

**PRAWNE INSTRUMENTY
OGRANICZANIA
DEFICYTU BUDŻETOWEGO
I DŁUGU PUBLICZNEGO
JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO**

Michał Bitner

MONOGRAFIE

PRAWNE INSTRUMENTY OGRANICZANIA DEFICYTU BUDŻETOWEGO I DŁUGU PUBLICZNEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Michał Bitner

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja została dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Stan prawny na 31 sierpnia 2016 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Joanna Salachna

Wydawca

Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne

Ewa Adamska

Łamanie

Violet Design Wioletta Kowalska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-483-3

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Wprowadzenie / 21

Rozdział 1

Prawna koncepcja deficytu budżetowego i długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego / 37

- 1.1. Zróżnicowanie koncepcji deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego / 39
- 1.2. Memoriałowa koncepcja deficytu i długu w prawie unijnym / 49
 - 1.2.1. Prawna definicja deficytu i długu dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu a koncepcja deficytu i długu jednostki samorządu terytorialnego / 49
 - 1.2.2. Deficyt jednostki samorządu terytorialnego / 56
 - 1.2.3. Dług jednostki samorządu terytorialnego / 65
- 1.3. Koncepcja deficytu budżetowego i długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego w prawie polskim / 78
 - 1.3.1. Prawne pojęcie deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego / 78
 - 1.3.2. Konstrukcyjne elementy definicji długu publicznego JST / 87
 - 1.3.3. Zakres przedmiotowy długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego – „tytuły dłużne” / 107
- 1.4. Wybrane problemy konstruowania prawnej definicji deficytu budżetowego i długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego / 137

- 1.4.1. Problem dostosowania definicji formułowanych w prawie polskim do definicji formułowanych dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu / 137
 - 1.4.2. Problem zakresu przedmiotowego i podmiotowego długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego / 145
 - 1.4.3. Problem „autonomizacji” deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego w ramach deficytu i długu sektora publicznego / 149
- Podsumowanie / 152

Rozdział 2

Teoretycznoprawne podstawy problematyki ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego / 163

- 2.1. Charakter prawny i struktura norm ograniczających deficyt budżetowy i dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego / 165
 - 2.1.1. Zaciąganie przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań stanowiących dług publiczny a zasada legalizmu / 165
 - 2.1.2. Struktura norm prawnych wykorzystywanych dla ograniczania deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego / 198
- 2.2. Typologia prawnych instrumentów ograniczania deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego / 211
- 2.3. Konsekwencje naruszenia norm ograniczających deficyt i dług jednostek samorządu terytorialnego / 225
 - 2.3.1. Konsekwencje sprzeczności z prawem uchwał i zarządzeń organów jednostki samorządu terytorialnego / 225
 - 2.3.2. Naruszenie ograniczeń w postaci upoważnień do działania a umocowanie organu wykonawczego do dokonywania czynności prawnych / 237
 - 2.3.3. Skutki naruszenia ograniczeń w postaci zakazów i nakazów / 253
 - 2.3.4. Ograniczenia w postaci zakazów i nakazów a obejście prawa / 260

- 2.3.5. Dopuszczalność stosowania analogii przy rozwiązywaniu wątpliwości powstających na tle interpretacji norm ograniczających dług publiczny JST / 267
- 2.3.6. Ograniczenia zaciągania zobowiązań stanowiących dług publiczny a wybór prawa obcego / 272
- Podsumowanie / 278

Rozdział 3

Prawne ograniczenia deficytu budżetowego i długu jednostek władzy terytorialnej w wybranych krajach / 287

- 3.1. Analiza zasady zrównoważonego budżetu jednostek władzy terytorialnej / 290
 - 3.1.1. Uwagi wprowadzające / 290
 - 3.1.2. Zróznicowanie systemów budżetowania na poziomie jednostek samorządu terytorialnego / 293
 - 3.1.3. Zakres przedmiotowy i koncepcja równowagi budżetowej / 308
 - 3.1.4. Zasada równowagi budżetowej w cyklu budżetowym / 326
 - Aneks: Wyniki badań dotyczące wpływu zasady zrównoważonego budżetu na faktyczne wyniki finansowe / 330
- 3.2. Porównawcza analiza norm ograniczających zaciąganie długu przez jednostki władzy terytorialnej w wybranych krajach / 332
 - 3.2.1. Uwagi wprowadzające / 332
 - 3.2.2. Podstawy prawne ograniczeń dotyczących zaciągania długu / 335
 - 3.2.3. Koncepcja długu jednostki samorządu terytorialnego / 345
 - 3.2.4. Limitowanie wielkości długu zaciąganego w danym roku budżetowym przez organy administracji rządowej / 350
 - 3.2.5. Budżetowe przeznaczenie długu / 356
 - 3.2.6. Limitowanie wielkości zadłużenia oparte na wskaźnikach / 361
 - 3.2.7. Ograniczenia dotyczące warunków zaciągania długu / 367
- Podsumowanie / 371

Rozdział 4

Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego w fazie opracowywania i uchwalania uchwały budżetowej / 385

- 4.1. Określenie deficytu budżetowego i autoryzacja długu publicznego w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego / **387**
 - 4.1.1. Określenie deficytu budżetowego / **387**
 - 4.1.2. Autoryzacja zobowiązań finansowych *sensu stricto* / **393**
 - 4.1.3. Autoryzacja pozostałych zobowiązań stanowiących dług publiczny / **409**
 - 4.1.4. Inicjatywa organu zarządzającego a kompetencje organu stanowiącego w zakresie ujmowania deficytu i długu w uchwale budżetowej / **425**
- 4.2. Konstrukcja i normatywny charakter złotej zasady w systemie prawno-finansowym jednostek samorządu terytorialnego / **440**
 - 4.2.1. Podział wydatków jednostki samorządu terytorialnego na bieżące i majątkowe / **440**
 - 4.2.2. Suma nadwyżek z lat ubiegłych i wolnych środków jako pozycja korygująca / **461**
 - 4.2.3. Normatywny charakter złotej zasady / **479**
- 4.3. Bezpośrednie ograniczanie kwoty zadłużenia JST w latach 1990–2009 (wzmianka) / **487**
- 4.4. Ograniczanie płatności związanych z obsługą zadłużenia – „wskaźnik obsługi zadłużenia” / **490**
 - 4.4.1. Ewolucja konstrukcji wskaźnika obsługi zadłużenia w latach 1993–2009 / **490**
 - 4.4.2. Konstrukcja wskaźnika obsługi zadłużenia w ustawie o finansach publicznych / **492**
 - 4.4.3. Analiza normy prawnej wyrażonej w przepisach art. 243 u.f.p. / **504**
- Podsumowanie / **536**

Rozdział 5

Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego w fazie wykonywania budżetu / 547

- 5.1. Podział kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego w zakresie decydowania o zaciąganiu zobowiązań stanowiących dług publiczny / **549**
 - 5.1.1. Uwagi wprowadzające / **549**
 - 5.1.2. Uchwały służące rozgraniczeniu kompetencji organu stanowiącego i organu wykonawczego / **561**
 - 5.1.3. Uchwały dotyczące zaciągania długu publicznego / **580**
 - 5.2. Ograniczenia możliwości zaciągania długu ze względu na przedmiot lub charakter finansowania / **602**
 - 5.2.1. Uwagi wprowadzające / **602**
 - 5.2.2. Ograniczenia możliwości zaciągania długu ze względu na przedmiot finansowania / **606**
 - 5.2.3. Ograniczenia możliwości zaciągania długu ze względu na charakter finansowania / **624**
 - 5.3. Ograniczenia zasady swobody umów w zakresie instrumentów długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego / **632**
 - 5.3.1. Nakazy i zakazy związane z obsługą zobowiązań finansowych / **632**
 - 5.3.2. Nakaz uprzedniego ustalenia wyrażonej w złotych wartości nominalnej należnej do zapłaty w dniu wymagalności / **636**
- Podsumowanie / **644**

Rozdział 6

Ograniczenia deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego w okresie realizacji postępowania naprawczego / 653

- 6.1. Przegląd regulacji wybranych krajów w zakresie sanacji gospodarki finansowej jednostek władzy terytorialnej / **655**
 - 6.1.1. Uwagi wprowadzające / **655**
 - 6.1.2. Budżetowy program naprawczy – niektóre niemieckie kraje związkowe / **657**
 - 6.1.3. Budżet zastępczy (Francja) – wzmianka / **662**

- 6.1.4. „Upadłość” jednostek samorządu terytorialnego w prawie federalnym USA / **663**
- 6.2. Sanacja finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce a ograniczenia deficytu budżetowego i długu / **672**
 - 6.2.1. Konsekwencje braku możliwości uchwalenia budżetu / **672**
 - 6.2.2. Charakter prawny działań RIO związanych z brakiem możliwości uchwalenia budżetu zgodnie z normami relacyjnymi / **678**
 - 6.2.3. Kryterium legalności w stosowaniu przez RIO środków nadzorczych związanych z brakiem możliwości uchwalenia budżetu zgodnie z normami relacyjnymi / **685**
 - 6.2.4. Pożyczka z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego / **698**
- Podsumowanie / **701**

- Uwagi końcowe / **713**

- Bibliografia / **727**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- BGB** – kodeks cywilny niemiecki (Bürgerliches Gesetzbuch)
- EKPC** – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1959 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; wersja po nowelizacji przez Protokół nr 11 i 14 z protokołami nr 4, 6, 7, 12 i 13, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf)
- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- GemHVO** – rozporządzenie w sprawie gospodarki budżetowej gmin (*Verordnung über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden*, w skrócie: *Gemeindehaushaltsverordnung*)
- GemO** – ordynacja gminna (*Gemeindeordnung*)
- k.c.** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.s.h.** – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- k.z.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.) – uchylone

- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- p.o.ś.** – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)
- p.p.m.** – ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1792)
- p.p.s.a.** – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- p.w.u.f.p.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.)
- p.z.p.** – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.)
- pr. bank.** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 128 z późn. zm.)
- pr. bud.** – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.)
- pr. weksl.** – ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 160)
- pr. wod.** – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.)
- r.k.b.** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.)
- r.k.t.d.** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767)
- r.p.j.s.t.** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach

- postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730)
- r.s.b.** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1015)
- r.s.f.i.** – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579)
- r.s.o.f.** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1773)
- r.s.z.r.b.** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.)
- r.z.z.f.** – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 250, poz. 1678)
- rozporządzenie nr 223/2009** – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia

- Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 87 z 31.03.2009, s. 164)
- rozporządzenie nr 479/2009** – rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009, s. 1)
- rozporządzenie Rzym I** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Dz. Urz. UE L 177 z 04.07.2008, s. 6)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47)
- u.d.j.s.t.** – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 198)
- u.d.l.** – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.)
- u.f.p.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.f.p. z 1998 r.** – ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)
- u.f.p. z 2005 r.** – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) – uchylona
- u.g.k.** – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 573 z późn. zm.)
- u.k.p.** – ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 981)
- u.o.** – ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. poz. 238)
- u.o. z 1995 r.** – ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 730 z późn. zm.) – uchylona
- u.o.i.f.** – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 94 z późn. zm.)

- u.o.n.d.** – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.)
- u.p.d.o.f.** – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.)
- u.p.d.o.p.** – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.)
- u.p.p.p.** – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 696 z późn. zm.)
- u.r.** – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.)
- u.r.i.o.** – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561)
- u.r.z.n.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.)
- u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446) – wcześniej (przed dniem 29 grudnia 1998 r.) jako ustawa o samorządzie terytorialnym (u.s.t.)
- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
- u.s.t.** – ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie [od dnia 29 grudnia 1998 r.]: ustawa o samorządzie gminnym – u.s.g.)
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)

Wytyczne, standardy, rekomendacje

- ESA (ESA 2010)** – Europejski System Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych (European System of Integrated Economic Accounts) – załącznik do rozporządzenia Parlamentu

- Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1); zastąpiła ESA 95
- IFRS** – Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (International Financial Reporting Standards)
- IPSAS** – Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego (International Public Sector Accounting Standards)
- MSR** – Międzynarodowe Standardy Rachunkowości
- PCG** – powszechne zasady rachunkowości (Plan Comptable Général)
- SoRP** – kodeks praktyki rachunkowości jednostek lokalnych (Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom: A Statement of Recommended Practice)
- UK GAAP** – brytyjskie Powszechnie Akceptowane Praktyki Rachunkowości (Generally Accepted Accounting Practice in the UK)

Organizacje i instytucje

- ACIR** – Komisja Doradcza do spraw Stosunków Między Jednostkami Rządowymi (U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations)
- BGH** – Trybunał Federalny (Bundesgerichtshof)
- BGK** – Bank Gospodarstwa Krajowego
- CIPFA** – Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)
- CMFB** – Komitet do Spraw Statystyki Pieniężnej, Finansowej i Bilansu Płatniczego (Committee on Monetary, Financial and Balance of Payment Statistics)
- DCLG** – departament odpowiedzialny za system administracji lokalnej (Department for Communities and Local Government)
- EBI** – Europejski Bank Inwestycyjny

- Ecofin** – Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Economic and Financial Affairs Council)
- EFROW** – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
- EFTA** – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
- Eurostat** – Urząd Statystyczny Komisji Europejskiej
- GAO** – Biuro do spraw Rachunkowości/Biuro do Spraw Rozliczania Jednostek Rządowych (General Accounting Office/Government Accountability Office)
- GKO** – Główna Komisja Orzekająca
- IFRIC** – Komitet Wydający Interpretacje IFRS (IFRS Interpretations Committee)
- IMK** – Konferencja Ministrów Spraw Wewnętrznych (Innenministerkonferenz)
- JST** – jednostka samorządu terytorialnego
- KDPW** – Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych
- KGSt** – Wspólna Komisja Komunalna ds. Uproszczenia Administracji (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)
- KIO** – Krajowa Izba Odwoławcza
- KRS** – Krajowy Rejestr Sądowy
- MFW** – Międzynarodowy Fundusz Walutowy
- NASBO** – Krajowe Stowarzyszenie Skarbników Stanowych (National Association of State Budget Officers)
- NFOŚiGW** – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- NIK** – Najwyższa Izba Kontroli
- OECD** – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development)
- OZ** – oddział zamiejscowy
- PFRON** – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- RIO** – regionalna izba obrachunkowa
- RKO** – regionalna komisja orzekająca

- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- UE – Unia Europejska
- UZP – Urząd Zamówień Publicznych
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Czasopisma i publikacje

- CGCT – ogólny kodeks wspólnot terytorialnych (Code général des collectivités territoriales)
- FK – Finanse Komunalne
- MGDD (2014) – *Podręcznik deficytu i długu publicznego* (Manual on Government Deficit and Debt) 2014
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- PIP – Państwo i Prawo
- raport GAO 1993 – *General Accounting Office, Balanced budget requirements. State experiences and implications for the federal government*, Washington 1993
- RPEIS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- SPA – System Prawa Administracyjnego
- SPC – System Prawa Cywilnego
- SPH – System Prawa Handlowego
- SPP – System Prawa Prywatnego
- ST – Samorząd Terytorialny
- U.S.C. – kodeks Stanów Zjednoczonych (United States Code)
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

- ACG – roczne wytyczne kapitałowe (*annual capital guidelines*)
- ACL – całkowity limit kredytowy (*aggregate credit limit*)
- AP – upoważnienia do realizacji programów (*autorisations de programmes*)

- BBR** – zasada zrównoważonego budżetu (*balanced budget rules*)
- BCA** – podstawowa aprobata zaciągania długu (*basic credit approval*)
- BSF** – fundusze stabilizujące budżet (*budget stabilization funds*)
- BW** – Badenia-Wirtembergia (Baden-Württemberg)
- CFR** – całkowity wymóg kapitałowy (*capital financing requirement*)
- CP** – upoważnienia do dokonywania płatności (*les crédits de paiement*)
- EDP** – procedura nadmiernego deficytu (*excessive debt procedure*)
- FISIM** – usługi pośrednictwa finansowego mierzone pośrednio (*financial intermediation services indirectly measured*)
- GFS** – statystyki finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych (*government finance statistics*)
- HRA** – rachunek dochodów mieszkalnictwa (*housing revenue account*)
- HSK** – plan naprawczy (*Haushaltssicherungskonzept*)
- JST** – jednostka samorządu terytorialnego
- MRP** – minimalna rezerwa na spłatę zobowiązań (*minimum revenue provision*)
- NRW** – Nadrenia Północna-Westfalia (Nordrhein-Westfalen)
- PKB** – produkt krajowy brutto
- PPP** – partnerstwo publiczno-prywatne
- PROW** – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
- RTIA** – suma dochodów kapitałowych, które mogą być przeznaczane na finansowanie wydatków kapitałowych (*capital receipts taken into account*)
- SCA** – uzupełniająca aprobata zaciągania długu (*supplementary credit approval*)
- TEL** – limity podatków i wydatków (*tax and expenditure limits*)
- TIF** – finansowanie poprzez wzrost wpływów podatkowych (*tax increment financing*)
- WPF** – wieloletnia prognoza finansowa

Wprowadzenie

Dług publiczny jednostek władzy terytorialnej szczebla lokalnego i regionalnego¹ jest istotnym źródłem finansowania różnego rodzaju płatności dokonywanych przez te jednostki. Powstrzymując się od oceny, na ile jest to zjawisko trwałe, należy zauważyć, że w ciągu ostatnich lat następuje wzrost znaczenia długu w systemie finansowym jednostek władzy terytorialnej w większości krajów rozwiniętych. W zdecydowanej większości krajów korzystanie ze środków pożyczkowych jest związane z możliwością prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie budżetów deficytowych. W najprostszym teoretycznym ujęciu, pomijającym zarówno inne sposoby finansowania deficytu, jak i możliwość rewaluacji pasywów finansowych, występuje ścisła zależność między wysokością długu a wielkością „skumulowanych deficytów”: przy budżecie zrównoważonym nie ma potrzeby zwiększania długu; zaplanowanie deficytu budżetowego wymaga zaplanowania odpowiedniego wzrostu zadłużenia; planowanie redukcji zadłużenia możliwe jest natomiast w przypadku zaplanowania w budżecie nadwyżki. Generalnie zmiany wielkości długu jednostek władzy terytorialnej odzwierciedlają więc zmiany wyniku finansowego budżetów tych jednostek (analogicznie ograniczenia zaciągania długu hamują wzrost deficytów, podobnie jak ograniczenia wielkości deficytów hamują wzrost zadłużenia).

Specyficzne funkcje finansów samorządowych² w porównaniu z finansami „szczebla” centralnego uzasadniają – jak się powszechnie przyjmuje

¹ W niniejszej pracy wyrażenie „jednostki władzy terytorialnej szczebla lokalnego i regionalnego” traktowane jest konsekwentnie jako synonim terminu „jednostki samorządu terytorialnego”, ilekroć mowa o zjawiskach nie dotyczących tylko i wyłącznie Polski. Zważywszy na dostrzeganą w piśmiennictwie pojemność zakresu znaczenia terminu jednostki samorządu terytorialnego, przybliżenie takie wydaje się uzasadnione.

² Na które zwraca się w literaturze uwagę przynajmniej od czasów uchodzących za klasyczne prac; także C. Tiebouta, *A Pure Theory...* oraz W.E. Oatesa, *Fiscal federalism*.

– „ostrożne” i „rozsądne” korzystanie ze środków pożyczkowych, tj. finansowanie deficytów budżetowych za pomocą rozmaitych instrumentów dłużnych. Wykorzystywanie instrumentów dłużnych zawsze związane jest z różnymi rodzajami ryzyka: im większe możliwości posługiwania się tymi instrumentami oraz kształtowania ich treści, tym więcej rodzajów ryzyka ponoszonych przez dłużnika. Nie zawsze dłużnik ponosi ryzyko stopy procentowej, ryzyko kursowe, ryzyko kredytowe (związane z należnościami powstającymi „przy okazji” zarządzania długiem), zawsze jednak ponosi ryzyko zdolności terminowej obsługi i spłaty zadłużenia. W przypadku jednostek władzy terytorialnej to ostatnie ryzyko należy postrzegać przez pryzmat realizowanych przez jednostki zadań publicznych: jakiegokolwiek zakłócenia prawidłowego funkcjonowania finansów jednostki zagrażają nie tylko interesom gospodarczym osób trzecich, ale także różnego rodzaju interesom całej wspólnoty terytorialnej. Nie kwestionuje się zatem zazwyczaj ani potrzeby, ani znaczenia ograniczeń deficytu i długu jednostek władzy terytorialnej, w szczególności dla zapobiegania utracie płynności albo rozmaicie rozumianej „niewypłacalności” tych jednostek na dużą skalę.

W piśmiennictwie ekonomicznym poświęconym analizie poszczególnych rodzajów ograniczeń długu jednostek władzy terytorialnej przyjęło się wyróżniać cztery tzw. modele ograniczeń³: bezpośredniego sterowania, kooperacji, dyscypliny rynkowej oraz reguł fiskalnych. W modelu bezpośredniego sterowania władze centralne wywierają bezpośredni wpływ na korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) ze środków pożyczkowych przez ustalanie rocznych (albo innych okresowych) limitów zadłużenia lub jego niektórych składników (np. długu nominowanego w walucie obcej), udzielanie zgody na zaciąganie konkretnych zobowiązań albo przez centralizację wszystkich operacji pożyczkowych całego sektora publicznego z możliwością udostępniania podsektorowi samorządowemu pożyczonych środków na określone cele. Model kooperacyjny polega na ustalaniu limitów finansowania ze środków pożyczkowych dla całego podsektora samorządowego w procesie negocjacji między przedstawicielami rządu (centralnego)

³ Ta *sui generis* klasyfikacja została zaproponowana w pracy będącej zbiorowym dziełem ekspertów MFW na podstawie porównania „modeli” ograniczania długu JST w 53 krajach świata – T. Ter-Minassian (red.), *Fiscal Federalism...* – i jest powszechnie akceptowana; zob. G. Pissano, *Intergovernmental Relations...*; S. Drezgić, *Local Borrowing...*; R. Singh, A. Plekhanov, *How Should Subnational...*

oraz władz samorządowych. Model zakłada uprzedni udział przedstawicieli podsektora samorządowego w ustalaniu zasadniczych celów makroekonomicznych oraz określaniu parametrów fiskalnych warunkujących realizację tych celów⁴. W modelu dyscypliny rynkowej brakuje jakichkolwiek limitów dotyczących długu jednostek podsektora samorządowego. Zakłada się, że podażowa strona rynku środków pożyczkowych potrafi różnicować wiarygodność kredytową poszczególnych jednostek, dostosowując do niej rentowność instrumentów dłużnych, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do wyeliminowania poszczególnych podmiotów z rynku⁵. Dyscyplina rynkowa jest definiowana jako funkcja rynków finansowych polegająca na generowaniu odpowiednich sygnałów i ograniczeń, które są w stanie skłonić pożyczkodawcę do zachowań zgodnych z osiągnięciem ogólnego celu wypłacalności⁶. Zachowania te mają ponadto prowadzić do trwałości (*sustainability*) finansowego *status quo*, tzn. zapewniać wypłacalność w dłuższym terminie przy braku gwałtownej zmiany polityki operacyjnej i finansowej⁷. Model dyscypliny rynkowej zakłada istnienie wzajemnych interakcji między zachowaniem pożyczkobiorcy a sytuacją na rynkach finansowych: w klasycznym modelu rynek reaguje na wzrost zadłużenia danego pożyczkodawcy wzrostem stopy procentowej, która z kolei – zwiększając ciężar obsługi długu – dodatkowo zwiększa ryzyko niewypłacalności⁸. Powyżej pewnego progu

⁴ Warto jednak zwrócić uwagę, że podawane w piśmiennictwie przykłady funkcjonowania modelu kooperacyjnego dotyczą państw federalnych (Australia, Niemcy) i ograniczaniu długu jednostek szczebla stanowego, w stosunku do których rząd centralny zwykle nie może nakładać ograniczeń dotyczących deficytu i długu – zob. T. Ter-Minassian, J. Craig, *Control of Subnational Borrowing* (w:) T. Ter-Minassian (red.), *Fiscal Federalism...*, s. 164; T. Ter-Minassian, *Decentralization...*, s. 8; międzynarodowe doświadczenia związane ze stosowaniem tego modelu w celu ograniczania długu jednostek lokalnych są znacznie uboższe.

⁵ Szerzej na temat modelu dyscypliny rynkowej oraz wyników badań służących ocenie funkcjonowania mechanizmów dyscypliny rynkowej w Polsce zob. M. Bitner, K. Cichocki, *Dyscyplina rynkowa...*, s. 123–138.

⁶ T. Lane, *Market discipline*, s. 2.

⁷ J. Horne, *Criteria of external...*

⁸ W piśmiennictwie panuje zgoda co do koniecznych przesłanek występowania dyscypliny rynkowej. Rynki finansowe muszą być wolne i otwarte; informacje wywierające wpływ na wiarygodność kredytową pożyczkobiorców powinny być natychmiast dostępne dla pożyczkodawców (postulat trudny do zrealizowania m.in. z powodu trudności metodologicznych w definiowaniu długu i deficytu, jak również celowych praktyk pożyczkobiorców zmierzających do ukrycia rozmiarów zadłużenia); pożyczkobiorcy reagują na wzrost rentowności swojego długu redukcją wydatków i dążeniem do zmniejszenia wskaźników związanych z zadłużeniem: najlepszym rozwiązaniem jest przy tym ustanowienie struktur instytucjonalnych zapewniających takie reagowanie; rynek nie może zakładać istnienia procedury ratunkowej (*bail out*), przy czym istotny jest nie tyle formalny brak takiej procedury, ile przekonanie

instytucje finansowe nie są skłonne dostarczać pożyczkobiorcy środków pożyczkowych, wykluczając go tym samym z rynku⁹. Z kolei model tzw. reguł fiskalnych opiera się na określonych przepisami prawa ograniczeniach, które mogą dotyczyć całkowitego poziomu zadłużenia, wydatków, które mogą być finansowane środkami pożyczkowymi, kwot przeznaczanych na obsługę zadłużenia, określonych form lub rodzajów instrumentów dłużnych. Zważywszy, że zaciąganie zadłużenia wynika przede wszystkim z ujemnego wyniku budżetu (deficytu), ograniczenia dotyczą zazwyczaj także bezpośrednio lub pośrednio wysokości albo rodzaju dopuszczalnego deficytu. W piśmiennictwie ekonomicznym panuje powszechne przekonanie, że określone minimum regulacyjne jest koniecznym warunkiem zapobiegania zjawiskom utraty płynności albo niewypłacalności jednostek władzy terytorialnej na dużą skalę¹⁰, różnice poglądów dotyczą natomiast oceny skuteczności ograniczeń określonego rodzaju¹¹. Zalety „modelu reguł fiskalnych” w porównaniu z innymi „modelami” są oczywiste: prawne regulacje w stosunkowo przejrzysty sposób ustalają zarówno zakres swobody JST w kształtowaniu wysokości długu oraz treści instrumentów dłużnych, jak i konsekwencje przekroczenia tego zakresu; stabilizacja zakresu swobody JST w korzystaniu ze środków pożyczkowych jest jedną z podstawowych przesłanek umożliwiających wieloletnie planowanie finansowe; reguły wynikające z przepisów prawa funkcjonują niezależnie od mechanizmów dyscypliny rynkowej, mogą być więc postrzegane jako narzędzia „szybkiego reagowania”; oparcie finansowania JST ze środków pożyczkowych na regulacjach prawnych może ograniczyć albo nawet wyłączyć arbitralną ingerencję organów państwowych w tym zakresie, stanowi więc istotny element samodzielności finansowej JST. To ostatnie spostrzeżenie – wraz z postulatem regulacji ograniczeń

uczestników rynku, że przeżywający trudności finansowe pożyczkobiorca zostanie pozostawiony własnemu losowi. Brak jakiegokolwiek z powyższych przesłanek w trudnym do określenia stopniu zakłóca funkcjonowanie modelu.

⁹ F. Modigliani, D.M. Jaffee, *A Theory and Test...*, s. 850–872; J. Stiglitz, A. Weiss, *Credit Rationing...*, s. 393–410.

¹⁰ Oczywiście, z drugiej strony każde ograniczenie może powodować zmniejszenie aktywności inwestycyjnej jednostek władzy terytorialnej – zob. M. Poniatowicz, *Kryzys a zmiany aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast Unii Metropolii Polskich)* (w:) W. Miemieć, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe...*, s. 433 i 442.

¹¹ Zob. krótki przegląd wyrażanych w piśmiennictwie poglądów na temat skuteczności tzw. złotej zasady finansów publicznych (zwanej również zasadą zrównoważonego budżetu) w rozdz. 2.1.2 [Wyniki badań dotyczące wpływu zasady zrównoważonego budżetu na faktyczne wyniki finansowe].

dotyczących długu JST w przepisach prawa – może być postrzegane jako składnik europejskiej kultury prawnej: zgodnie z przepisem art. 9 ust. 8 EKSL, ratyfikowanej obecnie przez wszystkie 47 krajów członkowskich Rady Europy, dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego¹², w granicach określonych prawem. Równocześnie w piśmiennictwie dostrzega się rozmaite ryzyka, które mogą wpłynąć na osłabienie oddziaływania reguł fiskalnych: pozyskiwanie środków pożyczkowych poza budżetem, za pośrednictwem specjalnie tworzonych w tym celu jednostek; korzystanie z instrumentów, które pozwalają na uniknięcie stosowania ograniczeń¹³; w niektórych krajach – brak stabilności lub przejrzystości klasyfikacji wydatków jako bieżących lub majątkowych. Minimalizacja tych ryzyk wymaga nie tylko precyzyjnej definicji deficytu i długu, lecz także odpowiedniego systemu budżetowania i rachunkowości budżetowej pozwalającej na pozyskanie informacji na wszystkich etapach procedury dokonywania wydatków¹⁴.

* * *

Problematyka prawnych ograniczeń deficytu budżetowego i długu publicznego JST nie doczekała się dotychczas monograficznego opracowania wykorzystującego metody jurysprudencki. Wprawdzie poszczególne mechanizmy prawne służące ograniczeniu deficytu i długu JST są często prezentowane „przy okazji” omawiania kwestii zadłużenia JST z punktu

¹² Wprawdzie w tekście karty został użyty termin „rynek kapitałowy”, którego słownikowe znaczenie zazwyczaj nie obejmuje instrumentów nieprzeznaczonych do obrotu, w tym kredytów bankowych, jednak komentarz do EKSL opublikowany w 2013 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych nie pozostawia wątpliwości, że w przepisie art. 9 ust. 8 chodzi o dostęp do środków pożyczkowych na finansowanie inwestycji (*access to loan finance for capital investment; Zugang zu Krediten für Kapitalinvestitionen; crédit pour financer les investissements*).

¹³ J. Rattso, *Fiscal Controls in Europe: A Summary* (w:) B. Dafflon (red.), *Local Public...*; T. Ter-Minassian, J. Craig, *Control of Subnational...*; klasycznym wręcz przykładem sposobu finansowania różnych zadań, głównie inwestycyjnych, którego „kariera” w wielu krajach europejskich wynika ze specyficznego traktowania w prawie budżetowym, jest partnerstwo publiczno-prywatne – zob. np. J. Śmiechowicz, *Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji przez samorząd terytorialny w Polsce* (w:) W. Miemieć, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe...*, s. 476.

¹⁴ Wskazuje się również, że pozostawienie samorządom większej swobody w zakresie ustalania wielkości deficytu oraz wielkości i warunków zadłużenia wymaga istnienia jasno określonych procesów i zasad budżetowych, braku procedur wsparcia ze strony państwa w razie niewyplacalności jednostek oraz silnego poczucia odpowiedzialności organów jednostek za dobrobyt lokalnej społeczności – zob. B. Dafflon, *Local debt...*, s. 4.

widzenia nauki o finansach lub ekonomii sektora publicznego, celem tych prezentacji jest jednak w większości nakreślenie pewnego ogólnego zarysu, tzw. ram prawnych zaciągania długu przez JST. Nierzadko opis taki stanowi jedynie konieczne – zdaniem autorów – wprowadzenie do formułowania postulatów zmian postrzeganych jako „niezbędne” albo „uzasadnione” ze względu na rozmaite przyjmowane kryteria. Podejście takie nieobce jest także piśmiennictwu z zakresu nauk prawnych. Istotnie – bogate piśmiennictwo z zakresu finansów i ekonomii, jak również liczne pozycje przyczynkarskie w literaturze prawniczej – stwarzają pokusę postrzegania prawnej problematyki ograniczeń dotyczących deficytu i długu jako pochodnej wobec kwestii ekonomicznych i koncentrowania się na formułowaniu uwag *de lege ferenda*. Tymczasem przepisy ograniczające deficyt i dług JST pozostają źródłem bardzo licznych i wciąż nierozstrzygniętych kontrowersji związanych z odkodowywaniem i interpretacją wyrażonych w nich norm prawnych, zaś normy te nie doczekały się systematycznej prezentacji pozwalającej na dostrzeżenie wielu problemów z zakresu teorii prawa finansowego, bez których rozwiązania prawidłowa, z naukowego punktu widzenia, wykładnia poszczególnych norm jest niemożliwa. Niżej dysertacja wypełnia tę lukę: stanowić ma ona – w zamierzeniu autora – usystematyzowany wykład prawnych ograniczeń deficytu budżetu i długu publicznego JST jako instytucji prawa finansów publicznych. Usystematyzowany – oznacza w tym przypadku naukowy z punktu widzenia jednego z zasadniczych celów jurysprudencki¹⁵, tzn. ukazujący te ograniczenia jako elementy systemu prawa finansowego tworzące pewien charakterystyczny „podsystem”. Przedmiotem pracy jest zatem badanie – za pomocą wykształconych przez jurysprudencję metod – prawnych mechanizmów ograniczania deficytu budżetowego oraz długu publicznego JST.

* * *

W pracy o charakterze monograficznym trudno o zwięzłe sformułowanie celu przewodniego badań, skoro ma ona prezentować całokształt problemów dotyczących danego zjawiska. W monografii prawniczej jest to trudne

¹⁵ Por. sformułowanie tego celu u Larenza: „Die Aufdeckung der Sinnzusammenhänge, in denen die einzelnen Rechtsnormen und Regelungen miteinander und mit den leitenden Prinzipien der Rechtsordnung stehen, und ihre Darstellung in einer die Übersicht ermöglichenden geordneten Weise, d. h. in der Form eines Systems, ist eine der wichtigsten Aufgaben der wissenschaftlichen Jurisprudenz” – K. Larenz, *Methodenlehre...*, s. 437.

także ze względu na specyfikę metod badawczych nauk prawnych. Należy raczej skoncentrować się na wskazaniu celów szczegółowych, których osiągnięciu ma służyć przedstawienie problematyki prawnych ograniczeń deficytu i długu JST w sposób usystematyzowany. „Zewnętrznym” przejawem tej systematyzacji jest przyjęta struktura dysertacji: jej pierwszą część stanowią badania prowadzone przede wszystkim w płaszczyźnie teoretycznej, których wyniki powinny tworzyć *sui generis* część ogólną problematyki prawnych ograniczeń deficytu i długu JST (rozdziały 1 i 2), część kolejną – badania prowadzone w płaszczyźnie porównawczej (rozdział 3), zaś część trzecia (rozdziały 4, 5 i 6) poświęcona jest dogmatycznej analizie norm tworzących ograniczenia deficytu i długu JST, która pozwolić ma na sformułowanie oceny wewnętrznej spójności tych norm jako podsystemu w ramach prawnego porządku finansów publicznych oraz ewentualnych wniosków *de lege ferenda*¹⁶.

Wprowadzenie do części „ogólnej” problematyki stanowią rozważania poświęcone różnym sposobom pojmowania treści deficytu i długu JST. Punktem wyjścia jakichkolwiek dociekań teoretycznych albo dogmatycznych, których przedmiotem są prawne instytucje ustanowione w związku z istnieniem zjawisk deficytu budżetu oraz długu publicznego JST, powinno być ustalenie znaczenia pojęć deficytu budżetu i długu JST. Pojęcia te – z jednej strony – używane są powszechnie dla określania zarówno elementów, jak i rezultatów pewnych uniwersalnych procesów ekonomicznych, z drugiej strony – mogą mieć określony sens tylko jako konwencje terminologiczne konstruowane za pomocą siatki pojęć wykształconej w prawie finansowym lub w nauce prawa finansowego. Z kolei przydatność posługiwania się daną siatką pojęciową wynika ze specyfiki instytucji danego systemu prawa finansowego. Jeśli np. zdefiniuje się deficyt budżetu jako ujemną różnicę między dochodami budżetu a planowanymi wydatkami, należy uprzednio zdefiniować pojęcia dochodów i wydatków, których treść zależy m.in. od przyjętych rozwiązań w zakresie ewidencji operacji budżetowych. Często więc zdarza się tak, że „odpowiedniki” pojęć występujących w różnych systemach prawnych mają w rzeczywistości odmienne znaczenia. Pierwszym celem szczegółowym badań teoretycznych jest zatem analiza możliwych i w pewnym sensie konkurujących ze sobą koncepcji

¹⁶ W zakresie, w jakim prowadzą do usunięcia stwierdzonych niespójności, nie zaś – należy podkreślić – w jakim realizować mają określone postulaty wynikające z pozanaukowej oceny regulacji jako „niekorzystnej” albo „nieefektywnej”.

deficytu i długu – kasowej i memoriałowej – oraz sposobu, w jaki koncepcje te zostały implementowane w prawie unijnym i w prawie krajowym. Przeprowadzone w tym zakresie badania mają umożliwić udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

(P1) jaka jest (może być) treść pojęć deficytu i długu „w sensie kasowym”, jaka zaś – „w sensie memoriałowym”?

(P2) w jaki sposób można wykorzystać unijną definicję deficytu i długu podsektora samorządowego do sformułowania definicji deficytu i długu JST?

(P3) na czym polega idea „pożyczki przypisanej” i jakie jest jej uzasadnienie w memoriałowej koncepcji deficytu i długu?

(P4) na czym polega „zaciągnięcie zobowiązania” w kasowej koncepcji długu?

Niezbędne jest również ustalenie sensu najważniejszych pojęć wykorzystywanych następnie w analizie dogmatycznej: zobowiązania w rozumieniu prawa finansów publicznych oraz zobowiązania finansowego, zobowiązania finansowego *sensu stricto* i zobowiązania umownego podobnego do pożyczki, jak również podkreślenie konwencjonalnego charakteru pojęć deficytu i długu, co z kolei uzasadnia porównanie prawnounijnej memoriałowej koncepcji długu i deficytu oraz pojęć długu i deficytu JST w prawie polskim.

Kolejne cele szczegółowe związane są z potrzebą wyodrębnienia problematyki wspólnej, dotyczącej większości albo nawet wszystkich prawnych mechanizmów ograniczania deficytu i długu JST. Osiągnięcie tych celów umożliwia niezbędne zakorzenienie prowadzonych w dalszych rozdziałach rozważań dogmatycznych nie tylko w teorii prawa finansów publicznych, lecz także w ogólnej teorii prawa (okazuje się bowiem, że dzięki wykorzystaniu narzędzi wykształconych przez teorię prawa można rozwiązać wiele kontrowersyjnych do tej pory problemów, dotyczących np. sankcji stosowanych w przypadku naruszenia ograniczeń). Spośród wszystkich zagadnień teoretycznych dotyczących ograniczeń deficytu i długu JST najbardziej podstawowe znaczenie wydaje się mieć rozstrzygnięcie wątpliwości,

(P5) czy w zakresie zaciągania zobowiązań tworzących dług JST działają na podstawie przepisów prawa, tzn. wolno im tylko to, na co przepisy wyraźnie zezwalają, czy też JST działają jedynie w granicach prawa, tzn. wolno im to, czego przepisy nie zabraniają?

Wymaga to z kolei ustosunkowania się do zasadniczych i aktualnych wciąż problemów nie tylko teorii prawa finansów publicznych, ale także teorii prawa administracyjnego: jaka jest treść pojęcia władzy publicznej i na czym polega wykonywanie władzy publicznej; jak się ma wyposażenie JST w osobowość prawną do sposobów realizacji jej określonych w ustawie zadań; czy w analizie zagadnienia może być pomocne tradycyjne rozróżnienie sfery *imperium* i sfery *dominium*; jakie znaczenie dla dociekań ma spostrzeżenie o używaniu w nauce prawa terminu „kompetencja” w dwóch zupełnie różnych znaczeniach. Poczynienie tych podstawowych ustaleń umożliwi następnie refleksję nad strukturą norm prawnych dotyczących ograniczeń deficytu i długu, a w szczególności wyróżnienie stosowanych w nich modalności prawnych i zbadanie

(P6) czy przy analizie tych norm można ograniczyć się do tzw. imperatywnej teorii normy prawnej, zakładając, że ustanawiają one jedynie określone nakazy albo zakazy, czy też uzasadnione poznawczo będzie wyróżnienie wśród nich także norm ustanawiających kompetencje w rozumieniu teoretycznoprawnym, tj. norm określających sposób dokonywania pewnych czynności konwencjonalnych oraz warunki, które muszą być spełnione, aby czynności te były w pełni skuteczne?

Kolejnym problemem teoretycznym o istotnym znaczeniu dla rozważań nad prawnymi ograniczeniami deficytu i długu publicznego JST jest

(P7) ocena możliwości dokonania klasyfikacji albo typologii tych ograniczeń z uwzględnieniem celów, którym taka klasyfikacja albo typologia mogłaby służyć.

Należy w szczególności zbadać potencjalne kryteria ewentualnych podziałów i ich przydatność z punktu widzenia uporządkowania ograniczeń albo możliwości konstruowania na ich podstawie pewnych uogólnień. Część „ogólna” obejmuje wreszcie zagadnienia systematyzacji norm

sankcjonujących naruszenia ograniczeń deficytu i długu. Poza rekapitulacją dość zgodnych poglądów doktryny prawa finansowego i administracyjnego w zakresie sprzeczności z prawem uchwał i zarządzeń organów JST, należy w tym zakresie odpowiedzieć na następujące pytania:

(P8) jaki wpływ wywiera naruszenie poszczególnych rodzajów ograniczeń na skuteczność czynności prawnych, których zamierzonym celem jest zaciągnięcie zobowiązań tworzących dług publiczny JST?

(P9) czy do działań prawnych motywowanych m.in. zamiarem omińnięcia zakazów (nakazów) dotyczących długu JST można zastosować instytucję obejścia prawa?

(P10) czy przy rozwiązywaniu wątpliwości powstających na tle interpretacji norm ograniczających dług publiczny JST możliwe jest stosowanie analogii?

(P11) jakie skutki dla stosowania norm ograniczających zaciąganie długu publicznego przez JST ma wybór prawa obcego?

Powszechność występowania rozmaitych prawnych mechanizmów ograniczania deficytu budżetowego i zadłużenia jednostek samorządu w naturalny sposób skłania do wyznaczenia kolejnego obszaru badawczego oraz metody badań. Kolejna część monografii poświęcona jest zatem prawnoporównawczym analizom normatywnych ograniczeń dotyczących długu i deficytu JST w wybranych krajach. Wybór krajów powinien uwzględniać z jednej strony rolę, jaką ogrywają jako „materiał badawczy” w międzynarodowym dyskursie naukowym, z drugiej zaś – pewne podobieństwa (pokrewieństwa) z instytucjami polskiego komunalnego prawa finansowego. Analizy obejmują dokonanie porównań w następujących obszarach badawczych: przedmiotowego zakresu i koncepcji obowiązującej w jednostkach władzy terytorialnej zasady zrównoważonego budżetu; stosowania tej zasady w cyklu budżetowym; podstaw prawnych ograniczeń długu; konstrukcji poszczególnych mechanizmów ograniczenia długu, tj. limitowania wielkości długu zaciąganego przez jednostkę w roku budżetowym, określania budżetowego przeznaczenia środków pożyczkowych, limitowania wielkości zadłużenia opartego na wskaźnikach oraz restrykcji dotyczących

warunków, na jakich dług może być zaciągany przez JST. Celem analizy jest udzielenie odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

(P12) czy i w jakim stopniu przyjęta koncepcja budżetowania (kasowa albo memoriałowa) wpływa na kształt ograniczeń deficytu i długu?

(P13) czy pomimo zróżnicowania (przestrzennego i czasowego) prawnych mechanizmów ograniczeń deficytu i długu możliwe jest formułowanie ewentualnych zaleceń w zakresie ich stosowania, innymi słowy, czy na podstawie doświadczeń poszczególnych krajów można mówić o istnieniu mechanizmów mniej lub bardziej „skutecznych”?

Zasadniczym celem rozważań dogmatycznych stanowiących trzecią część monografii jest derywacja, wykładnia i uporządkowane przedstawienie norm dotyczących poszczególnych ograniczeń deficytu budżetowego i długu JST służące ostatecznie ocenie wewnętrznej spójności tych norm jako podsystemu w ramach prawnego porządku finansów publicznych. Uporządkowane przedstawienie norm zależy od rezultatów dokonanych uprzednio ustaleń klasyfikacyjnych (P7), niemniej wydaje się, że dla potrzeb czysto prezentacyjnych można rozpocząć od omówienia ograniczeń funkcjonujących zasadniczo na etapie opracowywania i uchwalania budżetu, przechodząc następnie do analizy normatywnej ograniczeń funkcjonujących na dalszych etapach procedury budżetowej¹⁷.

Do pierwszej grupy instytucji (tj. instytucji „umownie” związanych z etapem opracowywania i uchwalania budżetu) zaliczono w szczególności: sposób ujmowania deficytu w uchwale budżetowej; „autoryzację budżetową” (będącą koniecznym składnikiem upoważnienia udzielanego organowi zarządzającemu) różnego rodzaju zobowiązań stanowiących dług publiczny; możliwość współdecydowania przez organ stanowiący o wysokości planowanego deficytu budżetu; konstrukcję i prawny charakter tzw. złotej zasady finansów

¹⁷ Podział prawnych mechanizmów ograniczania deficytu i długu JST na stosowane w fazie opracowywania i uchwalania budżetu oraz na stosowane w fazie wykonywania budżetu należy traktować przede wszystkim jako zabieg umożliwiający podział rozważań na pewne grupy problemów. Jako taki podział ten nie odzwierciedla spostrzeżenia teoretycznego, które – oczywiście – musiałyby być uznane za chybione. Olbrzymia większość stosowanych w prawie polskim mechanizmów znajduje bowiem określonego rodzaju zastosowanie w każdym z tych etapów procedury budżetowej.

publicznych w prawie budżetowym JST; tzw. indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia. Drugą grupę stanowią natomiast: ograniczenia polegające na możliwości decydowania przez organ stanowiący o kształcie stosunków prawnych zawiązywanych poprzez zaciąganie zobowiązań stanowiących dług publiczny; normy związane z tzw. budżetowym przedmiotem finansowania oraz normy ograniczające swobodę kształtowania treści zobowiązań finansowych *sensu stricto*. Szczegółowym celem analizy dogmatycznej jest rozwiązanie szeregu problemów badawczych, spośród których największe znaczenie wydają się mieć następujące zagadnienia:

(P14) jaką strukturę powinien mieć limit zobowiązań finansowych sensu stricto?

(P15) jaki wpływ wywiera zasada wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej zarządu na treść kompetencji uchwałodawczego organu stanowiącego w zakresie uchwały budżetowej (względnie uchwały o prowizorium budżetowym) oraz uchwały o zmianie uchwały budżetowej?

(P16) czy w każdym przypadku możliwe jest przeprowadzenie wyraźnej linii demarkacyjnej między wydatkami bieżącymi a majątkowymi?

(P17) jaka jest normatywna treść pojęcia wolnych środków?

(P18) jaki charakter prawny ma zasada wyrażona w przepisie art. 242 ust. 1 u.f.p.?

(P19) w jakim stopniu norma wyrażona w przepisie art. 243 ust. 1 u.f.p. przyczynia się do realizacji wartości, które – jak się wydaje – legły u podstaw jej skonstruowania?

(P20) jaki jest normatywny sens pojęcia realistyczności wieloletniej prognozy finansowej i – co za tym idzie – prognozy kwoty długu?

(P21) czy normy wyrażone w przepisach ustaw ustrojowych umożliwiają określenie koniecznej treści poszczególnych uchwał dotyczących emitowania obligacji albo zaciągania długoterminowych kredytów (pożyczek)?

(P22) jakie relacje zachodzą między normami ustaw ustrojowych wyposażających organ stanowiący w wyłączną kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie emisji obligacji oraz zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek a – przewidzianą w przepisach ustawy o finansach publicznych – możliwością upoważnienia organu wykonawczego w uchwale budżetowej do zaciągania zobowiązań finansowych sensu stricto?

(P23) jakie relacje zachodzą między budżetowym przedmiotem finansowania jako koncepcją przyjętą w ustawie o finansach publicznych a celem emisji, względnie celem kredytu, jako niezbędnymi elementami treści warunków emisji oraz umowy kredytu?

(P24) czy dopuszczalne jest zaciąganie kredytów (emitowanie obligacji) przy budżecie nadwyżkowym lub zrównoważonym?

(P25) w jakim stopniu pożyczki o szczególnym charakterze, tj. pożyczki na prefinansowanie oraz pożyczki zaciągane w państwowych funduszach celowych, nie podlegają ograniczeniom związanym z budżetowym przedmiotem finansowania oraz zasadą roczności budżetu?

(P26) jaka jest ratio legis ograniczeń dotyczących kosztów obsługi zadłużenia (co wymaga oczywiście interpretacji pojęcia kosztów obsługi)?

Część dogmatyczną zamykają rozważania dotyczące różnorodnych związków zachodzących między normami ograniczającymi deficyt i dług JST a normami regulującymi postępowanie naprawcze – poprzedzone związłą prezentacją koncepcji sanacji finansów JST przyjętych w krajach, których normy prawne były przedmiotem analiz zawartych w części prawnoporównawczej. Podstawowe zagadnienia badawcze z tego zakresu obejmują udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

(P27) czy zagrożenie realizacji zadań publicznych stanowi samodzielną przesłankę wezwania do opracowania planu naprawczego, czy też jest naturalną konsekwencją naruszenia norm wyrażonych w art. 242 ust. 1 i art. 243 ust. 1 u.f.p. (tzw. norm relacyjnych)?

(P28) czy brak możliwości uchwalenia WPF zgodnie z normami relacyjnymi pociąga za sobą niedopuszczalność uchwalenia WPF, czy też należy mimo wszystko uchwalić WPF, która nie zachowuje norm relacyjnych?

(P29) jaki charakter prawny ma wezwanie JST do opracowania, uchwalenia i przedłożenia programu postępowania naprawczego, jaki – opinia organu nadzoru o przedłożonym programie naprawczym, jaki zaś – stwierdzenie przez organ nadzoru, że pomimo braku możliwości uchwalenia budżetu zgodnie z normami relacyjnymi brak jest zagrożenia realizacji zadań publicznych?

Jeżeli zostanie wykazane, że powyższe działania organów nadzoru mają charakter środków nadzorczych, należy z kolei ustalić

(P30) sposób stosowania kryterium legalności do normy dopełnienia zakazującej tworzenia zagrożeń realizacji zadań publicznych, jak również do normy dopełnienia nakazującej przedłożenie programu naprawczego odpowiedniej treści.

To z kolei wymaga uprzedniego odkodowania norm wyrażonych w przepisach dotyczących treści programu naprawczego. Pewne kontrowersje związane są także z przepisami regulującymi udzielanie pożyczek z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego. Zagadnieniem budzącym największe wątpliwości jest w tym przypadku stosunek przesłanki udzielenia pożyczki z budżetu państwa do „opinii do programu naprawczego” wydawanej przez organ nadzoru. Innymi słowy, należy odpowiedzieć na pytanie o

(P31) relacje zachodzące między dokonywaną przez Ministra Finansów oceną programu naprawczego zakładającego zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa a oceną programu naprawczego dokonywaną przez organ nadzoru.

* * *

Badania stanowiące przedmiot dysertacji nie posługują się metodami z pogranicza nauk prawnych ani tym bardziej metodami właściwymi

innym naukom społecznym, ale wyłącznie metodami charakterystycznymi dla egzegetycznych dziedzin jurysprudencji. Z tego względu nie byłoby w szczególności uzasadnione poszerzanie monografii o prezentację danych statystycznych¹⁸. Jak już była o tym mowa, charakterystyka deficytu i długu jako zjawisk ekonomicznych stanowi przedmiot zainteresowania nauki o finansach oraz ekonomii. W ramach tych dyscyplin można zatem zastanawiać się nad formułowaniem pytań o „optymalny” system ograniczeń oraz podejmować próby empirycznego potwierdzenia proponowanych odpowiedzi. Postulowanie takiego systemu na gruncie nauk prawnych byłoby nieporozumieniem ze względu na pozanormatywny charakter jakkolwiek rozumianej optymalizacji. Przegląd piśmiennictwa ekonomicznego poświęconego zagadnieniu skuteczności „reguł fiskalnych” dotyczących deficytu budżetu i długu JST¹⁹ wskazuje zresztą na niejednoznaczność wyników badań w tym zakresie.

W pracy świadomie zrezygnowano z uwag *de lege ferenda* innych niż dotyczące usunięcia stwierdzonych niespójności w normach ograniczających deficyt budżetu i dług JST jako „podsystemie” prawa finansów publicznych. Formułowanie tego typu uwag zawsze uwzględnia przyjęte w sposób mniej lub bardziej wyraźny założenia o charakterze ocennym, tzn. założenia pozwalające stwierdzić, że pewne *status quo* jest z określonych przyczyn „lepsze”, bardziej „funkcjonalne”, „adekwatne do potrzeb” niż inne. Oceny takie z reguły opierane są na kryteriach pozostających poza obszarem badawczym nauk prawnych, co w pracy z zakresu prawnoznawstwa stwarza istotne ryzyko nadmiernych uproszczeń i bazowania na trudnych do weryfikacji intuicjach. Powstrzymywanie się od takich ocen nie ma jednak nic wspólnego z zaniechaniem dociekania wartości, które legły u podstaw nadania różnym instytucjom prawa finansów publicznych określonego kształtu. Przeciwnie – identyfikacja tych wartości jest niewątpliwie jednym z zasadniczych zadań nauk prawnych, skoro bez poznania tych wartości niemożliwe jest stosowanie podstawowych technik interpretacyjnych.

¹⁸ Dane takie – pochodzące zarówno z systemu krajowej sprawozdawczości budżetowej, jak i z innych źródeł (bazy danych Eurostat, bazy danych GFS Międzynarodowego Funduszu Walutowego) – są zresztą stosunkowo często prezentowane w piśmiennictwie – zob. np. M. Bitner, K. Cichoński, *Finanse podsektora samorządowego...*, s. 5 i n.

¹⁹ Zob. aneks do rozdz. 3.1.

Rozdział 1

Prawna koncepcja deficytu budżetowego i długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego

Jakiegokolwiek rozważania dotyczące ograniczeń deficytu budżetowego i długu publicznego JST wymagają uprzedniego poczynienia ustaleń w zakresie rozumienia pojęć deficytu i długu. Ustalenia te są niezbędne zarówno dla przedstawienia zróżnicowanych prawnych instrumentów ograniczania deficytu i długu JST w wybranych krajach, jak i dla dogmatycznej analizy poszczególnych ograniczeń w prawie polskim. Celem rozdziału jest zatem prezentacja teoretycznych koncepcji deficytu i długu oraz sposobu, w jaki koncepcje te zostały implementowane w prawie unijnym oraz w prawie krajowym.

Można wyróżnić dwie główne, w pewnym sensie konkurujące ze sobą, idee budżetu jako planu finansowego stanowiącego podstawę gospodarki finansowej JST w pewnym okresie. Ponieważ najważniejsza różnica tych idei dotyczy odmiennych zasad ujmowania („rozpoznawania”) poszczególnych operacji w budżecie – kasowej i memoriałowej – dwie koncepcje budżetu można konwencjonalnie określić mianem budżetu kasowego oraz budżetu memoriałowego. W ramach obydwu tych koncepcji mogą istnieć różne konwencje w zakresie definiowania deficytu oraz długu. Należy więc przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie o zasadnicze cechy (treść pojęć) deficytu i długu „w sensie kasowym” oraz treść tych pojęć „w sensie memoriałowym”.

Na podstawie tych wstępnych ustaleń przeprowadzona zostanie następnie analiza memoriałowej koncepcji deficytu i długu w prawie unijnym, a w szczególności koncepcji przyjętych dla potrzeb procedury nadmiernego

deficytu, oraz koncepcji deficytu budżetu i długu JST w prawie krajowym przyjmującym kasową ideę budżetu. Prezentacja prawno-unijnej koncepcji deficytu – oparta na zasadach i konwencjach Europejskiego Systemu Rachunków (ESA 2010) – polega na zastosowaniu przyjętych w Systemie metod obliczania deficytu całego sektora albo podsektora (tj. metody sekwencji rachunków oraz metody układu GFS) do obliczenia deficytu poszczególnych JST. Podobny zabieg zostanie zastosowany dla określenia pojęcia długu JST. Ze względu na oczywiste genetyczne związki definicji państwowego długu publicznego w prawie krajowym oraz definicji długu w prawie unijnym nie można także pominąć charakterystyki poszczególnych kategorii zobowiązań zaliczanych do długu dla potrzeb procedury nadmiernego deficytu. Wymaga to m.in. analizy tzw. gospodarczego sensu pojęcia „pożyczki przypisanej” oraz wskazania przykładów zastosowania tego pojęcia do rozmaitych transakcji.

Dalsze rozważania poświęcone są koncepcji deficytu budżetu JST i długu JST w prawie polskim. Po szczegółowej analizie związków między kasową rachunkowością budżetową a ujmowaniem w budżecie poszczególnych operacji budżetowych ocenie poddany zostanie sposób prawnego określania operacji niewpływających na wynik budżetu. Z kolei zasadniczym celem rozważań dotyczących konstrukcyjnych elementów definicji długu publicznego JST jest systematyzacja podstawowych pojęć wykorzystywanych w dogmatycznej analizie ograniczeń dotyczących długu, a w szczególności pojęcia zobowiązania i zobowiązania finansowego. Te wstępne, lecz fundamentalne ustalenia pozwolą np. na wyciągnięcie wniosków co do charakteru często występujących w praktyce JST weksli in blanco. Ze względu na roczny cykl planowania budżetowego również istotne znaczenie mają konstatacje dotyczące chwili zaciągnięcia kredytu oraz wyemitowania obligacji. Zagadnienia te stanowią część problematyki związanej z charakterystyką poszczególnych tytułów dłużnych. Analizie poddano również m.in. zasady rządzące zaliczaniem do długu publicznego zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz zobowiązań umownych podobnych do pożyczki.

Zaliczanie do państwowego długu publicznego tego typu zobowiązań uzasadnia porównanie prawno-unijnej memoriałowej koncepcji długu i deficytu oraz pojęć długu i deficytu JST w prawie polskim. Porównanie to, wraz z oceną dopuszczalności nawiązywania do postanowień ESA 2010 przy interpretacji pojęcia długu publicznego JST według prawa krajowego – stanowi

przedmiot rozważań zawartych w ostatnim podrozdziale. W podrozdziale tym zaprezentowano również inne podstawowe problemy związane z konstruowaniem definicji deficytu i długu JST: problem zakresu przedmiotowego i podmiotowego długu JST oraz problem „autonomizacji” deficytu i długu JST w ramach deficytu i długu sektora finansów publicznych.

1.1. Zróżnicowanie koncepcji deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego

Uwagi wstępne

Wyrażone przez normy prawne „reguły fiskalne” dotyczące deficytu budżetowego oraz zadłużenia JST muszą zakładać określoną koncepcję zarówno deficytu, jak i długu. Inaczej mówiąc, konstruowanie norm ograniczających deficyt budżetu i dług JST wymaga uprzedniego ustalenia przedmiotowego zakresu ich obowiązywania.

Ogólne pojęcie wyniku budżetu jako planu finansowego JST jest oparte na porównywaniu wielkości pewnych operacji („operacji budżetowych”), z których niektóre wywierają na wynik wpływ dodatni, inne zaś – ujemny. Jeżeli operacje budżetowe wywierające wpływ dodatni określić mianem dochodów, zaś operacje wywierające wpływ ujemny określić mianem wydatków, można określić wynik budżetu jako różnicę dochodów i wydatków. Deficyt jest konwencjonalnie stosowaną nazwą wyniku ujemnego, zaś nadwyżka – konwencjonalnie stosowaną nazwą wyniku ujemnego. Faktyczna treść pojęć wyniku, deficytu i nadwyżki jest jednak konsekwencją określonego rozumienia dochodów i wydatków, jak również kształtu i zakresu budżetu jako planu finansowego. Zróżnicowanie koncepcji deficytu budżetu JST jest zatem wynikiem zróżnicowania koncepcji operacji budżetowych, jak również koncepcji charakteru i struktury budżetu. Uogólniając wnioski formułowane teoretycznie w piśmiennictwie²⁰, jak również wynikające z badań porównawczych²¹, można stwierdzić, że zasadnicze znaczenie ma

²⁰ Należy jednak zwrócić uwagę, że wnioski te formułowane są przede wszystkim na podstawie doświadczeń w reformowaniu budżetów centralnych, nie zaś budżetów JST.

²¹ Zob. np. M. Bitner, *Wpływ budżetowania memoriałowego...*, s. 25 i n.; autor porównuje kształt i funkcjonowanie zasad budżetowych w budżetowaniu kasowym oraz memoriałowym na podstawie doświadczeń niemieckich krajów związkowych.

Michał Bitner – doktor nauk prawnych; adiunkt w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Podyplomowego Studium Zarządzania Projektami Finansowanymi ze Środków UE; po ukończeniu studiów pracował w Agencji Rozwoju Komunalnego, w której kierował Centrum Obligacji Komunalnych, uczestnicząc w przygotowaniu wielu emisji; odbył staż naukowy na Uniwersytecie Indiany w Bloomington; zrealizował liczne projekty badawcze dotyczące regulacji finansów publicznych, zarządzania długiem publicznym, sposobów finansowania infrastruktury oraz montażu finansowego projektów; świadczy usługi stałego doradztwa na rzecz m.st. Warszawy.

Książka jest pierwszą na rynku monografią prawniczą zawierającą usystematyzowany wykład prawnych ograniczeń deficytu budżetu i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego jako instytucji prawa finansów publicznych. Uwzględnienie szerokiego kontekstu prawno-porównawczego umożliwiło przedstawienie norm prawnych ograniczających deficyt i dług w postaci uporządkowanego systemu, uzupełniającego ograniczenia wynikające z oddziaływania sił rynkowych (dyscypliny rynkowej). Niezbędną częścią składową tego systemu jest prawna regulacja postępowania naprawczego. Rozważaniom teoretycznym towarzyszy analiza dogmatyczna norm prawa krajowego uwzględniająca judykaturę sądów powszechnych i administracyjnych oraz bogaty dorobek orzeczniczy organów nadzoru.

Publikacja jest przeznaczona dla pracowników naukowych (nauki prawne, ekonomiczne, o finansach) oraz pracowników administracji państwowej zajmujących się finansami publicznymi. Zainteresuje też pracowników organów nadzoru, pracowników jednostek samorządu terytorialnego zajmujących się sprawami finansowymi (zwłaszcza skarbników oraz pracowników podporządkowanych skarbnikom wydziałów i biur) oraz osoby wykonujące zawody prawnicze, których zakres pracy obejmuje sprawy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Przeznaczona jest także dla słuchaczy studiów podyplomowych z zakresu finansów samorządowych, finansowania infrastruktury itp.



9788380924833 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8092-483-3



9788380924833

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL