

Arkadiusz Babczuk

Ograniczenia dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji europejskich

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 9-22

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ARKADIUSZ BABCZUK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu

**OGRANICZENIA DOPUSZCZALNYCH ROZMIARÓW
ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W ŚWIETLE REGULACJI EUROPEJSKICH**

Wstęp

W literaturze przedmiotu wskazuje się wiele powodów, dla których niektóre wydatki jednostek samorządu terytorialnego (jst) powinny być finansowane na podstawie przychodów zwrotnych. Nadmierne zadłużenie może jednak stanowić zagrożenie dla wypłacalności jst oraz utrudniać wypełnianie przez Polskę jej zobowiązań wobec Unii Europejskiej. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja wpływu stosowania europejskiej metodologii obliczania rozmiarów zadłużenia publicznego na obowiązujące w Polsce prawne ograniczenia dopuszczalnych rozmiarów długu publicznego obciążającego jst. W części pierwszej przedstawiono przesłanki ustanawiania prawnych ograniczeń swobody zaciągania długu przez jst. W kolejnej części zaprezentowano aktualne oraz przyszłe prawne ograniczenia dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jst. W ostatniej części omówiono przesłanki oraz konsekwencje stosowania europejskiej metodologii obliczania rozmiarów długu publicznego w Polsce.

1. Przesłanki ograniczania dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Celem ograniczania dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jst jest ochrona zdolności wykonywania przez nie zadań publicznych oraz ochrona państwa przed koniecznością ponoszenia konsekwencji podejmowania nadmiernego ryzyka przez jst. Utrata wypłacalności przez jst mogłaby skutkować dezorganizacją systemu świadczenia usług publicznych należnych obywatelom. Jednocześnie mogłaby prowadzić do prób przerzucania konsekwencji finansowych decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym lub regionalnym na władze państwowe oraz ogół obywateli przyczyniających się do tworzenia dochodów publicznych zasilających budżet państwa. Masowe trudności finansowe wspólnot lokalnych oraz regionalnych mogą wręcz zagrozić stabilności finansowej całego państwa, co potwierdza doświadczenie Brazylii czy też Argentyny¹.

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego regulacji ograniczających rozmiary dopuszczalnego długu publicznego, którego składową stanowi zadłużenie jst, umożliwi także wywiązywanie się Polski z obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Wyznacza je w szczególności art. 126 (dawny art. 104 TWE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony) oraz Protokołu (nr 20) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu stanowiącego załącznik do Traktatu, a także Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (DzU L 209 z 2 sierpnia 1997 r.) i Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (DzU L 209 z 2 sierpnia 1997 r.).

Zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego, a Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch kryteriów:

¹ A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Część I. Zagadnienia teoretyczne*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3, s. 5–15; A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Część II. Przypadek brazylijskich stanów*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4, s. 69–79.

- a) stosunku planowanego oraz rzeczywistego deficytu sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto, który nie powinien przekraczać 3%, chyba że:
 - stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia,
 - lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;
- b) stosunku długu publicznego do produktu krajowego brutto, który nie powinien przekraczać 60%, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do tej wartości w zadowalającym tempie.

Problematyka nierównowagi finansowej sektora finansów publicznych, a więc także jst, stanowi zatem obszar szczególnego zainteresowania Unii Europejskiej. Szczegółowe sposoby postępowania w przypadku przekroczenia wspomnianych wyżej reguł fiskalnych zostały przedstawione w przywołanych tu rozporządzeniach Rady konstytuujących Pakt Stabilności Wzrostu².

2. Ograniczenia dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w prawie polskim

Dopuszczalne rozmiary zadłużenia jst podlegają ograniczeniom ustawowym. Zgodnie z art. 85 pkt 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1241) art. 169–171 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych tracą moc z dniem 31 grudnia 2013 r. Nowy mechanizm ograniczający dopuszczalne rozmiary zadłużenia jst statuowany art. 243–244 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z art. 121 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych będzie miał zastosowanie po raz pierwszy w uchwałach budżetowych jst na rok 2014.

Zgodnie z art. 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych łączna kwota długu jst na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć

² Szerzej: A. Babczuk, *Pakt stabilności i wzrostu – doświadczenia i perspektywy*, w: O. Hasprova (red.), *Podminky řízení podnikatelských subjektů v tranzitivní ekonomice, Mezinárodní konference konaná v rámci oslav 50. výročí založení Technické Univerzity v Liberci*, Liberec 2003, s. 156–163; A. Babczuk, *Zarządzanie długami publicznymi w Unii Europejskiej – wybrane aspekty prawne*, w: L. Pawłowicz, R. Wierzba (red.), *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2003, s. 11–25.

60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Jednocześnie w trakcie roku budżetowego obowiązuje zasada, że łączna kwota długu jst na koniec każdego kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Spod wskazanych wyżej rygorów wyłączono jedynie zobowiązania powstałe z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

Na podstawie art. 169 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych dług obciążający jst musi być kształtowany w taki sposób, aby łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kapitałowych długoterminowych kredytów i pożyczek, odsetek od kredytów i pożyczek (w tym także krótkoterminowych), wykupów długoterminowych papierów wartościowych, odsetek i dyskonta od papierów wartościowych (w tym także krótkoterminowych), potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji nie przekroczyła 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jst. W przypadku gdy państwowy dług publiczny przekroczy poziom 55% PKB, dopuszczalna wartość powyższej relacji ulegnie obniżeniu do 12%.

Spod ograniczeń swobody zaciągania długu wynikających z art. 169 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wyłączono zobowiązania powstałe z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jst z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Art. 171 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych nakazuje odpowiednie stosowanie powyższych regulacji w odniesieniu do związków gmin oraz związków powiatów.

Zgodnie z nowym mechanizmem ograniczającym dopuszczalne rozmiary zadłużenia jst organ stanowiący nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym następnym roku naruszony zostanie nowy indywidualny wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia. Wskaźnik ten bazuje na kategorii salda operacyjnego netto jst. Należy przez nie rozumieć dochody bieżące jst powiększone o dochody z tytułu sprzedaży

majątku pomniejszone o jej wydatki bieżące. Udział środków przeznaczanych na obsługę długu w dochodach budżetowych ogółem danego roku nie może być wyższy niż przeciętny udział nadwyżki operacyjnej netto w dochodach budżetowych ogółem w ciągu trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy. Przez obsługę długu należy rozumieć: łączną kwotę spłat rat kapitałowych długoterminowych kredytów i pożyczek (innych niż zaciągane w państwowych funduszach celowych) oraz wszelkich spłat rat kapitałowych pożyczek zaciąganych w państwowych funduszach celowych, łączną kwotę wykupów długoterminowych papierów wartościowych, należne w danym roku odsetki od kredytów i pożyczek (w tym krótkoterminowych), należne odsetki i dyskonto od papierów wartościowych (w tym krótkoterminowych), potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji.

Zgodnie z art. 244 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do łącznej kwoty obsługi długu należy dodać przypadające do spłaty w danym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku gmin lub związku powiatów współtworzonego przez daną jst, chyba że jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń ich spłaty. W tym ostatnim przypadku zostały już one uwzględnione w konstrukcji wskaźnika.

Przy obliczaniu przedstawionego powyżej wskaźnika nie należy uwzględniać:

- 1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej Polsce przez państwa członkowskie EFTA (z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań),
- 2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jst w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej Polsce przez państwa członkowskie EFTA:

– w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Warto zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przepisy dotyczące jst stosuje się odpowiednio do związków gmin i związków powiatów. Nie oznacza to jednak automatycznego stosowania w pełnej rozciągłości wszystkich regulacji dotyczących jst do związków gmin i związków powiatów. Należy wyrazić wątpliwość co do zasadności odnoszenia indywidualnego wskaźnika dopuszczalnego zadłużenia jst (statuowanego art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) do związków gmin oraz związków powiatów w sytuacji, gdy zgodnie z art. 244 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych kwoty przypadające do spłaty z tytułu obsługi długu związku gmin lub związku powiatów są przyporządkowywane poszczególnym jednostkom tworzącym związek i wpływają na wartość indywidualnego wskaźnika dopuszczalnego długu poszczególnych gmin oraz powiatów.

3. Zakres długu publicznego w świetle europejskiej metodologii rachunków narodowych i regionalnych

Zgodnie z art. 73 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240): „Państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora”. Zakres podmiotów, których zobowiązania, po wyeliminowaniu zobowiązań wzajemnych, składają się na dług publiczny, został określony w art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W pkt. 2 tegoż artykułu wskazuje się, że podmiotami współtworzącymi sektor finansów publicznych są m.in.: „jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki”. Zadłużenie gmin, powiatów, województw oraz związków gmin i związków powiatów stanowi zatem element państwowego długu publicznego.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, „Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych 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 dłużnikiem³.

Zakres przedmiotowy pojęć użytych przez ustawodawcę w art. 72 ust. 1 pkt 1–3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych powinien być ustalany z uwzględnieniem Rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (DzUUE L 310 z 30 listopada 1996 r.). Ustanowiony tym rozporządzeniem Europejski System Rachunków ESA 1995 stanowi metodologię wspólnych standardów, definicji, klasyfikacji i zasad księgowości, którą kraje członkowskie Unii Europejskiej mają stosować przy sporządzaniu rachunków narodowych i regionalnych dla celów Wspólnoty. Rozporządzenie nie zobowiązuje żadnego państwa członkowskiego do stosowania ESA przy sporządzaniu rachunków do jego własnych celów. Brzmienie art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przesądza, że problematyka nierównowagi finansów publicznych wchodzi w zakres celów Wspólnoty, o których mowa w art. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie.

W świetle przepisów punktu 5.69 załącznika A (Europejski System Rachunków ESA 1995) do Rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie: „Kategoria pożyczek (F.4) obejmuje wszystkie transakcje w pożyczkach (AF.4), to jest aktywach finansowych tworzonych w momencie, gdy wierzyciele pożyczają fundusze dłużnikom bezpośrednio lub przez brokerów, które są udokumentowane poprzez niezwykłe dokumenty albo w ogóle nie są udokumentowane w dokumentach”. Jednocześnie

³ Katalog tytułów dłużnych określonych w art. 72 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych został rozszerzony w stosunku do przywołanego Rozporządzenia Rady o kategorię „wymagalnych zobowiązań” z różnych tytułów (pkt 4) ze względu na konieczność dostosowania kasowego ujęcia wydatków w polskiej gospodarce budżetowej do metody memoriałowej przyjętej w rozwiązaniach wspólnotowych.

w punkcie 5.70 niniejszego dokumentu wskazano, że: „Pożyczki posiadają następujące ogólne cechy charakterystyczne:

- a) warunki pożyczki są albo ustalone przez spółkę finansową udzielającą pożyczki, albo negocjowane przez pożyczkodawcę i pożyczkobiorcę;
- b) inicjatywa pożyczki leży na ogół po stronie pożyczkobiorcy;
- c) pożyczka stanowi bezwarunkowy dług wobec wierzyciela, który musi być spłacony w ustalonym terminie spłaty i który jest oprocentowany”.

W świetle przepisów punktu 5.83 oraz 5.125 załącznika A (Europejski System Rachunków ESA 1995) do Rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, nie są zaliczane do pożyczek „kredyty kupieckie uznane przez przedsiębiorstwa handlujące długami (factoringowe), z wyjątkiem uznanych za pożyczki” (punkt 5.125 lit. e). Zatem o tym, czy konstrukcje prawne przewidujące odroczenie terminu płatności zaliczane są do kategorii „pożyczki”, decyduje ich treść ekonomiczna.

Stosowanie norm prawa krajowego powinno uwzględniać wspólnotowy dorobek prawny. Szczególne miejsce w tym dorobku przypada rozporządzeniom. Przemawia za tym art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony), który stanowi m.in., iż: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”. Oznacza to, że żadna dodatkowa implementacja tego rodzaju przepisów do krajowego porządku prawnego nie jest konieczna. Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, a w przypadku kolizji z obowiązującymi w RP ustawami, ma przed tymi ustawami pierwszeństwo.

Na to, że w zakresie stosowania prawa krajowego nie można pomijać istniejącego dorobku prawnego wspólnot europejskich, wskazuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zasada prymatu prawa wspólnotowego została w nim sformułowana już w latach 60. XX wieku w orzeczeniu w sprawie *Costa v. ENEL*. W orzeczeniu *Variola ETS* rozciągnął zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego m.in. na rozporządzenia. W wyroku *Solange I* z 1970 r. ETS potwierdził prymat prawa wspólnotowego wobec

każdej normy prawa krajowego. Warto także zauważyć, iż ETS odnosi stosowanie zasady prymatu prawa wspólnotowego również do orzecznictwa administracyjnego, co zostało wskazane w orzeczeniu *Factortame I*⁴.

Należy także zauważyć, że: „(...) od organów stosujących prawo w państwach Unii Europejskiej oczekuje się interpretacji prawa wewnętrznego zgodnej z prawem europejskim (...). To powoduje, że nawet normy wspólnotowe, które same w sobie nie nadają się do bezpośredniego stosowania, są punktem odniesienia, obowiązkowym kryterium do osiągnięcia zgodnej interpretacji (ETS, *Van Colson and Kamann*, 14/83, 10.4.1984, Zb. Orz. 1891), a ponadto uznaje się powinność wykorzystania prawa europejskiego jako wzorca przy interpretacji prawa wewnętrznego (ETS *Marleasing*, C-106/89, 13.11.1991, Zb. Orz. s. I-4135)”⁵.

Pojęcia „kredyty i pożyczki” oraz „papiery wartościowe” zostały określone w sposób odmienny niż wynikałoby to z aktów prawa krajowego (w szczególności art. 720 i art. 9216–92116 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny oraz art. 69 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe) w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (DzU 2006, nr 112, poz. 758) (wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), oraz Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (DzU 2006, nr 113, poz. 770) (wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 18 ust. 3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). Załącznik nr 6 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych stanowi „Instrukcja sporządzania sprawozdań”. Jej rozdział pierwszy dotyczy kwartalnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Zgodnie z § 2 ust. 1 tego rozdziału w układzie przedmiotowym sprawozdania

⁴ A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 106.

⁵ W. Czerwiński, *Elementy metodyki pracy prokuratora w trybie kontroli przestrzegania prawa*, Prokuratura Okręgowa w Zielonej Górze, www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=26.

Rb-Z prezentowane są zobowiązania wynikające m.in. z następujących tytułów dłużnych:

„1) papiery wartościowe – rozumiane jako zobowiązania wynikające z wyemitowanych papierów wartościowych, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, czyli takie, dla których istnieje płynny rynek wtórny;

2) kredyty i pożyczki – rozumiane jako zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również z umów leasingu finansowego oraz sprzedaży na raty. Do pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, w przypadku gdy umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego, zgodnie z odrębnymi przepisami. W tej kategorii mieszczą się również papiery wartościowe, z wyłączeniem papierów udziałowych, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny). Wyłączone są z niej natomiast kredyty handlowe, czyli zobowiązania powstające w wyniku bezpośredniego udzielenia kredytu (przez dostawców lub producentów) na transakcje dotyczące wyrobów i usług”.

Podejście takie znalazło swój wyraz również w projekcie nowego Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (z dnia 2 lutego 2010 r.). Załącznik nr 9 do projektu tego rozporządzenia stanowi „Instrukcja sporządzania sprawozdań”. Jej rozdział pierwszy dotyczy kwartalnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Zgodnie z § 2 ust. 1 tego rozdziału w układzie przedmiotowym sprawozdania Rb-Z prezentowane są zobowiązania wynikające m.in. z następujących tytułów dłużnych:

„1) papiery wartościowe – rozumiane jako zobowiązania wynikające z wyemitowanych papierów wartościowych, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, czyli takie, dla których istnieje płynny rynek wtórny. Kategoria ta nie obejmuje papierów udziałowych oraz praw pochodnych;

2) kredyty i pożyczki – rozumiane jako zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również z umów leasingu finansowego oraz sprzedaży na raty. Do pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, w przypadku gdy umowa

ta ma wpływ na poziom długu publicznego, zgodnie z odrębnymi przepisami. W tej kategorii mieszczą się również papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny), z wyłączeniem akcji oraz innych papierów udziałowych. Do kredytów i pożyczek nie zalicza się kredytów handlowych, czyli zobowiązań powstających w wyniku bezpośredniego udzielenia pożyczki przez dostawców lub producentów na transakcje dotyczące wyrobów i usług. W przypadku, gdy kredyt handlowy zostanie przejęty od dostawcy (producenta) przez bank, zalicza się go do kredytów i pożyczek”.

Pogląd o konieczności ustalania zakresu znaczeniowego pojęć „kredyty i pożyczki” oraz „papiery wartościowe” na podstawie regulacji ESA 95 jest obecny również w orzecznictwie administracyjnym (uchwała numer 12/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2009 r., uchwała numer 83/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2009 r., uchwała numer 85/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2009 r., uchwała numer 84/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2009 r., uchwała numer 93/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 listopada 2009 r.) oraz sądownoadministracyjnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 108/09).

Zakończenie

Dążąc do zapewnienia ochrony zdolności wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny oraz ochrony państwa przed koniecznością ponoszenia konsekwencji podejmowania nadmiernego ryzyka przez wspólnoty lokalne i regionalne, ustawodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego ograniczenia dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia jst. Zakres stosowanych w ustawodawstwie krajowym pojęć „kredyty i pożyczki” oraz „papiery wartościowe” powinien jednak być ustalany przy użyciu wspólnotowej metodologii rachunków narodowych i regionalnych. Prowadzi to do objęcia ograniczeniami dopuszczalnych rozmiarów zadłużenia zobowiązań z tytułu wszystkich umów przewidujących odroczenie terminu płatności, jeśli ich treść

ekonomiczna jest tożsama z pożyczką – w szczególności dotyczy to leasingu finansowego oraz zobowiązań z tytułu kredytu handlowego, jeśli zostaną one przejęte od dostawcy (producenta) przez bank.

Literatura

- Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Część I. Zagadnienia teoretyczne*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3.
- Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Część II. Przypadek brazylijskich stanów*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4.
- Babczuk A., *Pakt stabilności i wzrostu – doświadczenia i perspektywy*, w: O. Hasprova (red.), *Podminky řízení podnikatelských subjektů v tranzitivní ekonomice, Mezinárodní konference konaná v rámci oslav 50. výročí založení Technické Univerzity v Liberci*, Liberec 2003.
- Babczuk A., *Zarządzanie długami publicznymi w Unii Europejskiej – wybrane aspekty prawne*, w: L. Pawłowicz, R. Wierzba (red.), *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2003.
- Czerwiński W., *Elementy metodyki pracy prokuratora w trybie kontroli przestrzegania prawa*, Prokuratura Okręgowa w Zielonej Górze, www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=26.
- Kalisz A., *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Projekt Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (z dnia 2 lutego 2010 r.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, DzU 2006, nr 113, poz. 770.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, DzU 2006, nr 112, poz. 758.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie, DzUUE L 310 z 30 listopada 1996 r.

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, DzU L 209 z 2 sierpnia 1997 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, DzU L 209 z 2 sierpnia 1997 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony), DzUUE C 115/99 z 9 maja 2008 r.
- Uchwała numer 12/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2009 r.
- Uchwała numer 83/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2009 r.
- Uchwała numer 84/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2009 r.
- Uchwała numer 85/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2009 r.
- Uchwała numer 93/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 listopada 2009 r.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, DzU 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, DzU 2002, nr 72, poz. 665.
- 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.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1241.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 108/09.

**LOCAL GOVERNMENTS DEBT LIMITS IN POLAND VERSUS
THE EUROPEAN PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS**

Summary

In this article author describe relationships between polish local governments debt limits and European public sector accounting standards. The source of such standards is European System of Accounts version 1995 (EAS 95). ESA 95 seriously influence on polish public debt components definitions.

Translated by Arkadiusz Babczuk