

Krzysztof Surówka

profesor doktor habilitowany, Kierownik Katedry Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Wydział Ekonomii, Finansów i Prawa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8900-8970>

Recenzja publikacji „Meritum. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”, pod redakcją Joanny M. Salachny, Warszawa 2023, ss. 420

Książka pod redakcją J.M. Salachny jest wspólnym dziełem wielu autorów⁵. Składa się z jedenastu rozdziałów poświęconych najważniejszym zagadnieniom z zakresu finansów samorządowych.

Rozdział I poświęcony został budżetowi jednostek samorządu finansowego (JST). Nie tylko podano w nim definicję budżetu, lecz także przedstawiono podstawowe zasady budżetowe oraz procedurę opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu w Polsce. Tym ostatnim zagadnieniem poświęcona jest także część rozdziału X.

W rozdziale II omówiono zagadnienia dotyczące Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF). Jego autorzy odnieśli się nie tylko do samej istoty WPF, lecz także do jej wzajemnych powiązań z budżetem. Przedstawiona została także procedura opracowywania i uchwalania WPF.

⁵ Dorota Adamek-Hyska, Maciej Berek, Kamil Piotr Kowalewski, Ewa Lotko, Anna Ostrowska, Marcin Tyniewicki.



W rozdziałach III i IV podniesiono istotny problem zasad subwencjonowania i dotowania JST z budżetu państwa.

Kolejny V rozdział traktuje o zagadnieniach zaciągania zobowiązań i problemie zadłużania się JST.

O ile pierwsze pięć rozdziałów książki ma charakter ekonomiczno-prawny, o tyle rozdział VI, poświęcony zaskarżeniu decyzji finansowych przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi (SKO), porusza kwestie trybu postępowania przed SKO jako organem

podatkowym drugiej instancji i ma wyłącznie charakter prawniczy.

W rozdziale VII autorzy odnoszą się do problemów prowadzenia przez JST gospodarki komunalnej, w tym form organizacyjnych prowadzenia tej działalności.

W dalszej części publikacji podniesione zostały kwestie rachunkowości JST (rozdział IX), kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego (rozdział VIII), a także nadzoru finansowego nad JST (rozdział X) oraz odpowiedzialności

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (rozdział XI).

Mocną stroną monografii jest to, że przy prezentacji poszczególnych problemów autorzy odwołali się do aktów prawnych dotyczących finansów jednostek samorządu terytorialnego oraz do obowiązującego orzecznictwa, co ma to istotne znaczenie poznawcze. Autorzy zaprezentowali linię orzeczniczą wypracowaną w ciągu 30 lat przez kolegia poszczególnych regionalnych izb obrachunkowych (RIO) oraz SKO. Taka praktyczna (prawno-ekonomiczna) analiza problemów w monografii to – moim zdaniem – istotna wartość dodana publikacji. Przy prowadzeniu rozważań autorzy sięgali również do literatury przedmiotu, chociaż wydaje się, że dokonali tego w sposób nazbyt wybiórczy.

Słabą stroną omawianej publikacji, jak i samej koncepcji przedstawienia finansów JST, jest brak szerszej informacji o jednym z najważniejszych źródeł dochodów JST, jakim są podatki lokalne i udziały w podatkach centralnych. Stanowią one – podobnie jak subwencje czy dotacje – nieodłączny element dochodów JST. Wydaje się, że jako źródła dochodów własnych nie powinny być pominięte w takim opracowaniu. Autorzy wprawdzie przedstawiają, przy okazji omawiania konstrukcji budżetu, klasyfikację dochodów budżetowych według Konstytucji RP¹ i obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², ale poza ogólnikową klasyfikacją (tabelka zajmująca niecałą stronę) nie dokonują ich charakterystyki. W zasadzie poza subwencjami i dotacjami żadne inne źródła dochodów nie zostały omówione.

Tak istotna sprawa, jak chociażby zasada samodzielności finansowej JST, w ogóle w recenzowanej książce nie jest podnoszona. Szkoda, bo trudno jest mówić o gospodarce finansowej

JST bez wskazania tak ważnych aspektów, jak struktura dochodów JST, szczególnie z tytułu podatków lokalnych.

Nie ma też nic na temat zadań JST, ich podziału oraz głównych kierunków wydatkowania środków. Znowu poza klasyfikacją (na zaledwie 1/3 strony) autorzy nie pochyłają się nad wydatkami JST, a zwłaszcza nad tym, na ile ich natura (wydatki obligatoryjne czy fakultatywne) ma wpływ na finanse JST oraz ich kondycję. Wydaje się, że gdyby podniesione kwestie, w tym zasada domniemania kompetencji, zostały szerzej zaprezentowane (nawet kosztem rozbudowanego do 120 stron rozdziału IX dotyczącego rachunkowości JST), to wartość monografii znacznie by wzrosła. Walory opracowania podniosłoby także rozbudowanie rozdziału VII dotyczącego zagadnień spółek komunalnych, zwłaszcza że w zespole autorów dominują prawnicy.

Należy również zwrócić uwagę na błąd na stronie 16 polegający na traktowaniu budżetu jako zasobu środków publicznych. Pomimo że słowo „budżet” oznacza torbę (teczkę, sakiewkę), to instytucja budżetu ma charakter strumieniowy (fundusz), a nie zasobowy.

Uwagi krytyczne pod adresem monografii w żadnym wypadku nie obniżają jej walorów, ale powinny być potraktowane jako wskazówki do uzupełnienia pewnych zagadnień w kolejnym jej wydaniu, którego ukazanie się będzie za jakiś czas wielce prawdopodobne ze względu na zmieniające się nieustannie prawodawstwo i nowe orzecznictwo.

Pomimo kilku uwag krytycznych sędzę, że *Meritum. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego* pod redakcją Joanny M. Salachny stanowi wartościowe kompendium wiedzy na temat finansów samorządu terytorialnego. W pełni zgadzam się z elementem tytułu, że stanowi ona meritum i uważam, iż ta pozycja bibliograficzna może stanowić literaturę uzupełniającą do klasycznych podręczników z zakresu finansów publicznych.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

² Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267 ze zm.).