

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylvia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Arkadiusz Babczuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu

ZADŁUŻENIE SPÓŁEK KOMUNALNYCH. WYBRANE PROBLEMY¹

Streszczenie: Jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania swoich zadań tworzą różnego rodzaju jednostki organizacyjne. Jedną z ich form mogą być spółki prawa handlowego. Ich zadłużenie nie podlega wprawdzie ograniczeniom ustawowym, jednak może istotnie rzutować na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Niniejsze opracowanie prezentuje wyniki badań skali zadłużenia spółek komunalnych w Polsce.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, spółki komunalne, zadłużenie.

1. Wstęp

Spółki komunalne mogą stanowić jedną z form samorządowych jednostek organizacyjnych, służących wykonywaniu zadań samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Nadmierne zadłużenie spółek komunalnych, prowadzące do zaburzeń w ich funkcjonowaniu, może utrudniać wykonywanie niektórych zadań samorządu terytorialnego. Upadłość spółek komunalnych prowadzić może do utraty określonych składników mienia, ważnych z punktu widzenia realizacji zadań samorządu terytorialnego. Nadmierne zadłużenie spółek komunalnych może skutkować obciążeniami finansowymi samych jednostek samorządu terytorialnego. Może się tak stać, jeśli organy jednostki samorządu terytorialnego uznają, że niezakłócone funkcjonowanie spółki komunalnej jest na tyle istotne dla wspólnoty lokalnej lub regionalnej, iż wymaga udzielenia jej wsparcia przez jednostkę samorządu terytorialnego. Spółkę komunalną oraz jednostkę samorządu terytorialnego może także łączyć umowa wsparcia spłaty zobowiązań spółki. Umowa taka może przewidywać udział budżetu jednostki samorządu terytorialnego w obsłudze zobowiązań spółki. Umowy wsparcia mogą zatem w sensie ekonomicznym sprowadzać się do przejścia długu lub

¹ Poglądy zawarte w niniejszym opracowaniu nie wyrażają stanowiska żadnej z instytucji, w których autor jest zatrudniony lub z którymi współpracuje; opracowanie niniejsze stanowi fragment monografii pt. *Mechanizmy przeciwdziałania niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego*, przygotowywanej przez autora; autor pragnie wyrazić wdzięczność panom Wojciechowi Kańczudze (RIO we Wrocławiu) oraz Adamowi Głębskiemu (RIO w Łodzi) za pomoc w gromadzeniu materiału empirycznego oraz panu Kacprowi Siwkowi, zastępcy skarbnika miasta Świdnicy, za cenne uwagi.

udzielenia poręczenia jego spłaty. Konstruowane są jednak w sposób, który nie uprawnia do takiego ich traktowania na gruncie prawnym. Z powyższych względów ocena skali zadłużenia spółek komunalnych wydaje się istotna dla określenia sytuacji finansowej samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest ocena skali zadłużenia spółek komunalnych w oparciu o istniejące dokumenty sprawozdawcze. Opracowanie składa się z czterech części oraz wstępu i zakończenia. W części pierwszej scharakteryzowano spółki komunalne jako formę samorządowych jednostek organizacyjnych. W kolejnej określono cel i metodę przeprowadzenia badania zadłużenia spółek komunalnych na podstawie sprawozdawczości finansowej oraz budżetowej. W następnym rozdziale zaprezentowano uzyskane wyniki, obrazujące skalę zadłużenia spółek komunalnych.

2. Spółki komunalne jako samorządowe jednostki organizacyjne

W celu wykonywania swoich zadań, oprócz tworzenia własnych jednostek organizacyjnych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zawierać umowy z innymi podmiotami. Przesądza o tym jednoznacznie brzmienie stosownych przepisów ustaw ustrojowych, a mianowicie art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Główna część zadań jednostek samorządu terytorialnego jest jednak wykonywana poprzez samorządowe jednostki organizacyjne.

1. Większość z nich działa w ramach osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego (*statio municipi*) – jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe (jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego)². Do grupy samorządowych jednostek organizacyjnych należą jednak także jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (samorządowe osoby prawne)³. Należy tu wskazać w szczególności samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej funkcjonujące na podstawie Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (DzU 2011, nr 112, poz. 654, z późn. zm.) oraz instytucje kultury działające na podstawie Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (DzU 2001, nr 13, poz. 123, z późn. zm.)⁴. Do grupy wojewódzkich jednostek organizacyjnych należą ponadto „inne samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych”,

² P. Chmielnicki, *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnym*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 12, s. 46.

³ Na dychotomiczny podział kategorii samorządowych jednostek organizacyjnych na grupę jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego oraz grupę samorządowych osób prawnych, w odniesieniu do gmin, wskazał m.in. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 878/08, [w:] LEX nr 484875.

⁴ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990, s. 14.

nie będące przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami, ani spółkami prawa handlowego, o których mowa w art. 9 pkt 14 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Kategoria ta reprezentowana jest obecnie przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego. W celu wykonywania swoich zadań jednostki samorządu terytorialnego mogą również tworzyć spółki prawa handlowego bądź przystępować do nich, a także przystępować do spółdzielni lub spółek wodnych⁵. W literaturze przedmiotu brak zgodności w kwestii zaliczania tych podmiotów do kategorii samorządowych jednostek organizacyjnych – samorządowych osób prawnych⁶.

2. Katalog typów normatywnych spółek prawa handlowego, które jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć oraz do których mogą przystępować, został określony w art. 9 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Są to przede wszystkim spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne, ale także spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.), czyli spółki zawiązywane w celu wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁷.

⁵ C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrąński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 1997, s. 18.

⁶ Szerzej patrz: A. Agopszowicz, *Własność komunalna – publiczna czy prywatna*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002; C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrąński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 1997; M. Cilak, *Prawne formy finansowania samorządowych spółek prawa handlowego, działających w sferze użyteczności publicznej, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1-2, s. 72-76; S. Czarnow, *Status prawny spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4; S. Czarnow, *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 11; S. Czarnow, *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1998; S. Dudzik, *Wnoszenie mienia gminnego do spółek handlowych oraz nadzór nad jego wykorzystaniem*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 5; P. Kryczko, *Prawnofinansowe konsekwencje przekształcenia komunalnego zakładu budżetowego w jednoosobową spółkę gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 4; P. Malinowski, *Prawne ujęcie działalności gospodarczej samorządu powiatowego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11; W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2; M. Pyziak-Szafnicka, P. Płaszczyk, *Działalność gospodarcza gmin a granice sfery użyteczności publicznej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 2; T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5; M. Roman, *Formy organizacyjno-prawne prowadzenia komunalnych usług wodociągowych i kanalizacyjnych w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9; M. Szydło, *Ograniczenia działalności gospodarczej odnoszące się do przedsiębiorstw komunalnych a swobody rynku wewnętrznego we Wspólnocie Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008; P. Wagner, *Własność komunalna. Zagadnienia węzłowe*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 1-2.

⁷ Warto zauważyć, iż w takiej spółce podmiot publiczny nie może być komplementariuszem.

Wykonywanie w formie spółki zadań gminnych w sferze użyteczności publicznej nie podlega szczególnym restrykcjom⁸. Działalność gospodarcza wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej może być prowadzona przez gminy oraz gminne osoby prawne, zgodnie z art. 9 ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jedynie w przypadkach określonych w Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. W art. 10 ust. 1 ustawa ta stanowi, iż poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;

2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Ponadto, stosownie do ust. 2 tegoż artykułu, gmina może tworzyć spółki prawa handlowego działające poza sferą użyteczności publicznej, a także przystępować do takich spółek również wówczas, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Zgodnie z ust. 3 tegoż artykułu, ograniczeniom powyższym nie podlega posiadanie przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Należy zauważyć, że zastosowanie przez ustawodawcę niezwykle nieostrego pojęcia „spółek ważnych dla rozwoju gminy” sprawia, iż ograniczenia swobody gmin w zakresie tworzenia spółek prawa handlowego oraz przystępowania do nich, wskazane w art. 10 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, nabierają iluzorycznego charakteru. W opinii autora, znaczenie poszczególnych spółek prawa handlowego dla rozwoju gminy może być przedmiotem oceny wyłącznie przez organy gminy.

Zgoła odmiennie określono uprawnienia powiatów do tworzenia spółek prawa handlowego, a także przystępowania do nich. Zgodnie z art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Regulacje w tym zakresie należy uznać za jasne i nie budzące wątpliwości, co znalazło potwierdzenie na gruncie orzecznictwa (m.in. Uchwała nr 310/02 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 5 sierpnia 2002 r.,

⁸ Jak stanowi art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, zadania o charakterze użyteczności publicznej polegają na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

„Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2003 nr 1, poz. 25; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 288/06, [w:] LEX nr 271344)⁹.

Szerszy zakres swobody w odniesieniu do tworzenia spółek prawa handlowego oraz przystępowania do nich ustawodawca przyznał samorządowi wojewódzkiemu. Zgodnie z art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także przystępować do takich spółek lub spółdzielni. Jak wskazuje ust. 2 tego artykułu, poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

3. Cel i metoda badania

W aktualnym stanie prawnym nie istnieje możliwość bezpośredniego określenia wartości zadłużenia polskich spółek komunalnych w inny sposób niż poprzez pozyskanie i bezpośrednie zagregowanie danych dla wszystkich poszczególnych spółek komunalnych publikowanych obecnie w Monitorach Polskich „B”. Należy jednak zauważyć, iż zgodnie z art. 23 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (DzU 2011, nr 232, poz. 1378), Monitor Polski „B” przestanie się ukazywać z dniem 1 stycznia 2013 r. i odtąd sprawozdania finansowe spółek będą publikowane w ogólnopolskim dzienniku urzędowym „Monitor Sądowy i Gospodarczy”. Rozwiązanie to jest jednak bardzo kosztowne oraz wymaga niezwykle dużego nakładu pracy. Nie pozwala także poddać analizie i ocenie zadłużenia wielu małych komunalnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z art. 60 ust. 1 Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU 2009, nr 152, poz. 1223, z późn. zm.), ogłaszaniu w Monitorze Polskim „B” nie podlegają bowiem roczne sprawozdania finansowe kontynuujących działalność komunalnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, które w roku poprzedzającym rok obrotowy, za który sporządzono sprawozdania finansowe, nie spełniły co najmniej dwa z następujących warunków:

a) średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło co najmniej 50 osób,

⁹ Odmienne podejście do przedmiotowej kwestii zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyrokach z dnia 9 stycznia 2003 r. (sygn. akt I SA/Gd 1968/02, [w:] LEX nr 682122) oraz 6 grudnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Gd 1977/99, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, nr 2, poz. 63).

b) suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego stanowiła równowartość w walucie polskiej co najmniej 2 500 000 EUR,

c) przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów oraz operacji finansowych za rok obrotowy stanowiły równowartość w walucie polskiej co najmniej 5 000 000 EUR.

Celem niniejszego opracowania jest ocena skali zadłużenia spółek komunalnych w oparciu o istniejące dokumenty sprawozdawcze, inne niż jednostkowe sprawozdania finansowe spółek komunalnych. W tym celu wykorzystano bilanse skonsolidowane jednostek samorządu terytorialnego oraz sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z jednostek samorządu terytorialnego, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury. Obowiązek sporządzania przez jednostki samorządu terytorialnego bilansów skonsolidowanych, prezentujących m.in. skonsolidowane zobowiązania jednostki samorządu terytorialnego (jako jednostki dominującej) oraz samorządowych osób prawnych, w tym spółek komunalnych (jako jednostek zależnych lub współzależnych), wynika z art. 40 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) oraz §21 Rozporządzenia 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 (DzU 2010, nr 128, poz. 861). Obowiązek sporządzania kwartalnych sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z jednostek samorządu terytorialnego, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury wynika z art. 41 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (DzU 2010, nr 43, poz. 247).

Obliczenia przeprowadzono w następujący sposób. Po pierwsze, dla każdej jednostki samorządu terytorialnego zsumowano dane zawarte w pozycjach bilansu skonsolidowanego B.I. „Zobowiązania finansowe długoterminowe” oraz C.I. „Zobowiązania finansowe krótkoterminowe”. W ten sposób uzyskano informację o łącznych skonsolidowanych zobowiązaniach finansowych jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostek zależnych i współzależnych. Nie obejmują one zobowiązań wymagalnych, m.in. związanych z dostawami towarów lub usług, które podlegają zakwalifikowaniu do pozycji C.II „Pozostałe zobowiązania finansowe krótkoterminowe”. Konsolidacja powinna jedynie eliminować informacje o wartości pożyczek udzielanych sobie nawzajem przez poszczególne jednostki powiązane, co jest w pełni uzasadnione, gdyż jest to swego rodzaju dług wewnętrzny w ramach zrekonstruowanej „samorządowej grupy kapitałowej”. Po drugie, od wartości skonsolidowanych zobowiązań finansowych jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostek

zależnych i współzależnych dla każdej jednostki samorządu terytorialnego odejmowano zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz instytucji kultury pomniejszone o zobowiązania wymagalne (określone w sprawozdaniach Rb-Z). W przypadku uzyskania wyniku ujemnego, co może świadczyć o bardzo dużej skali pożyczek podlegających wyłączeniom konsolidacyjnym lub o występowaniu istotnych błędów w konstrukcji bilansu skonsolidowanego, wyliczoną kwotę zastępowano zerem¹⁰.

4. Ocena skali zadłużenia spółek komunalnych w Polsce

Badaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które przekazały regionalnym izmom obrachunkowym swoje bilanse skonsolidowane w postaci elektronicznej (tab. 1)¹¹. W odniesieniu do roku 2009 uwzględniono zatem dane z 2819 jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku roku 2010 z 2787 jednostek samorządu terytorialnego. Należy zauważyć bardzo wysoki udział jednostek, dla których uzyskano ujemne oceny wartości zadłużenia spółek komunalnych (tab. 1). W związku z tym poddano ocenie próbę 14 jednostek samorządu terytorialnego, dla których uzyskano takie wyniki. We wszystkich przypadkach za ujemny wynik odpowiadały błędy popełnione w procedurze tworzenia bilansu skonsolidowanego. Z powyższych względów oceny skali zadłużenia spółek komunalnych są zanizowane, co nie pozbawia jednak uzyskanych wyników istotnej wartości poznawczej.

W latach 2009-2010 zadłużenie spółek komunalnych (nie licząc zobowiązań wymagalnych) wzrosło z 11 299 466,9 tys. zł do 13 192 025,8 tys. zł (tab. 2-3). Relacja zadłużenia spółek komunalnych do zadłużenia bezpośrednio obciążającego jednostki samorządu terytorialnego wyniosła w analizowanych latach odpowiednio 28,18% 23,94%. Zadłużenie to nie ma zatem charakteru marginalnego i może istotnie (choć pośrednio) wpływać na sytuację finansową wspólnot samorządowych. Pozostaje ono jednocześnie wielokrotnie wyższe niż zadłużenie pozostałych typów samorządowych osób prawnych. Należy przy tym dodać, że zadłużenie spółek komunalnych nie podlega żadnym ustawowym ograniczeniom ani systematycznemu monitoringowi.

Zdecydowana większość zadłużenia spółek komunalnych przypada na miasta na prawach powiatu oraz Warszawę (tab. 4) – w 2009 r. stanowiło to 52,63% oraz 5,71% łącznego zadłużenia spółek komunalnych; w kolejnym roku udziały te wynosiły odpowiednio 55,00% oraz 21,97%. Ta część zadłużenia spółek komunalnych cechuje się także wysoką dynamiką: odpowiednio 122,01% oraz 449,07%. Szybko

¹⁰ W przypadku bilansów skonsolidowanych jednostek samorządu terytorialnego nie istnieją żadne oficjalne instrukcje, wytyczne lub choćby zasady dobrej praktyki dotyczące ich sporządzania. Bilanse te, w odróżnieniu od sprawozdawczości budżetowej, nie podlegają także kontroli regionalnych izb obrachunkowych – są jedynie przekazywane do Ministerstwa Finansów za pośrednictwem izb.

¹¹ W odniesieniu do bilansów skonsolidowanych jednostek samorządu terytorialnego, w odróżnieniu od sprawozdań budżetowych, nie ma obowiązku przekazywania ich w postaci elektronicznej.

Tabela 1. Jednostki samorządu terytorialnego charakteryzujące się ujemną wartością zadłużenia spółek komunalnych według bilansu skonsolidowanego

Wyszczególnienie	JST	JST uwzględnione w analizie		Liczba jednostek z wykazaną wartością ujemną zadłużenia spółek komunalnych		Udział jednostek z wykazaną wartością ujemną zadłużenia spółek komunalnych	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010
Województwa samorządowe	16	15	14	8	8	53,33%	57,14%
Warszawa	1	1	1	0	0	0,00%	0,00%
Miasta na prawach powiatu	64	63	60	11	9	17,46%	15,00%
Powiaty	314	314	307	166	143	52,87%	46,58%
Gminy ogółem	2426	2426	2405	497	548	20,49%	22,79%
Gminy miejskie	241	241	236	38	52	15,77%	22,03%
Gminy miejsko-wiejskie	597	597	595	159	171	26,63%	28,74%
Gminy wiejskie	1588	1588	1574	300	346	18,89%	21,98%
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	2821	2819	2787	677	733	24,02%	26,30%

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Tabela 2. Zadłużenie spółek komunalnych na tle samorządowego długu publicznego według stanu na dzień 31.12.2009 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Zadłużenie JST	Zadłużenie JST bez zobowiązań wymagalnych	Zadłużenie SP ZOZ	Zadłużenie SP ZOZ bez zobowiązań wymagalnych	Zadłużenie instytucji kultury	Zadłużenie spółek komunalnych
JST ogółem	40 294 344,3	40 102 101,1	4 438 686,9	2 790 909,0	37 413,0	11 299 466,9
Warszawa	4 023 652,8	4 023 648,0	177 963,0	94 981,3	24,3	645 379,6
Województwa samorządowe	3 046 161,4	3 043 191,3	2 003 832,6	1 309 490,3	16 226,5	270 409,5
Miasta na prawach powiatu	14 706 166,3	14 658 662,4	332 715,1	205 298,7	7264,7	5 946 716,9
Powiaty	3 907 312,4	3 891 463,4	1 779 436,3	1 101 772,0	839,3	867 600,7
Gminy ogółem	14 611 051,4	14 485 140,7	144 739,9	79 366,8	13 058,1	4 214 739,8
Gminy miejskie	3 972 215,0	3 935 803,8	108 020,0	48 946,6	4241,8	1 994 710,4
Gminy miejsko- -wiejskie	5 421 195,8	5 371 419,7	33 895,7	28 306,3	6127,2	1 362 195,2
Gminy wiejskie	5 217 640,6	5 177 917,2	2824,2	2113,9	2689,1	857 834,3

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 3. Zadłużenie spółek komunalnych na tle samorządowego długu publicznego według stanu na dzień 31.12.2010 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Zadłużenie JST	Zadłużenie JST bez zobowiązań wymagalnych	Zadłużenie SP ZOZ	Zadłużenie SP ZOZ bez zobowiązań wymagalnych	Zadłużenie instytucji kultury	Zadłużenie spółek komunalnych
JST ogółem	55 093 871,8	54 810 593,9	4 185 329,5	2 586 295,1	90 476,3	13 192 025,8
Warszawa	5 291 391,3	5 289 088,1	200 172,7	88 180,7	40,9	2 898 190,9
Województwa samorządowe	4 291 150,2	4 284 285,2	1 908 300,7	1 275 723,8	17 001,8	383 042,2
Miasta na prawach powiatu	18 146 131,3	18 044 728,5	334 774,0	206 586,8	13 114,1	7 255 858,5
Powiaty	5 435 586,6	5 414 356,8	1 603 172,7	946 580,9	1996,7	960 805,2
Gminy ogółem	21 929 612,5	21 780 438,6	138 909,5	69 222,9	58 322,7	4 592 319,8
Gminy miejskie	5 504 072,2	5 463 462,8	110 855,9	45 277,6	6049,3	2 193 358,6
Gminy miejsko-wiejskie	7 964 929,3	7 900 829,6	23 576,5	20 052,9	23 656,6	1 430 715,7
Gminy wiejskie	8 460 611,0	8 416 146,2	4477,1	3914,1	28 616,8	968 245,5

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 4. Struktura zadłużenie spółek komunalnych na tle samorządowego długu publicznego w 2009 r. oraz 2010 r. według szczebli samorządu terytorialnego (stan na dzień 31.12. danego roku; w %)

Wyszczególnienie	Zadłużenie JST		Zadłużenie SP ZOZ		Zadłużenie instytucji kultury		Zadłużenie spółek komunalnych	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Warszawa	9,99	9,60	4,01	4,78	0,06	0,05	5,71	21,97
Województwa samorządowe	7,56	7,79	45,14	45,59	43,37	18,79	2,39	2,90
Miasta na prawach powiatu	36,50	32,94	7,50	8,00	19,42	14,49	52,63	55,00
Powiaty	9,70	9,87	40,09	38,30	2,24	2,21	7,68	7,28
Gminy ogółem	36,26	39,80	3,26	3,32	34,90	64,46	37,30	34,81
Gminy miejskie	9,86	9,99	2,43	2,65	11,34	6,69	17,65	16,63
Gminy miejsko-wiejskie	13,45	14,46	0,76	0,56	16,38	26,15	12,06	10,85
Gminy wiejskie	12,95	15,36	0,06	0,11	7,19	31,63	7,59	7,34

Źródło: jak w tab. 1.

przyspiera także zadłużenie spółek wojewódzkich (o 41,65%), jednak ich udział w łącznym zadłużeniu spółek komunalnych pozostaje marginalny. Niska dynamika zadłużenia spółek komunalnych cechowała gminy oraz powiaty. Wyniosła ona odpowiednio 110,74% oraz 108,96%. W konsekwencji zmniejszeniu uległ ich udział w łącznym zadłużeniu spółek komunalnych. Na spółki gminne przypadało w latach

2009-2010 odpowiednio 37,30% oraz 34,81% łącznego zadłużenia spółek komunalnych. W przypadku spółek powiatowych udział ten wynosił odpowiednio 7,68% oraz 7,28%.

5. Zakończenie

Należy zauważyć, iż wartość poznawcza bilansów skonsolidowanych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest obecnie ograniczona z powodu braku oficjalnych instrukcji ich sporządzania lub choćby zasad dobrej praktyki w tym zakresie. Ograniczenia te wynikają także z faktu braku kontroli formalno-rachunkowej tych bilansów ze strony regionalnych izb obrachunkowych. Ustalenia powyższe determinują charakter wniosków *de lege ferenda* w tym zakresie.

Uzyskane oceny skali zadłużenia spółek komunalnych uprawniają do uznania, iż zadłużenie to jest znaczące i może istotnie (choć pośrednio) rzutować na sytuację finansową wspólnot samorządowych. Ponad trzy czwarte zadłużenia spółek komunalnych przypada na Warszawę oraz miasta na prawach powiatu. Zadłużenie to szybko przyrasta i powinno być przedmiotem monitoringu i dalszych wnikliwych analiz. Z tego względu *de lege ferenda* należy rozważyć objęcie spółek komunalnych obowiązkami sprawozdawczymi, pozwalającymi na realizować wskazane powyżej cele.

Literatura

- Agopszowicz A., *Własność komunalna – publiczna czy prywatna*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2.
- Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002.
- Banasiński C., Kulesza M., Szafranski D., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 1997.
- Cilak M., *Prawne formy działania organów samorządu województwa w zakresie pozyskiwania środków z budżetu Unii Europejskiej w świetle ustawy z 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] A. Borodo (red.), *Samorząd województwa – współczesne zagadnienia prawne i finansowe*, Toruń 2010.
- Cilak M., *Prawne formy finansowania samorządowych spółek prawa handlowego, działających w sferze użyteczności publicznej, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1-2.
- Chmielnicki P., *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnym*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 12.
- Czarnow S., *Status prawny spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4.
- Czarnow S., *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 11.
- Czarnow S., *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10.

- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1998.
- Dudzik S., *Wnoszenie mienia gminnego do spółek handlowych oraz nadzór nad jego wykorzystaniem*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 5.
- Kryczko P., *Prawnofinansowe konsekwencje przekształcenia komunalnego zakładu budżetowego w jednoosobową spółkę gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 4.
- Malinowski P., *Prawne ujęcie działalności gospodarczej samorządu powiatowego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990.
- Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2.
- Pyziaż-Szafnicka M., Płaszczyc P., *Działalność gospodarcza gmin a granice sfery użyteczności publicznej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 2.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- Roman M., *Formy organizacyjno-prawne prowadzenia komunalnych usług wodociągowych i kanalizacyjnych w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, DzU 2010, nr 43, poz. 247.
- 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, DzU 2010, nr 128, poz. 861.
- Szydło M., *Ograniczenia działalności gospodarczej odnoszące się do przedsiębiorstw komunalnych a swobody rynku wewnętrznego we Wspólnocie Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Uchwała nr 310/02 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 5 sierpnia 2002 r., [w:] „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2003, nr 1, poz. 25.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, DzU 2001, nr 13, poz. 123, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, DzU 2009, nr 152, poz. 1223, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 2011, nr 45, poz. 236.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 2001, nr 142, poz. 1592, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, DzU 2011, nr 112, poz. 654, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, DzU 2011, nr 232, poz. 1378.
- Wagner P., *Własność komunalna. Zagadnienia węzłowe*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 1-2.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku) z dnia 9 stycznia 2003 r., sygn. akt I SA/Gd 1968/02, [w:] LEX nr 682122.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku) z dnia 6 grudnia 2000 r., sygn. akt I SA/Gd 1977/99, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, nr 2, poz. 63.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 288/06, [w:] LEX nr 271344.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 878/08, [w:] LEX nr 484875.

MUNICIPAL COMPANIES' DEBT. SELECTED PROBLEMS

Summary: In performance of their statutory tasks, the local authorities establish various organisational units. These may take the form of commercial companies. If this is so, the debt incurred by such a commercial company has no statutory limitation but nevertheless it may significantly affect the financial situation of the parent local authority. This article presents the results of a survey on the level of municipal companies' debt in Poland.

Keywords: local government, municipal companies, debt.