.] i rozporządzenia Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego [Dz.U. nr 257, poz. 1730], zaciąganych w celu realizacji postępowań ostrożnościowych lub naprawczych.

Ponadto celem artykułu jest zbadanie, czy JST wyposażona w podstawową infrastrukturę może realizować wydatki inwestycyjne niezwiązane ściśle z zaspokojeniem potrzeb ogółu mieszkańców, które w przyszłości generują koszty utrzymania powstałej infrastruktury, tj. czy np. mała gmina może wybudować budynek teatru w tym za środki dłużne i utrzymywać tę jednostkę kulturalną, mimo znikomego zainteresowania spektaklami nie tylko ze strony mieszkańców, ale również pobliskich gmin.

PRZYKŁADY NEGATYWNYCH SKUTKÓW NADMIERNYCH WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH FINANSOWANYCH DŁUGIEM W GMINACH

W latach 2004–2016 regionalne izby obrachunkowe (RIO) opracowały łącznie 63 raporty o stanie gospodarki finansowej JST, w tym 43 dotyczyło gmin, 15 powiatów, 2 miast na prawach powiatu, 1 województwa samorządowego, 1 związku JST [Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r. ([http](#))]. Analiza niekorzystnych skutków realizacji zadań inwestycyjnych finansowanych długiem zostanie ograniczona do gmin, gdyż dla tego szerebu samorządu terytorialnego najczęściej opracowywane były raporty o stanie gospodarki, a w powiatach przyczyny trudności finansowych wynikały m.in.: z przejmowania zobowiązań po likwidowanych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej [Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r., ([http](#))]. Zaprezentowane przykłady gmin, w których wystąpiły trudności finansowe, zostały opracowane na podstawie raportów o stanie gospodarki finansowej, przygotowanych przez właściwe miejscowo regionalne izby obrachunkowe. Różna jest szczegółowość przedmiotowych raportów, co uniemożliwia zaprezentowanie w jednakowy sposób i w podobnym zakresie sytuacji finansowej gmin, będącej następstwem realizacji zadań inwestycyjnych finansowanych zadłużeniem.

Gmina Rewal (woj. zachodniopomorskie) zrealizowała wiele inwestycji, które dotyczyły budowy infrastruktury m.in. [Raport o stanie gospodarki fi-

nansowej gminy Rewal, ([http](#))³: zejścia na plażę w Rewalu i Trzęsacz, dróg lokalnych, zintegrowanego systemu parkowania, boiska Orlik 2012 w Trzęsacz, kompleksu sportowego i remizy ochotniczej straży pożarnej w Niechorzu, przystanku, remizy ochotniczej straży pożarnej w Pobierowie, kompleksu sportowego w Rewalu i w Pobierowie. Zadłużenie związane z ww. inwestycjami na dzień 30.06.2016 r. wyniosło 20 043 787,98 zł, spłata tego zadłużenia ma się zakończyć 25.10.2022 r., łączne zadłużenie gminy Rewal w połowie 2016 r. wyniosło 138 874 298,26 zł, co stanowiło 224,8% planowanych rocznych dochodów, a w latach 2014–2015 zadłużenie stanowiło odpowiednio 266,8% i 266,0% wykonanych dochodów [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Rewal, ([http](#))]. Zadłużenie zaciągnięte na finansowanie wydatków inwestycyjnych na dzień 30.06.2016 r. stanowiło 37,65% wykonanych dochodów za 2015 r., a przy uwzględnieniu ugody dotyczącej wierzytelności z tytułu umów zawartych z Nordea Bank Polska S.A. Oddział w Gdyni w wysokości 30 969 507,87 zł, związanej prawdopodobnie z cesją wierzytelności wykonawców inwestycji na rzecz przedmiotowego banku, wskaźnik ten wynosił 95,82%. Gmina straciła zdolność do terminowej spłaty zobowiązań, na co wskazywało istnienie wymagalnych zobowiązań w kwocie 13 195 056,27 zł na dzień 30.06.2016 r., w tym 3 787 687,11 zł powstałych w pierwszym półroczu 2016 r. oraz prowadzenie licznych egzekucji komorniczych [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Rewal, ([http](#))].

W latach 2011–2013 gmina Ostrowice (woj. zachodniopomorskie) wykonała wydatki inwestycyjne w kwotach odpowiednio 13 717 662,36 zł, 9 619 863,45 zł, 6 219 296,39 zł, przy czym udział środków Unii Europejskiej w wydatkach inwestycyjnych wynosił odpowiednio 74,36%, 78,64%, 9,19%⁴ [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, ([http](#))]⁵. Reszta wydatków inwestycyjnych w latach 2011–2013 była finansowana ze środków własnych i instrumentów dłużnych, w tym zaciąganych w instytucjach finansowych innych niż banki i wynosiła odpowiednio 3 517 095,00 zł, 2 054 599,00 zł, 5 647 288 zł. Kredyty i pożyczki w latach 2011–2013 zostały przeznaczone na finansowanie wydatków inwestycyjnych w następujących kwotach: 3 000 000,00 zł, 8 794 634,00 zł, 650 000 zł, a łączne zadłużenie w analizowanych latach wynosiło odpowiednio 9 718 592,93 zł, 16 028 325,07 zł, 29 187 952,31 zł [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, ([http](#))]. W latach 2011–2013 wykonane dochody ogółem wynosiły odpowiednio 16 206 502,00 zł, 10 975 549,43 zł, 20 512 544,89 zł. Skutkiem m.in. zaciągania zobowiązań na realizację wydatków inwestycyjnych w latach 2011–2013, była utrata samodzielnego finansowania podstawowych zadań bieżących, rekomendowanie przez RIO w Szczecinie zaprzestania na 10 lat realizacji zadań inwestycyjnych oraz

³ Raport został opracowany w 2016 r.

⁴ Obliczenia własne na podstawie [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, ([http](#))].

⁵ Raport został opracowany w 2014 r.

przeznaczenia uzyskiwanych dodatkowych dochodów na spłatę zadłużenia [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, ([http](#))].

Gmina Bielice (woj. zachodniopomorskie) znalazła się w 2015 r. w trudnej sytuacji finansowej na skutek zaciągania kredytów i pożyczek na realizację m.in. zadań inwestycyjnych [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Bielice, ([http](#))]⁶.

Gmina Płaska (woj. podlaskie) zrealizowała m.in. następujące zadania inwestycyjne [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, ([http](#))]⁷: w 2011 r. rozbudowa infrastruktury turystycznej w strefie Kanału Augustowskiego za kwotę 3 587 712,45 zł, w 2012 r. utwardzenie dróg gminnych za kwotę 1 067 369,59 zł, rozbudowa infrastruktury turystycznej w strefie Kanału Augustowskiego za kwotę 1 120 997,55 zł, program rozwoju ekoturystyki na pograniczu polsko-litewskim za kwotę 2 185 745,60 zł, w 2014 r. rozwój infrastruktury wokół Kanału Augustowskiego za kwotę 2 948 900 zł. Wkład własny gminy na realizację ww. przedsięwzięć inwestycyjnych w latach 2012–2014 wyniósł odpowiednio: 1 405 343,66 zł, 1 806 698,84 zł, 313 083,30 zł, tj. łącznie 3 525 125,80 zł [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, ([http](#))]. Trudna sytuacja finansowa gminy Płaska w 2015 r. spowodowana była brakiem pozyskania środków europejskich (planowanych w budżetach na poszczególne lata) tytułem refundacji wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego, do którego gmina przystąpiła w 2009 r., współfinansowanego środkami europejskimi o nazwie „Minioczyszczalnie przyzagrodowe” w łącznej kwocie 3 200 000 zł, w efekcie czego zostały zaciągnięte kredyty krótkoterminowe z naruszeniem prawa w 2013 r. na kwotę 2 100 000,00 zł oraz w 2014 r. [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, ([http](#))]. W latach 2012–2014 zadłużenie w relacji do dochodów wynosiło odpowiednio 34,78%, 56,74%, 74,40%. Gmina podejmowała się realizacji wydatków majątkowych przekraczających możliwości sfinansowania własnymi środkami, co miało wpływ na poziom długu publicznego [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, ([http](#))].

Gmina Krzywczka (woj. podkarpackie) znalazła się w trudnej sytuacji finansowej w 2013 r. m.in. ze względu na coroczne zaciąganie kredytów i pożyczek na realizację zadań inwestycyjnych, skutkujące zagrożeniem realizacji zadań publicznych [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Krzywczka, ([http](#))]⁸. W latach 2011–2013 wydatki inwestycyjne wyniosły odpowiednio: 1 809 136,90 zł, 42 588,99 zł, 1 903 991,21 zł, kwota kredytów i pożyczek wyniosła odpowiednio: 8 126 756,36 zł, 7 872 404,92 zł, 9 093 981,20 zł a zadłużenie w relacji do dochodów odpowiednio 56,31%, 60,83%, 68,20% [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Krzywczka, ([http](#))].

Przyczyną sporządzenia raportów w 2014 r. dla gmin Krzywczka, Rewal i Ostrowice było zagrożenie niewykonania ustawowych zadań, ubieganie się o pożyczkę

⁶ Raport został opracowany w 2016 r.

⁷ Raport został opracowany w 2015 r.

⁸ Raport został opracowany w 2014 r.

z budżetu państwa, a trudna sytuacja finansowa tych gmin była m.in. wynikiem zadłużania się corocznie w związku z przyjętymi do realizacji zadaniami inwestycyjnymi [Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r., (<http>)].

Dane zawarte w analizowanych raportach o stanie gospodarki finansowej gmin wskazują, na związek zadłużania się gmin na realizację zadań inwestycyjnych z zagrożeniem realizacji zadań publicznych, trudnościami w spłacie zadłużenia, staraniem się o pożyczkę z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego uregulowanego w art. 224 u.f.p. lub programu postępowania naprawczego uregulowanego w art. 240a u.f.p. Nie jest to jedyna przyczyna trudności finansowych ww. gmin, lecz w każdym z raportów o stanie gospodarki finansowej występująca.

Najbardziej negatywnym przykładem nadmiernego zadłużenia się JST na realizację wydatków inwestycyjnych jest gmina Ostrowice, która na mocy art. 1 ustawy z 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (u.r.O.) [Dz.U. z 2018 r., poz. 1432] i rozporządzenia Rady Ministrów zostanie zniesiona z dniem 1 stycznia 2019 r. (art. 1 ust. 3 u.r.O.). Mienie gminy Ostrowice nieodpłatnie nabędzie z mocy prawa gmina lub gminy, do których włączy się dotychczasowy obszar gminy Ostrowice (art. 2 ust. 1 u.r.O.). Gmina albo gminy, które nabędą mienie gminy Ostrowice, nie ponoszą odpowiedzialności za jej zobowiązania (art. 3 ust. 1 u.r.O.). Za zobowiązania gminy Ostrowice, powstałe przed dniem jej zniesienia, odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, reprezentowany przez wojewodę zachodniopomorskiego (art. 3 ust. 2 u.r.O.), tj. zobowiązania gminy Ostrowice, istniejące na dzień 31 grudnia 2018 r., są zaspokajane ze środków budżetu państwa, z części, której dysponentem jest wojewoda zachodniopomorski (art. 3 ust. 3 u.r.O.). Należności zniesionej gminy, środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych gminy Ostrowice, środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych gminy, stają się należnościami gminy lub gmin, do których włączy się dotychczasowy obszar gminy Ostrowice (art. 3 ust. 4–6 u.r.O.). Część oświatową subwencji ogólnej, część wyrównawczą i równoważącą subwencji ogólnej na rok 2019 r. dla gminy Ostrowice, roczną planowaną kwotę udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wyliczoną na lata 2019–2020 dla gminy Ostrowice, przeznaczają się dla gminy albo gmin, do których włączy się dotychczasowy obszar gminy Ostrowice (art. 25–27 u.r.O.). Wierzyciele gminy Ostrowice zgłaszają swoje wierzytelności wojewodzie zachodniopomorskiemu w terminie 3 miesięcy od dnia publikacji obwieszczenia dotyczącego wezwania wierzycieli do zgłaszania swych wierzytelności a wierzytelności niezgłoszone w tym terminie wygasają (art. 6 ust. 1–2 u.r.O.). Wojewoda zachodniopomorski, nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy i nie później niż po upływie 15 miesięcy od dnia zniesienia gminy Ostrowice, w przypadku uznania wierzytelności zgłoszonych w terminie, informuje wierzyciela, o uznanej kwocie wierzytelności (art. 7 ust. 1 u.r.O.). Pracow-

nicy zatrudnieni w urzędzie gminy Ostrowice z dniem 1 stycznia 2019 r. stają się pracownikami urzędu gminy, do której włączono obszar, na którym znajduje się siedziba urzędu gminy Ostrowice (art. 18 ust. 1–2 u.r.O.). To samo dotyczy jednostek organizacyjnych gminy Ostrowice, z wyłączeniem urzędu gminy (art. 18, ust. 2 u.r.O.). Zadania i kompetencje organów gminy Ostrowice, do czasu jej zniesienia, wykonuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody zachodniopomorskiego zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 15 ust. 2 u.r.O.).

MOŻLIWOŚCI WYPRZEDZAJĄCEJ INGERENCJI ORGANÓW NADZORU
W ZAKRES REALIZOWANYCH ZADAŃ INWESTYCYJNYCH
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W CELU UNIKNIĘCIA TRUDNOŚCI FINANSOWYCH

Przepis art. 240a ust. 1, ust. 5, pkt 1, 4, 6 u.f.p. stanowi, że w okresie realizacji postępowania naprawczego spowodowanego brakiem możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p. oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych, JST nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, nie może ponosić wydatków na promocję jednostki oraz ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Samodzielność JST podlegająca ochronie sądowej na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2.04.1997 r. [Dz.U. z 2009 r., nr 114, poz. 946 ze zm.], niekiedy obraca się przeciw JST. Powołany przepis art. 240a, ust. 1, ust. 5 pkt 1 u.f.p. jest jedynym, który ogranicza JST w realizowaniu zadań inwestycyjnych finansowanych długiem. Skutki nadmiernych wydatków na inwestycje finansowane długiem, prowadzące do zagrożenia realizacji zadań publicznych, ponoszą mieszkańcy JST. W takim przypadku następuje przekroczenie granicy zadłużania się JST w celu realizacji zadań inwestycyjnych. W następstwie nadmiernego zakresu zrealizowanych zadań inwestycyjnych finansowanych długiem występują trudności finansowe, JST zmuszona jest ograniczyć nie tylko zakres realizowanych zadań inwestycyjnych, ale również bieżących. Priorytetem staje się spłata zadłużenia w celu spełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 u.f.p., zrównoważanie budżetu bieżącego uregulowanie w art. 242 u.f.p., uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p. W efekcie wystąpienia trudności finansowych w następstwie realizacji zbyt wielu zadań inwestycyjnych finansowanych długiem, JST zmuszona jest zaniechać realizacji nowych zadań inwestycyjnych lub znacznie ograniczyć ich zakres, co prowadzi do opóźnienia w rozwoju infrastruktury w porównaniu do innych JST, które będą w sposób ciągły doskonalić istniejącą infrastrukturę

lub tworzyć nową. Tworzenie nowej infrastruktury, jej modernizacja w JST nie może być nadrzędnym priorytetem, któremu podporządkowuje się realizację innych zadań publicznych, gdyż może to prowadzić to do negatywnych skutków, jak w przypadku analizowanych gmin.

Przepisy art. 240a ust. 8 u.f.p. i art. 240b u.f.p. wskazują przypadki, gdy RIO ustala budżet dla JST. Przedmiotowe przypadki dotyczą: nieopracowania przez JST programu postępowania naprawczego, braku pozytywnej opinii RIO do tego programu, braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu JST, zgodnego z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p. Ingerencja RIO w samostanowienie organów uchwałodawczych JST następuje dopiero, gdy trudności finansowe wystąpią w efekcie np. zrealizowanych ze zbyt dużym rozmachem wydatków inwestycyjnych w latach minionych. Ta kompetencja jest spóźniona. Regionalne izby obrachunkowe powinny móc znacznie wcześniej w sposób wiążący ingerować w kształt budżetu i zakres realizowanych zadań przez JST. Podstawą do nakazania przez RIO zmiany JST uchwały budżetowej i zakresu realizowanych zadań publicznych w tym inwestycyjnych powinno być zauważenie, że w minionym roku wykonanie budżetu znacznie różniło się od planu po stronie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, skutkujące występowaniem zobowiązań wymagalnych, tzn. świadomie budżet został zaplanowany jako nierealny do wykonania, a na kolejny rok przedstawiono do zaopiniowania tak samo nierealny projekt budżetu. Takim samym uprawnieniem RIO powinna dysponować w przypadku dostrzeżenia nierzetelnego sporządzania sprawozdań przez JST, wydania negatywnej opinii w protokole sporządzonym po kontroli: kompleksowej, problemowej, doraźnej, sprawdzającej. Skład orzekający regionalnej izby obrachunkowej w takich przypadkach powinien móc w sposób wiążący dokonać zmian w uchwale budżetowej JST, doprowadzić do jego urealnienia a także, jeżeli wystąpi taka potrzeba ograniczyć zakres i poziom realizowanych zadań inwestycyjnych. Takim samymi uprawnieniami powinna dysponować RIO, gdy wstępuje nadmierne zadłużenie, tj., gdy JST spełnia limity zadłużenia określone w art. 243–244 u.f.p., ale nie może w obowiązujących terminach spłacać zadłużenia i występują zobowiązania wymagalne.

Mimo że w latach 2004–2016 RIO sporządziły tylko 63 raporty o stanie gospodarki finansowej JST, to wyposażenie RIO w dodatkowe uprawnienia prewencyjnego ingerowania w uchwałę budżetową w sytuacji dostrzeżenia zagrożenia w przyszłości realizacji zadań publicznych, trudności spłaty zadłużenia, są uzasadnione, gdyż negatywne konsekwencje trudności finansowych dotyczą mieszkańców JST i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie JST. Obecnie RIO nie ma możliwości wiążącego wpłynięcia na zmianę uchwały budżetowej w sytuacji stwierdzenia, że plan dochodów jest nierealny, poza stwierdzeniem tego w opinii, co nie oznacza obowiązku dla organu uchwałodawczego dokonania zmiany uchwały. Świadczy to o słabości instytucji nadzoru i kontroli nad JST, a w powiązaniu z brakiem odpowiedzialności osób kierujących finansami

mi JST, tj. będących członkami organów wykonawczych/stanowiących, wójtami/burmistrzami/prezydentami, skarbnikami/głównymi księgowymi budżetu, za doprowadzenie JST do sytuacji sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej i realizacji programu naprawczego, świadczy o słabości państwa, które nie potrafi wyegzekwować przestrzegania przepisów u.f.p.

Przykład gminy Ostrowice, która zostanie zniesiona od dnia 1 stycznia 2019 r. dobitnie świadczy o słabości instytucji nadzoru i kontroli nad JST, skoro od 2014 r., tj. od roku, w którym opracowano Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, nie udało naprawić się jej sytuacji finansowej. Właściwa miejscowo RIO w Szczecinie od 2014 r. nie wpłynęła skutecznie na planowanie i wykonanie budżetu przedmiotowej gminy. Wynika to m.in. z tego, że RIO nie jest wyposażona w kompetencje do bezpośredniego ingerowania w kształt uchwały budżetowej, zakres realizowanych zadań inwestycyjnych, zaciąganie zobowiązań JST mającej trudności finansowe. Do katastrofy finansowej gminy Ostrowice doprowadziło wąskie grono osób, tj. wójt zawierający umowy dotyczące zaciągania wierzytelności (kredytów, pożyczek, innych instrumentów dłużnych itp.), skarbnik udzielający kontrasygnaty przedmiotowych umów oraz radni gminy głosujący za podjęciem uchwał o zaciąganiu wierzytelności. Ustawa o zniesieniu gminy Ostrowice nie przewiduje żadnych negatywnych konsekwencji dla tych osób za doprowadzenie przedmiotowej gminy do zniesienia. Nie można za sankcję dla wójta i radnych uznać przejęcia ich kompetencji przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody zachodniopomorskiego zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, od dnia wejścia w życie u.r.O. do dnia 1.01.2019 r. Odsunięcie tych osób od sprawowanych funkcji wraz ze skarbnikiem powinno nastąpić znacznie wcześniej. Skarbnik oraz ewentualnie wójt mogą ponieść odpowiedzialność wg zasad określonych w ustawie z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (u.n.d.f.p.) [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.]. Przepisy art. 16 ust. 1 w zw. z art. 26 ust. 1 u.n.d.f.p. stanowią, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności w wysokości przekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Kwotą minimalną jest kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2191 i 2371]. Przepis art. 31 ust. 1 u.n.d.f.p. przewiduje następujące kary: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

– obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego – należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia (art. 31, ust. 2 u.n.d.f.p.). Ukaranie karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi wyklucza, przez czas określony w orzeczeniu o ukaraniu, możliwość pełnienia funkcji (art. 32 ust. 2 pkt 1–3 u.n.d.f.p.):

- a. kierownika, zastępcy kierownika lub dyrektora generalnego,
- b. członka zarządu,
- c. skarbnika, głównego księgowego lub zastępcy głównego księgowego,
- d. kierownika lub zastępcy kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych,
- e. reprezentowania interesów majątkowych Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych,
- f. członkostwa w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych.

Nałożenie kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi nie ogranicza prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 32 ust. 3 u.n.d.f.p.), co oznacza, że wójt gminy Ostrowice, nawet gdyby został prawomocnie ukarany zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, może kandydować na wójta/burmistrza/prezydenta w kolejnych wyborach samorządowych w innej gminie.

Katalog kar, jakie przewiduje u.n.d.f.p., nie jest odstraszaający, w szczególności dla wójtów, burmistrzów i prezydentów. Osoby te oraz członkowie organów uchwałodawczych, właściwie mogą nie ponieść żadnej odpowiedzialności za doprowadzenie do niewypłacalności JST, a w następstwie do jej zniesienia.

W konsekwencji braku możliwości efektywnego wpłynięcia przez organy nadzoru na pogarszającą się sytuację JST i na trwałą poprawę stanu jej finansów, Skarb Państwa przejął zobowiązania znoszonej gminy. Może być to zachętą dla członków organów wykonawczych, stanowiących, skarbników/głównych księgowych JST do nieodpowiedzialnego zarządzania finansami, realizacji dużej liczby zadań inwestycyjnych za środki finansowe pochodzące z zadłużenia, gdyż w przypadku trwałej utraty spłaty zadłużenia, nastąpi zniesienie JST, a zobowiązania będzie spłacał Skarb Państwa. Powstała infrastruktura pozostanie na terenie JST i będzie można nadal z niej korzystać.

MOŻLIWOŚCI REALIZACJI FAKULTATYWNYCH ZADAŃ INWESTYCYJNYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO O DOBREJ SYTUACJI FINANSOWEJ

Jednostka samorządu terytorialnego może znajdować się w bardzo dobrej lub dobrej stabilnej sytuacji finansowej oraz dysponować infrastrukturą pozwalającą

realizować wszystkie zadania gospodarcze, administracyjne, społeczno-socjalne itd. Dalsza realizacja zadań inwestycyjnych może dotyczyć ponoszenia wydatków odtworzeniowych na utrzymanie oraz poprawę istniejącej infrastruktury. Nie można wykluczyć, że organy: wykonawczy i stanowiący, zdecydują się realizować kolejne zadania inwestycyjne w celu wytworzenia nowej infrastruktury lub też nabywania w dozwolonym zakresie na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 827] akcji/udziałów spółek kapitałowych zajmujących się działalnością bankową, ubezpieczeniową, doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą. Dalsza część opracowania dotyczyć będzie realizacji zadań inwestycyjnych związanych z tworzeniem nowej infrastruktury.

Powstała w wyniku poniesienia wydatków inwestycyjnych, nowa infrastruktura może przynosić JST dochody, jeżeli będzie miała charakter komercyjny np. płatny parking, nie generować ani strat ani dochodów lub generować straty. W tym ostatnim przypadku należy rozważyć, czy JST powinna się angażować w realizację zadań inwestycyjnych, w wyniku których powstała infrastruktura będzie wymagała ponoszenia na jej utrzymanie wydatków, bez możliwości pobrania opłat za korzystanie z przedmiotowej infrastruktury na poziomie zapewniającym samofinansowanie się nowopowstałego obiektu. Dotyczy to obiektów typu: ośrodek kultury, biblioteka, obiekty sportowe, przychodnie zdrowia, placówki oświatowe itp. Realizacja wydatków inwestycyjnych powinna być dostosowana do potrzeb aktualnych oraz przeszłych. Nie można tworzyć nowego obiektu szkolnego jedynie mając na uwadze aktualną liczbę uczniów, czy też budynku biblioteki na potrzeby osób aktualnie korzystających aktywnie z tego typu placówki. Dotyczy to również obiektów sportowych, infrastruktury drogowej dla pojazdów, pieszych, rowerzystów. Należy założyć, że w przyszłości z nowo powstałych obiektów będzie korzystać więcej osób niż można oczekiwać po liczbie aktualnych mieszkańców. Racjonalne wydatkowanie środków publicznych oznacza, że nie można tworzyć nadmiernie rozbudowanej infrastruktury, która nie będzie wykorzystana w dostatecznym stopniu przez mieszkańców. Nie można za środki publiczne tworzyć obiektów, które w znikomym stopniu będą służyć mieszkańcom. Mała, bogata gmina, nawet gdyby była w stanie bez zaciągania zadłużenia zbudować budynek operetki i utrzymywać tę instytucję wysokiej kultury, nie może podjąć się realizowania tego zadania inwestycyjnego, gdyż zainteresowanie mieszkańców przedstawieniami odbywającymi się w tej instytucji kultury byłoby znikome lub żadne. To samo dotyczy tworzenia znacznych rozmiarowo obiektów sportowych, których powierzchnia jest nieadekwatnie duża do potrzeb mieszkańców, np. niezasadnym byłoby budowa stadionu miejskiego na 50 tys. miejsc dla drużyny występującej w rozgrywkach I ligi piłkarskiej, nawet w przypadku spodziewanego awansu do najwyższego szczebla rozgrywek (ekstraklasy) gdyż średnia frekwencja podczas meczy piłkarskich ekstraklasy jest mniejsza niż 20 tys. osób. Dobra lub bardzo dobra sytuacja finansowa JST nie może być uzasadnieniem do

realizacji zadań inwestycyjnych, w wyniku których wytworzona infrastruktura będzie utrzymywana z wydatków bieżących JST, gdyż mogą nastąpić w przyszłości zmiany np. w zakresie podziału dochodów pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym na niekorzyść JST i może brakować środków finansowych na utrzymanie rozbudowanej nadmiernie infrastruktury.

Podejmując decyzję o zrealizowaniu kolejnych zadań inwestycyjnych, JST nie powinny ze sobą konkurować, lecz współdziałać. W stosunkowo małych gminach sąsiadujących ze sobą, nie ma potrzeby, aby każda posiadała basen, rozbudowany ośrodek sportu i rekreacji, oczyszczalnię ścieków, zakład utylizacji odpadów itp. Obiekty te mogą powstać w poszczególnych gminach, a gminy ościennie i ich mieszkańcy mogą korzystać z powstałej infrastruktury, przy czym wydatki na ich wybudowanie nie może ponosić tylko gmina, na terenie której zlokalizowany jest obiekt, lecz również inne gminy. Będzie to możliwe, gdy gminy utworzą kapitałową spółkę komunalną będąc jej współnikami, której zadaniem będzie wykonanie zadania inwestycyjnego oraz zarządzanie i utrzymanie powstałej infrastruktury. W takim przypadku każda z gmin może finansować realizację zadania inwestycyjnego poprzez np. dopłaty do kapitału spółki zgodnie z art. 177 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (k.s.h.) [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1577] lub podnoszenie kapitału zgodnie z art. 257 i nast. k.s.h. oraz art. 431 i nast. k.s.h.

WNIOSKI

Braki w zakresie infrastruktury w JST w porównaniu do innych JST nie mogą być uzasadnieniem do szybkiego rozwoju infrastrukturalnego JST, ponoszenia wydatków na realizację zadań inwestycyjnych finansowanych długiem, skutkujących opracowaniem przez RIO raportu o stanie gospodarki finansowej JST i realizacją programu naprawczego. Takie działania są nieracjonalne, gdyż w okresie realizacji programu naprawczego JST zmuszona jest ograniczyć do niezbędnego minimum zakres realizowanych zadań inwestycyjnych, co może prowadzić w przyszłości do opóźnienia w rozwoju infrastrukturalnym w porównaniu do innych JST. Następuje przekroczenie granicy racjonalnego zadłużania się JST na realizację zadań inwestycyjnych. Dotyczy to także przypadku, gdyby w JST poziom zadłużenia nie naruszył żadnego z limitów zadłużenia określonego w u.f.p. czy też w innym akcie prawnym, a mimo tego występują zobowiązania wymagalne i JST ma trudności w terminowej spłacie zadłużenia. Nie można nazwać długiem opłacalnym zobowiązań zaciągniętych na realizację zadań inwestycyjnych, gdy w następstwie przedmiotowego zadłużenia, następuje pogorszenie sytuacji finansowej JST w okresie kilkuletnim, zachodzi konieczność realizacji programu naprawczego itd. Instytucje nadzoru i kontroli nad JST powinny być wyposażone w możliwość skutecznego wpływania na uchwałę budżetową JST, ustalenia treści tej uchwały w sytuacji wy-

stępowania przesłanki przekroczenia granicy zadłużenia się JST, tj. np., gdy występują niesporne zobowiązania wymagalne, fałszowane są sprawozdania finansowe, wydawane są negatywne opinie dotyczące projektu uchwały budżetowej i wykonania budżetu. Pozwoliłoby to w przyszłości uniknąć przejmowania przez Skarb Państwa spłaty zobowiązań po znoszonej gminie. Osoby, które doprowadziły lub nie zapobiegły katastrofie finansowej JST, tj. będące członkami organów wykonawczych, stanowiących JST oraz skarbnik/główny księgowy budżetu powinni ponosić surowsze kary niż to obecnie przewiduje u.n.d.f.p., np. zakaz sprawowania funkcji kierowniczych w sektorze publicznym przez 10 lat, zakaz dysponowania środkami publicznymi przez okres 10 lat oraz kary finansowe w wysokości co najmniej kilkukrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Aktualnie większą odpowiedzialność ponoszą członkowie zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, tj. całym swym majątkiem w przypadku, gdy egzekucja wobec spółki okaże się bezskuteczna (art. 299 § 1 k.s.h.) oraz członkowie zarządu i rady nadzorczej spółki akcyjnej, którzy ponoszą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną spółce swym działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem (art. 483 §1 k.s.h.). Ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych powinna określać jako czyn karalny szkodę wyrządzoną jednostce sektora finansów publicznych przez działanie lub zaniechanie kierownika tej jednostki/organu stanowiącego/skarbnika. Dysponowanie środkami finansowymi na realizację zadań inwestycyjnych, bez konieczności zaciągania zadłużenia, nie może być uzasadnieniem do ponoszenia wydatków na tworzenie infrastruktury, która nie będzie w wystarczającym zakresie wykorzystywana przez mieszkańców.

BIBLIOGRAFIA

- Bauer H., 1980, *Grenzen der kommunalen Verschuldung*, Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg, Linz 1980.
- Borodo A., 2011, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora, Toruń.
- Kowanda C., *PPL rozbuduje lotnisko w Radomiu, nie w Modlinie*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1744166,1,ppl-rozbuduje-lotnisko-w-radomiu-nie-w-modlinie.read> (dostęp: 10.05.2018 r.).
- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Rewal, RIO w Szczecinie, <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=501> (dostęp: 17.07.2018 r.).
- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, RIO w Szczecinie, <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=317> (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Bielice, RIO w Szczecinie, <http://www.bip.szczecin.rio.gov.pl/?c=495> (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, RIO w Białymstoku, http://www.bip.bialystok.rio.gov.pl/pliki/Raporty_gosp_fin/2015_Raport_o_sfg_Płaska.pdf (dostęp: 17.05.2018 r.).

- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Krzywca, RIO w Rzeszowie http://bip.rzeszow.rio.gov.pl/files/2014/uchwala_2014_4195-raport_krywca.pdf (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r., Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/wstep2014.html (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r., Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_sprawozdania (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
- Ustawa z 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 561).
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 827).
- Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1577).
- Ustawa z 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1432).
- Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458).

Streszczenie

W artykule przeprowadzono analizę trudności finansowych wybranych gmin, dla których organ nadzoru – Regionalna Izba Obrachunkowa opracowała raporty o stanie gospodarki finansowej. Stwierdzono, że w analizowanych przypadkach istniał związek pomiędzy realizacją zadań inwestycyjnych finansowanych długiem a wystąpieniem trudności finansowych, o których świadczyły: trudności w spłacie zadłużenia, występowanie wymagalnych zobowiązań, prowadzenie przez wierzycieli egzekucji sądowej należności od gminy, zagrożenie realizacji zadań publicznych. Stwierdzono, że braki w zakresie infrastruktury w porównaniu do innych JST nie mogą być uzasadnieniem do ponoszenia znacznych wydatków na realizację zadań inwestycyjnych finansowanych długiem, gdyż może to skutkować opracowaniem przez RIO raportu o stanie gospodarki finansowej JST i realizacją programu naprawczego. Ponadto ustalono, że dysponowanie środkami finansowymi na realizację zadań inwestycyjnych, bez konieczności zaciągania zadłużenia, nie może być uzasadnieniem do ponoszenia wydatków na tworzenie infrastruktury, która nie będzie w wystarczającym zakresie wykorzystywana przez mieszkańców JST.

Słowa kluczowe: gmina, zadania inwestycyjne, dług, trudności finansowanie.

Indebtedness limits of municipalities for the investment tasks

Summary

Article concerns the analysis of chosen municipalities' financial difficulties, for which RIO (supervisory authority) has prepared reports on their financial management.

It has been stated that in analyzed cases there was a connection between completing investments (debt financing) versus their financial difficulties what was proven by: difficulties in debt repayment, existence of due liabilities, court enforcement proceedings led by debtors towards municipalities, risk for completing public tasks.

It has been stated that shortages in the area of infrastructure in comparison to others municipalities may not be a sufficient justification for incurring expenditures financed by debt, as it may result in preparing by RIO reports of municipality's financial management and imposing the recovery plan. It has also been established that disposing of financial means for the investment projects (with no necessity of debt financing) may not be a justification to undertake investment expenditures to create an infrastructure that will not be to vital extent utilized by the local residents.

Keywords: municipality, municipal investment tasks, debt, financial difficulties.

JEL: K0, K40, H72, H74, H83.