

DAWID CZESYK

Uniwersytet Szczeciński

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

dawid.czesyk@wp.pl

ORCID: 0000-0002-0164-9296

Udział ustawodawcy w kształtowaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia gmin województwa zachodniopomorskiego

**Lawmaker's influence on an individual ratio of debt
of the communities in West Pomeranian Province**

Streszczenie. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną. Dzięki temu mogą zaciągać zobowiązania. W związku z niedoborem środków finansowych oraz obowiązkiem nałożonych przez prawo zadań jednostki samorządu terytorialnego decydują się na zaciągnięcie kredytów, pożyczek oraz wyemitowanie papierów wartościowych. Ustawodawca, przeciwdziałając nadmiernemu zadłużaniu samorządów, w drodze przepisów prawa wprowadził mechanizmy ograniczające zaciąganie zobowiązań. Utworzony system ograniczeń opiera się na wielkościach dochodów pozyskiwanych przez samorządy. Większe dochody wpływają na wyższą zdolność zaciągania kredytów oraz pożyczek. W 2018 r. ustawodawca dokonał zmian w przepisach prawa podatkowego, powodując zmniejszenie dochodów gmin i zmniejszając ich możliwości zaciągania zobowiązań.

Słowa kluczowe: samorząd; finanse; kredyt; pożyczka; podatki; dochody.

Abstract. Local government units have legal personality. For that reason, they can incur liabilities. Local government units decide on taking loans, credits and issuing bonds, due to deficiencies in financial resources and responsibilities imposed by law. Lawmaker introduced mechanisms limiting an incurrance of liabilities to counteract going into excessive debts by local governments. This restricting system is based on a size of an income which has been obtained by local government. The larger an income is, the higher an ability to obtain loans and credits is. In 2018 the lawmaker changed tax law, what resulted in a reduction of an income and in limiting the possibility of incurring liabilities at the same time.

Keywords: local government; finances; credit; loan; taxes; income.

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP¹ zadaniem jednostek samorządu terytorialnego² jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Ustrojodawca przyznał j.s.t. udział w dochodach publicznych w wysokości umożliwiającej realizację zadań. W ostatnich latach j.s.t. borykają się z problemem braku dostatecznych dochodów w połączeniu z nadmiernym zleceniem zadań przez ustawodawcę. Adekwatny poziom dochodów do przekazanych do realizacji zadań wpływa na poziom zadłużenie jednostki, co z kolei determinuje jej dalsze funkcjonowanie³. Brak wystarczających dochodów własnych umożliwiających w pełnym zakresie realizację zadań

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Dalej: j.s.t.

³ A. Jachowicz, *Czy indywidualny współczynnik zadłużenia jest wyrazem sytuacji finansowej samorządów – analiza na przykładzie woj. małopolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 4, s. 56; por.: Ł. Satoła, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr. 1–2, s. 73. Autor w publikacji stwierdza, że dysproporcja strumieni dochodów i wydatków publicznych w trakcie roku budżetowego może prowadzić do zaburzenia płynności finansowej j.s.t., a dalej do zaciągania przez nie zobowiązań zwrotnych; por.: A. Czudec, R. Kata, *Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 5, s. 5. Autorzy zwracają uwagę na dużą skalę potrzeb w sferze społecznej i gospodarczej, a także rozszerzający się zakres zadań obligatoryjnych j.s.t., co zmusza je do zaciągania zobowiązań na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych.

przez j.s.t. prowadzi samorzady do poszukiwania środków finansowych o charakterze zwrotnym⁴. W dyskursie naukowym podnosi się, że obecny stan finansów publicznych sektora samorządowego prowadzi i wręcz „nakłania” do zaciągania zobowiązań⁵. Powyższe wynika także z potrzeb inwestycyjnych samorządów, poziom dochodów których nie pozwala na ich realizację⁶.

Przyznając j.s.t. osobowość prawną, ustawodawca umożliwił samorządom zaciąganie zobowiązań zwrotnych. Korzystanie z instrumentów finansowych w postaci zobowiązań zwrotnych nierzadko następuje z przekroczeniem możliwości spłat rat kredytów, pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, co negatywnie wpływa na kondycję finansową j.s.t.

Tabela 1. Poziom zadłużenia j.s.t. wg. danych zebranych przez MF na podstawie sprawozdań budżetowych.

Wyszczególnienie	2016	2017
Zobowiązania zaliczane do tytułów dłużnych ogółem	69 019 934 000 zł	68 926 076 000 zł
Wyemitowane papiery wartościowe	4 272 684 000 zł	3 942 024 000 zł
Kredyty i pożyczki	64 653 237 000 zł	64 907 387 000 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji j.s.t. województwa zachodniopomorskiego w latach 2016–2017.

⁴ O wzroście poziomu zadłużenia j.s.t. pisał m.in.: P. Walczak [w:] P. Walczak, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego oraz przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań w świetle wyników kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 55; tak również: Ł. Satola, *Zadłużenie...*, s. 77; por.: A. Czudec, R. Kata, *Zadłużenie...*, s. 5.

⁵ R. Krawczyk, *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 12, s. 5.

⁶ T. Wołowicz, S. Bogacki, *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego poprzez parabankowe instrumenty finansowe*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 11, s. 8.

2. Ustawowe ograniczenia zaciągania zobowiązań

Prawodawca w ramach przepisów ustawowych określił zasady zapobiegające nadmiernemu zadłużaniu się przez j.s.t. Należy zauważyć, że ustawodawca nie zreagował w przepisach prawa definicji legalnej terminów „nadmierne zadłużenie” oraz „niewypłacalność”. Ryszard Krawczyk w artykule poświęconym nadmiernemu zadłużeniu j.s.t. wskazał, że „(...) w pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że nadmierne zadłużenie się to taki stan gospodarki finansowej danego podmiotu, który uniemożliwia terminowe realizowanie swoich zobowiązań, czego efektem jest powstawanie zobowiązań wymagalnych”⁷. Zdaniem autora to również taki stan rzeczy, który uniemożliwia wykonywanie zadań publicznych, do których j.s.t. została powołana⁸. W dyskursie naukowym wskazuje się także, że o nadmiernym zadłużeniu mówimy wówczas, kiedy jego poziom utrudnia funkcjonowanie j.s.t.⁹ Z kolei Maria Jastrzębska utożsamia sytuację nadmiernego zadłużenia z utratą zdolności kredytowej i wiarygodności j.s.t., co wpływa na koszt funkcjonowania oraz bieżące obciążenie budżetu samorządu¹⁰. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nadmierne zadłużenie stanowi stan, w którym występuje zagrożenie utraty płynności finansowej i tym samym realizacji ustawowych zadań, a także ograniczenie możliwości rozwojowych poprzez wykorzystywanie środków unijnych¹¹. Z „niewypłacalnością” mamy do czynienia wówczas, gdy dłużnik na stałe utracił zdolność do regulowania zobowiązań. Przyjmuje się, że

⁷ R. Krawczyk, *Problem skuteczności...*, s. 7.

⁸ Tamże.

⁹ D. Jurewicz, *Zadłużenie a zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9, s. 9.

¹⁰ M. Jastrzębska, *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6, s. 16.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, s. 7, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/14/066/> (dostęp: 5.01.2020 r.).

stan niewypłacalności występuje, gdy zaległości w spłacie zobowiązań przekraczają 3 miesiące¹².

Przepisy ustawy o finansach publicznych¹³ zawierają ograniczenia zarówno ilościowe, jak i jakościowe zawierania umów zaliczanych do tytułów dłużnych. W myśl art. 89 ustawy o finansach publicznych. j.s.t. mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

1. pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
2. finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
3. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
4. wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Z kolei w myśl art. 90 u.f.p. j.s.t. mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych oraz w państwowych i samorządowych osobach prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym ujęte w ramach przedsięwzięć przewidzianych w wieloletniej prognozie finansowej jednostki.

Należy również zauważyć, że prawodawca w ramach postanowień wywierających wpływ na ograniczenia zaciągania zobowiązań przez j.s.t. istotną rolę przyznał regionalnym izbom obrachunkowym. W myśl art. 91 ust. 2 u.f.p. zaciągnięcie przez j.s.t. zobowiązania w postaci kredytu, pożyczki albo wyemitowanie papierów wartościowych wymaga uzyskania przez zarząd j.s.t. zgody właściwej miejscowo izby na spłatę przedmiotowego zobowiązania. A zatem rola organu nadzoru, jakim są regionalne izby obrachunkowe, polega również na ocenie możliwości, a co ważniejsze zdolności spłaty zaciąganych zobowiązań. Ponadto zgodnie z art. 91 ust. 1 u.f.p. zarząd j.s.t. nie może zaciągnąć zobowiązań wykraczających poza limity określone w uchwale budżetowej jednostki. Do przepisów

¹² R. Krawczyk, *Problem skuteczności...*s. 7.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869), dalej u.f.p.

zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się j.s.t. należy także zakaz zaciągania pożyczek, kredytów i emitowania papierów wartościowych, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji (art. 93 ust. 1 u.f.p.). Z punktu widzenia zawierania umów zobowiązaniowych, których wartość nominalna zaliczana jest do tytułów dłużnych, nie sposób pominąć wynikającej z art. 242 u.f.p. zasady zrównoważonego budżetu¹⁴. Ze względu na ograniczony charakter niniejszego artykułu oraz jego cele powyższe zasady zostały jedynie przedstawione w celu uporządkowania, jednak nie będą dalej rozwijane.

Ustawodawca w ramach wcześniej obowiązujących ustaw o finansach publicznych z 1998 r. i 2005 r.¹⁵ określił ograniczenia zaciągania zobowiązań przez j.s.t. w postaci procentowego limitu zadłużenia. Na gruncie przywołanych ustaw łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów j.s.t. Powyższe procentowe ograniczenie nabrało obostrzenia w przypadku, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczyła 55%. Wówczas maksymalny poziom zadłużenia j.s.t. ulegał obniżeniu w danym roku do 12% zaplanowanych dochodów. W literaturze prawa finansowego wskazuje się, że jeden ogólny wskaźnik dla wszystkich j.s.t. każdego szczebla nie spełniał swojej funkcji. A. Borodo stwierdził, że nie można określić jednej granicy zadłużenia dla wszystkich jednostek, ponieważ jest to kwestia indywidualna. Sytuacja ekonomiczna j.s.t. wynika z analizy jej

¹⁴ W. Kaczkowski, *Zaciąganie zobowiązań długoterminowych przez jednostki samorządu terytorialnego przy budżecie nadwyżkowym. Czy mogą być zaciągane zobowiązania niemajątkowe?*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4, s. 65.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

budżetu, przewidywanych dochodów, stanu gospodarki oraz realizowanych zadań¹⁶. Zdaniem autora stan zdolności finansowej i jej płynności w regulowaniu zobowiązań bieżących pozwala odpowiedzieć na pytanie, gdzie jest granica zadłużenia danej jednostki¹⁷.

W związku z wejściem w życie nowej ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. zmianie uległ sposób określania maksymalnego poziomu zadłużenia j.s.t. Zgodnie z treścią art. 243 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów, pożyczek, wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. A zatem ustawodawca uregulował algorytm, którego celem było określenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) j.s.t. Powyższy algorytm powiązał kwotę przypadających w danym roku do spłaty rozchodów powiększonych o koszty obsługi zobowiązań oraz odsetki od nich naliczane z kwotą dochodów, w tym dochodów bieżących, oraz majątkowych i wydatków bieżących z ostatnich trzech lat. W literaturze prawa finansowego podnosi się, że rozchody objęte wskaźnikiem z art. 243 u.f.p. można podzielić na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią kwoty wynikające z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykup wyemitowanych obligacji, czyli rozchodów przewidzianych do spłaty zgodnie z przyjętym harmonogramem. Do drugiej grupy zaliczają się natomiast rozchody wynikające z potencjalnych spłat poręczeń i gwarancji, a zatem zobowiązań hipotecznych¹⁸. Należy w tym miejscu zauważyć, że wskaźnik zadłużenia

¹⁶ A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2011, s. 173.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ P. Lenio [w:] Z. Ofiarski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2019 r., el. Lex.

dzieli się na dwie części. Pierwsza z nich – lewa strona (odnosi się do roku bieżącego) określająca planowany wskaźnik zadłużenia – oraz druga – prawa strona (odnosząca się do danych historycznych) określająca dopuszczalny limit. Wskaźnik lewej strony dotyczący roku budżetowego odnosi się do uśrednionej relacji sumy spłat zobowiązań przypadających w danym roku do dochodów jednostki ogółem. Natomiast prawa strona wzoru dotyczy 3 lat poprzedzających rok budżetowy i odnosi się do uśrednionej relacji dochodów bieżących powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonej o wydatki bieżące do dochodów ogółem¹⁹. W myśl art. 243 ust. 2 u.f.p. przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. W literaturze podnosi się, że IWZ ogranicza poziom przypadających w danym roku spłat zobowiązań, natomiast nie ogranicza wielkości długu j.s.t. Poziom kwoty długu samorządu dzięki długoterminowemu harmonogramowi jego spłaty może osiągać wysokie wartości, przekraczając niekiedy 60% dochodów budżetu j.s.t.²⁰ Biorąc pod uwagę fakt, iż dane historyczne warunkują możliwość zaciągania zobowiązań w danym roku kalendarzowym, wskazać należy, że sytuacja ekonomiczna j.s.t. na przestrzeni dwóch lat może się dosyć znacznie ulec zmianie, co nie znajdzie odzwierciedlenia w możliwości zaciągania zobowiązań w roku bieżącym. Na powyższe uwagę zwróciła uwagę m.in. E. Kornberger-Sokołowska, wskazując, że stosowanie w ramach IWZ danych historycznych uzależnia go od koniunktury gospodarczej w skali zarówno mikro, jak i makro. Oparcie wskaźnika na danych z lat dobrej koniunktury zawyża możliwości finansowe danej jednostki i odwrotnie²¹.

¹⁹ J.M. Salachna, *Finansowanie deficytu i długu publicznego j.s.t.* [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Warszawa 2012, s. 575.

²⁰ A. Jachowicz, *Czy indywidualny...*, s. 57.

²¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Finanse

Co więcej, biorąc pod uwagę wprowadzony algorytm, niebagatelne znaczenia nabierają kwoty dochodów majątkowych, a zatem pochodzących w dużej mierze ze sprzedaży majątku j.s.t. Tym samym w lepszej sytuacji stawia się jednostki, które posiadają majątek umożliwiający podniesienie przedmiotowego wskaźnika, co nakłania do jego sprzedaży. Skomplikowany charakter algorytmu wpływa na możliwość manipulowania jego częściami składowymi, co wpływa na ostateczny wynik. Ponadto konstrukcja zachęca j.s.t. do rozkładania spłaty zobowiązań w dłuższym czasie²².

Prezentowane rozwiązanie limitujące poziom zadłużenia j.s.t. jest w literaturze aprobowane, albowiem umożliwia porównanie poziomu spłat zadłużenia i wydatków na obsługę długu z poziomem środków budżetowych, jakie j.s.t. wygenerowała na przestrzeni ostatnich lat. Dzięki temu jest możliwe jest zrestrukturyzowanie wydatków bieżących i/lub zwiększenie dochodów bieżących w celu maksymalizacji jednorocznych składowych średniej z art. 243 u.f.p. Ponadto obowiązek zachowania wskaźnika wpływa na zmianę warunków spłat zobowiązań do faktycznych możliwości finansach poszczególnych j.s.t., a także ogranicza realizację inwestycji przez samorządy, które nie mają finansowych możliwości ich zrealizowania²³. Nowy algorytm w większym stopniu odzwierciedla rzeczywiste możliwości spłaty zobowiązań konkretnej j.s.t. w porównaniu do uprzednich rozwiązań prawnych. Opiera się on na porównaniu wydatków i rozchodów ponoszonych z tytułu obsługi długu i jego spłaty, a jednocześnie wymusza na j.s.t. dostosowanie poziomu długu do dochodów i wydatków bieżących²⁴. Ł. Satoła zwraca uwagę, że wprowadzenie nowego IWZ spowoduje konieczność efektywnego zarządzania długiem j.s.t.²⁵ W dyskursie naukowym wskazuje się, że IWZ wzmacnia znaczenie nadwyżki operacyjnej, rozumianej jako różnica między dochodami i wy-

Komunalne” 2015, nr 1–2, s. 38; por.: T. Wołowicz, *Kredyt konsolidacyjny a regulacje ustawy o finansach publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 4, s. 96.

²² M. Jastrzębska, *Nadmierne...*, s. 25.

²³ R. Krawczyk, *Problem skuteczności...*, s. 13.

²⁴ M. Jastrzębska, *Nadmierne...*, s. 24–25.

²⁵ Ł. Satoła, *Zadłużenie...*, s. 85; por.: A. Czudec, R. Kata, *Zadłużenie...*, s. 7.

datkami bieżącymi, w aspekcie możliwości zaciągnięcia zobowiązań²⁶. Jednocześnie IWZ nie uwzględnia wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. i nadwyżki budżetowej²⁷.

W tym miejscu warto również wskazać, iż na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁸ prawodawca, mając na względzie niedoskonałości obowiązującego wskaźnika limitującego zaciąganie przez j.s.t. zobowiązań zwrotnych, dokonał jego modyfikacji. W nowym wzorze ustawodawca do wskaźnika planowanego na dany rok (lewej strony) dołączył inne rozchody niezwiązane ze spłatą kredytu, pożyczki oraz emisji obligacji, a posiadające ich cechy pozwalające zaliczyć tego rodzaju zobowiązania do tytułów dłużnych. Natomiast istotniejsze zmiany zaszły we wskaźniku określającym dopuszczalną na dany rok budżetowy wysokość zaciągnięcia zobowiązań, a mianowicie wydłużono perspektywę średniej oceny stanu j.s.t. z 3 do 7 lat, a dodatkowo (co mocno ograniczy j.s.t.) wyłączono z algorytmu dochody ze sprzedaży majątku. Wskaźnik dopuszczalny oparty został o dochody bieżące pomniejszone o wydatki bieżące do dochodów bieżących. Biorąc pod uwagę przepisy przejściowe ww. nowelizacji, wskazany powyżej nowy wskaźnik limitujący możliwość zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych wejdzie w życie od 2026 r. A zatem najbliższe kilka lat stanowi dla samorządów okres przejściowy umożliwiający dostosowanie gospodarki finansowej do nowych realiów.

Ustawodawca, ustalając algorytm IWZ, istotną rolę przyznał dochodom j.s.t., które zostały określone przez prawodawcę w ustawie o dochodach j.s.t.²⁹

Z danych ze sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu tery-

²⁶ T. Wołowicz, *Kredyt ...*, s. 96.

²⁷ A. Jachowicz, *Czy indywidualny...*, s. 59.

²⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500).

²⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1530, ze zm.).

torialnego³⁰ wynika, że to dochody podatkowe stanowią największe źródło dochodów gmin, a przede wszystkim dochody z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz leśnego. Tendencja ta jest szczególnie widoczna w przypadku gmin wiejskich, czyli j.s.t. o niewielkim budżecie³¹. W przypadku gmin miejskich dochody podatkowe stanowią kilka procent dochodów bieżących jednostki³². Wobec powyższego dochody podatkowe stanowią ważne, a przede wszystkim pewne źródło dochodów j.s.t. stopnia gminnego, co przekłada się na ich zdolność zaciągania zobowiązań i w dużej mierze zdolność realizacji zadań inwestycyjnych.

3. Problem opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych

Kwestię problematyczną do 14 lipca 2018 r. stanowiło opodatkowanie podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych. Zgodnie z ówczesną definicją legalną, nadaną przez prawodawcę w drodze art. 2 pkt 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych³³, elektrownie wiatrowe stanowiły budowlę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składającą się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy o odnawialnych źródłach energii³⁴. A zatem elektrownie wiatrowe objęte zostały zakresem przedmiotowym podatku od nieruchomości obliczanym, na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych³⁵ na podsta-

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm.).

³¹ W przypadku gminy Dygowo wg danych ze sprawozdania RB-27S za IV kwartał 2017 r. dochody podatkowe stanowią prawie 50% dochodów bieżących gminy.

³² W przypadku miasta Szczecin wg danych ze sprawozdania Rb-27S za IV kwartał 2017 r. dochody podatkowe stanowiły 11% dochodów bieżących miasta.

³³ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. poz. 961, ze zm.), dalej u.z.e.w.

³⁴ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 47, ze zm.).

³⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1445, ze zm.), dalej u.p.o.l.

wie wartości budowli. Ustawodawca w ustawie Prawo budowlane³⁶ zrehabilitował kazuistyczną definicję budowli, w myśl której przez budowlę rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, w tym wolnostojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

W doktrynie i literaturze występował problem oceny przedmiotu opodatkowania elektrowni wiatrowej, a konkretnie czy podatek od nieruchomości winien zostać naliczony od całej budowli, w tym części dotyczącej pobierania energii elektrycznej, czy jedynie od części budowlanej z wyłączeniem elementów technicznych. Stosownie do treści art. 2 pkt 2 u.z.e.w. elementami technicznymi elektrowni są wirnik z zespołem łopat, zespół przeniesienia napędu, generator prądotwórczy, układy sterowania i zespół gondoli wraz z mocowaniem i mechanizmem obrotu. Kwestia ta była przedmiotem analizy zarówno orzecznictwa sądów administracyjnego, jak i doktryny. Co więcej, stanowiska prezentowane w judykaturze i literaturze były przeciwstawne³⁷. NSA w wyroku wydanym w składzie siedmiu sędziów z dnia 22 października 2018 r.³⁸ stwierdził, że przedmio-

³⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.), dalej: p.b.

³⁷ Za opodatkowaniem całej konstrukcji opowiadali się: R. Dowgier, *Nowe zasady opodatkowania elektrowni wiatrowych*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2016, nr 9, s. 6; M. Popławski, *Nowa definicja obiektu budowlanego w prawie budowlanym a opodatkowanie budowli podatkiem od nieruchomości*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2016, nr 7, s. 6; L. Eteł, *Co ma kocioł do wiatraka? Opodatkowanie elektrowni wiatrowych*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 1, s. 13; K. Radzikowski, *Ciąg dalszy sporów o definicję budowli jako przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości – casus elektrowni wiatrowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5, s. 56; poglądy przeciwne prezentowali: W. Morawski, *Zmiany w regulacji podatku od nieruchomości w 2016 r. – drobne remonty w skansenie*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 11, s. 19; W. Morawski, P. Banasik, *Podatek od nieruchomości – przypadkowe zmiany* [w:] B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski (red.), *Nowe narzędzia prawne w podatkach dochodowych i majątkowych. Poprawa efektywności systemu podatkowego*, Warszawa 2018, s. 512.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 22 października 2018 r., II FSK 2983/17, Lex nr 2590106.

tem opodatkowania tym podatkiem objęte były fundament i wieża oraz elementy techniczne elektrowni wiatrowych.

4. Problem opodatkowania gruntów wykorzystywanych do przesyłu i dystrybucji płynów, gazów, energii elektrycznej oraz infrastruktury telekomunikacyjnej

W zakresie przedmiotu opodatkowania podatkiem rolnym³⁹ i leśnym⁴⁰ kwestię sporną stanowiły grunty rolne i leśne, przez które przebiega infrastruktura służąca do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej oraz infrastruktury telekomunikacyjnej. Przedmiotowa kwestia była mocno kontrowersyjna, w szczególności jeżeli dotyczy usadowienia na gruntach rolnych lub leśnych napowietrznych linii energetycznych, służących do celów przesyłu energii elektrycznej, czyli prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 1 u.p.r. opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Z kolei w myśl art. 1 ust. 1 u.p.l. opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Tym samym uznać należy, iż podstawowym podatkiem gruntów jest podatek od nieruchomości w rozumieniu przepisów u.p.o.l., zaś w drodze wyjątku grunty mogą stanowić przedmiot opodatkowania podatkiem rolnym lub leśnym. Natomiast w przypadku powzięcia przez organ podatkowy wiedzy o prowadzeniu na ich terenie działalności gospodarczej, grunty rolne lub leśne tracą przymiot uprawniający do naliczenia preferencyjnej stawki podatkowej i objęcie ich opodatkowaniem jak dla nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospo-

³⁹ Na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1256 ze zm.), dalej: u.p.r.

⁴⁰ Na podstawie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.), dalej: u.p.l.

darczej. W ostatnim czasie sądy administracyjne dość jednolicie stały na stanowisku, zgodnie z którym „grunty pod liniami napowietrznymi zajęte były na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu energii elektrycznej i konstatacji takiej nie stoi na przeszkodzie możliwości prowadzenia na tych gruntach, w ograniczonym zakresie, określonych czynności w ramach działalności leśnej”⁴¹. Co warto podkreślić nie wszystkie organy podatkowe obejmowały ww. grunty wyższym podatkiem od nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Część z samorządów na takie rozwiązanie się nie decydowała. Jednak z punktu widzenia niniejszej publikacji ważne jest podkreślenie, iż sądy administracyjne aprobowały stanowiska tych gmin, które stosowały podatek podwyższony. Tym samym orzecznictwo sądów administracyjnych aproboвало sytuację korzystną dla gmin, dzięki której j.s.t. miały wyższe wpływy z tytułu podatku od nieruchomości niż w sytuacji objęcia gruntów usadowionych pod urządzeniami przesyłowym opodatkowaniem podatkiem rolnym lub leśnym. Biorąc powyższe pod uwagę, ustawodawca doszedł do przekonania, iż obciążenia dla przedsiębiorców są zbyt duże, co niesie ryzyko podniesienia cen świadczonych usług.

5. Zmiany legislacyjne w zakresie określenia przedmiotu opodatkowania a poziom dochodów gmin w kontekście indywidualnego wskaźnika zadłużenia

Przedmiotowe zagadnienie stanowiło przedmiot prac legislacyjnych. Na mocy ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁴² prawodawca dokonał zmiany definicji zarówno elektrowni wiatrowej w rozumieniu przepisów u.z.e.w., jak i budowli

⁴¹ Wyrok NSA z 4 lipca 2017 r., II FSK 1539/15, Lex nr 2351651; podobnie NSA w wyroku z 4 października 2016 r., II FSK 2804/14, Lex nr 2168500, WSA w Gorzowie Wielkopolski w wyroku z 21 marca 2018 r., I SA/Go 52/18, Lex nr 2474041, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 28 lutego 2018 r., I SA/Go 7/18, Lex nr 2465681.

⁴² Ustawa z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1276).

w rozumieniu przepisów p.b. Pierwsza ze wskazanych definicji dokonała rozdzielenia elektrowni wiatrowej na część budowlaną stanowiącą budowlę w rozumieniu ustawy Prawo budowlane oraz część techniczną, która budowlą nie jest. Części budowlane elektrowni znalazły także swoje miejsce w ramach definicji budowli w znowelizowanych przepisach p.b., a tym samym przesądzono o zakresie przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Ustawodawca rozstrzygnął zatem jednoznacznie kwestię dotąd problematyczną, a odmiennie ocenioną przez NSA we wspomnianym powyżej wyroku.

Co istotne, z punktu widzenia finansów j.s.t. dokonana nowelizacja w sposób istotny wpłynęła na poziom dochodów bieżących gmin. Z nieznanymi powodów prawodawca nadał moc wsteczną przepisom nowelizującym ww. definicje, postanawiając, że nowe przepisy we wspomnianym zakresie wchodzi w życie 1 stycznia 2018 r. Powyższe spowodowało uszczuplenie dochodów budżetowych j.s.t. jeszcze w trakcie roku podatkowego. Podatek od nieruchomości, stosownie do art. 6 ust. 7 u.p.o.l., płatny jest w ratach. Obowiązkiem podatnika jest zapłata podatku co najwyżej w 4 ratach w terminie do 31 marca, 31 maja, 30 września oraz 30 listopada. Tym samym do 7 czerwca 2018 r. zapłacone zostały przez podatników co najmniej dwie raty podatku od nieruchomości z tytułu budowli stanowiących elektrownie wiatrowe. Niejednokrotnie wejście w życie przedmiotowej ustawy z mocą wsteczną automatycznie spowodowało powstanie nadpłaty w podatku od ww. obiektów. Co ciekawe, w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż wejście w życie proponowanych rozwiązań nie będzie bezpośrednio powodować konieczności poniesienia wydatków z budżetu państwa ani budżetów j.s.t.⁴³

Na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.⁴⁴ prawodawca dokonał nowelizacji przepisów u.p.r., u.p.l. oraz u.p.o.l. W znowelizowanych przepisach prawodawca przesądził jednoznacznie, iż za grunty zajęte na prowa-

⁴³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii i niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2412> (dostęp: 7.04.2019 r.).

⁴⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym (Dz.U. poz. 1588).

dzenie działalności gospodarczej inna niż działalność rolnicza nie uważa się gruntów:

1. przez które przebiegają urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴⁵, wchodzące w skład przedsiębiorstwa przedsiębiorcy prowadzącego działalność telekomunikacyjną, działalność w zakresie przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej lub zajmującego się transportem wydobytego gazu ziemnego lub ropy naftowej,
2. zajętych na pasy technologiczne stanowiące grunt w otoczeniu urządzeń, o których mowa w pkt 1, konieczny dla zapewnienia właściwej eksploatacji tych urządzeń,
3. zajętych na strefy bezpieczeństwa oraz strefy kontrolowane urządzeń, o których mowa w pkt 1, służących do przesyłania lub dystrybucji ropy naftowej, paliw ciekłych lub paliw gazowych, lub transportu wydobytego gazu ziemnego lub ropy naftowej, które zostały określone w odrębnych przepisach, chyba że grunty te są jednocześnie zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna.

Wobec powyższego ustawodawca wprowadził do porządku prawnego regulację, której skutki odczują samorządy, albowiem uszczuplone zostały ich dochody.

Na potwierdzenie stawianej tezy przeprowadziłem badania obejmujące jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego stopnia gminnego i ich dochody podatkowe w latach 2017–2019. W związku z tym, iż na obszarze nie wszystkich gmin znajdowały się elektrownie wiatrowe, a także nie wszystkie jednostki objęły wyższą stawką opodatkowania grunty, przez które przebiegają urządzenia przesyłowe, badania uwydatniły w sposób wyraźny kilka jednostek, które zmiany legislacyjne w 2018 r. dotknęły w sposób wyraźny. Niemniej z punktu widzenia nauki każdy przypadek uważam za istotny dla analizy i dokonania stosownej oceny.

⁴⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145).

W dokonanej analizie wyróżniłem następujące gminy: Brzeźno, Dygowo, Gościno, Gryfice, Karlino, Kołobrzeg, Sławno, Stargard, Suchań oraz Tychowo.

Biorąc pod uwagę zmiany legislacyjne w 2018 r. dotyczące podatku od nieruchomości, podatku leśnego oraz rolnego, dochody z tego tytułu (wykonanie) w stosunku do wykonania 2017 r. uległy znacznemu zmniejszeniu. W przypadku gminy Brzeźno uszczuplenie w budżecie wyniosło ponad 2,5 mln zł. Przy budżecie po stronie dochodów niewiele ponad 14 mln zł kwota „ubytku” stanowiła niemal 20% rocznego budżetu. Jeszcze większa różnica między kwotą dochodów wykonanych z tytułu ww. podatków w stosunku do roku 2017 nastąpiła w gminie Dygowo, ponieważ kwota różnicy wynosiła ponad 7 mln zł. Gmina Gościno zanotowała spadek na poziomie około 3 mln zł. Bardzo duży spadek dochodów podatkowych odnotowała również gmina Karlino, ponieważ kwota ubytku wyniosła, podobnie jak w przypadku gminy Dygowo, 8 mln zł. W przypadku gmin Sławno i Stargard, porównując dochody uzyskane i planowane na przełomie lat 2017–2019, widać dalszą tendencję zmniejszenia dochodów. W 2017 r. w gminie Sławno dochody z przedstawianych podatków zostały wykonane na poziomie 12 mln zł, zaś w 2018 r. prawie 9 mln zł, podczas gdy w 2019 r. zaplanowano dochody jedynie w wysokości 6,5 mln zł. W gminie Stargard w 2017 r. wykonano dochody podatkowe na poziomie 14 mln zł, a w 2018 r. nieco mniej, ponieważ nieco ponad 13,5 mln zł, natomiast na 2019 r. zaplanowano już jedynie 11 mln zł.

Oczywiście przedstawiając powyższe dane, mam świadomość, iż niezrealizowanie zaplanowanych dochodów podatkowych w określonej wysokości nie musi wynikać ze zmian legislacyjnych. Na wykonanie wartości planowanych ma także skuteczność egzekwowania obowiązku podatkowego. Jednak przedstawione dane liczbowe obrazują tendencję, jaka zaistniała od 2018 r. w omawianym zakresie na wskazanych przykładach.

Biorąc powyższe pod uwagę, wpływ ustawodawcy na kształtowanie IWZ prócz aspektu fundamentalnego, jakim jest sam fakt nałożenia na j.s.t. ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań w postaci wskaźnika, ustawodawca dokonał również zmian legislacyjnych powodujących zmniejszenie poszczególnych części składowych algorytmu. A zatem prawodawca,

domniemam nieświadomie, dokonuje zmian w przepisach prawa, które wprost nie powodują obciążeń j.s.t., ale po pierwsze ograniczają ich dochody, a po drugie obniżają zdolność do zaciągania zobowiązań, a tym samym realizacji inwestycji.

6. Podsumowanie

Mając na uwadze zapewnienie skuteczności realizacji przez j.s.t. zadań publicznych, poziom ich dochodów jest niezwykle istotny. Dochody bieżące powinny pokrywać wydatki umożliwiające realizację ww. zadań. Bilansowanie dochodów i wydatków umożliwia również realizację inwestycji. Wobec braku dostatecznego poziomu dochodów j.s.t. poszukują zewnętrznych źródeł przychodów umożliwiających realizację określonych celów. Do popularnych i chętnie wykorzystywanych przychodów należą zobowiązania o charakterze zwrotnym, tj. kredyty, pożyczki oraz emisja papierów wartościowych. W celu zapobieżenia nadmiernemu zaciąganiu przez j.s.t. zobowiązań, ponad możliwości ich późniejszej spłaty, ustawodawca przewidział rozwiązania ograniczające zawieranie umów wpływających na poziom długu samorządów. Do przepisów limitujących zaciąganie zobowiązań zalicza się art. 243 u.f.p., który w drodze określonego algorytmu stanowi IWZ. Do jego części składowych zaliczają się dochody j.s.t., a zwłaszcza dochody bieżące. W ramach niniejszego artykułu przedstawione zostały dwie nowelizacje ustaw: ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy o podatku rolnym, podatkach i opłatach lokalnych oraz podatku leśnym, które wywarły wpływ na dochody j.s.t. stopnia gminnego. Przeprowadzone badania dochodów podatkowych w latach 2017–2019 gmin województwa zachodniopomorskiego ukazały negatywne skutki znowelizowanych przepisów w perspektywie wpływów do budżetów j.s.t. Dokonywane zmiany w przepisach prawa, o których mowa w niniejszej publikacji, spowodowały uszczuplenie dochodów bieżących, zaś nie spowodowały zmniejszenia realizowanych przez samorządy zadań. Pomniejszone dochody w sposób bezpośredni wywarły wpływ na wartości prezentowane w IWZ, a tym samym obniżyły zdolność gmin do

zaciągania zobowiązań i poszukiwania dodatkowych przychodów umożliwiających realizację zadań.

Tabela 2. Porównanie dochodów podatkowych wybranych j.s.t. województwa zachodniopomorskiego.

Dane jednostki	2017		2018		2019
JST	Wpływy z podatków – planowane (rolny, leśny, od nieruchomości)	Wpływy z podatków – wykonane (rolny, leśny, od nieruchomości)	Wpływy z podatków – planowane (rolny, leśny, od nieruchomości)	Wpływy z podatków – wykonane (rolny, leśny, od nieruchomości)	Wpływy z podatków – planowane (rolny, leśny, od nieruchomości)
BRZEŻNO	3 399 700,00 zł	5 136 706,55 zł	2 593 778,00 zł	2 536 928,35 zł	2 665 000,00 zł
DYGOWO	10 810 345,67 zł	15 037 731,31 zł	7 588 907,39 zł	7 654 116,51 zł	7 676 899,00 zł
GOŚCINO	10 608 434,00 zł	11 243 565,56 zł	8 468 000,00 zł	8 343 374,04 zł	9 589 000,00 zł
GRYFICE	15 117 734,00 zł	14 980 144,32 zł	11 715 717,50 zł	11 595 496,93 zł	11 714 844,51 zł
KARLINO	22 303 467,00 zł	21 229 440,07 zł	16 072 502,99 zł	14 459 749,60 zł	16 634 067,00 zł
KOŁOBRZEG	19 282 422,99 zł	20 975 096,30 zł	15 647 000,00 zł	16 925 312,81 zł	16 112 000,00 zł
SŁAWNO	12 214 400,00 zł	12 193 957,14 zł	8 797 300,00 zł	8 801 670,04 zł	6 573 500,00 zł
STARGARD	14 625 112,01 zł	14 329 302,13 zł	13 032 904,00 zł	13 646 795,17 zł	11 158 341,00 zł
SUCHAŃ	4 629 145,00 zł	5 222 447,02 zł	3 443 714,05 zł	3 284 139,46 zł	3 671 450,00 zł
TYCHOWO	8 978 867,00 zł	8 736 947,29 zł	6 309 200,00 zł	7 646 801,48 zł	6 737 200,00 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego.

Bibliografia:

- Borodo A., *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, TNOiK, Toruń 2011.
- Czudec A., Kata R., *Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 5, s. 5–20.
- Dowgier R., *Nowe zasady opodatkowania elektrowni wiatrowych*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2016, nr 9, s. 6–11;

- Etel L., *Co ma kocioł do wiatraka? Opodatkowanie elektrowni wiatrowych*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 1, s. 13–19.
- Jachowicz A., *Czy indywidualny współczynnik zadłużenia jest wyrazem sytuacji finansowej samorządów – analiza na przykładzie woj. małopolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 4, s. 55–69.
- Jastrzębska M., *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6, s. 15–29.
- Jurewicz D., *Zadłużenie a zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9, s. 5–18.
- Kaczkowski W., *Zaciąganie zobowiązań długoterminowych przez jednostki samorządu terytorialnego przy budżecie nadwyżkowym. Czy mogą być zaciągane zobowiązania niemajątkowe?*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4, s. 60–66.
- Kornberer-Sokołowska E., *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2, s. 37–42.
- Krawczyk R., *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 12, s. 5–19.
- Lenio P. [w:] Z. Ofiarski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2019 r., Lex el.
- Morawski W., Banasik P., *Podatek od nieruchomości – przypadkowe zmiany* [w:] B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski (red.), *Nowe narzędzia prawne w podatkach dochodowych i majątkowych. Poprawa efektywności systemu podatkowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018 r.
- Morawski W., *Zmiany regulacji w podatku od nieruchomości w 2016 r. – drobne remonty w skansenie*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 11, s. 13–21.
- Paczocha M., *Sposób obliczania relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w świetle regulacji zawartej w art. 243 ust. 2 tej ustawy. Glosa do wyroku WSA z dnia 22 lipca 2014 r., I Sa/Rz 516/14*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 11, s. 65–75.
- Popławski M., *Nowa definicja obiektu budowlanego w prawie budowlanym a opodatkowanie budowli podatkiem od nieruchomości*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2016, nr 7, s. 6–10.
- Radzikowski K., *Ciąg dalszy sporów o definicję budowli jako przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości – casus elektrowni wiatrowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5, s. 37–60.

- Salachna J.M., *Finansowanie deficytu i długu publicznego j.s.t.* [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Satoła Ł., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 72–85.
- Walczak P., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego oraz przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań w świetle wyników kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 55–71.
- Wołowicz T., Bogacki S., *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego poprzez parabankowe instrumenty finansowe*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 11, s. 7–27.
- Wołowicz T., *Kredyt konsolidacyjny a regulacje ustawy o finansach publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 4, s. 95–102.