

## Kredyty i pożyczki jako instrumenty zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego

Ewa Miłoslawa Kowalewska\*

**Streszczenie:** *Cel:* Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na znaczenie i funkcję zwrotnych źródeł finansowania deficytu budżetowego, jakimi są kredyty i pożyczki. Ustawodawca wyraźnie określił zakres i cele, na jakie mogą być przeznaczone środki pochodzące z zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań. Ponadto, kredyty i pożyczki, w obliczu ograniczonych pod względem ekonomicznym i prawnym możliwości, stanowią powszechne źródło zaciągania długu, które rodzi konkretne skutki zarówno pozytywne, jak i negatywne.

*Metodologia badań:* Jako metodę badawczą przyjęto analizę materiału normatywnego oraz dorobku literatury w zakresie prawa bankowego oraz prawa finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

*Wyniki:* Przeprowadzona analiza wskazuje na specyfikę kredytów i pożyczek jako instrumentów równoważenia budżetu oraz na szczególną ich rolę w procesie finansowania inwestycji. Analiza aktów prawnych wskazuje na jednolite zasady dotyczące wykorzystania kredytów i pożyczek przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego.

*Oryginalność/wartość:* W artykule podjęto próbę wyodrębnienia kredytów i pożyczek jako zwrotnych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego, które kreują zobowiązania tworzące dług publiczny, a jednocześnie z uwagi na swoją specyfikę pozwalają finansować ważne projekty o charakterze inwestycyjnym. Analiza badanego zagadnienia potwierdza, iż tak popularne umowy, jak umowa pożyczki i kredytu są stosowane także przez samorząd terytorialny. Wśród tych umów wyróżniono także umowy charakterystyczne tylko dla jednostek samorządu terytorialnego, jak chociażby umowy pożyczki stosowane w postępowaniu naprawczym.

**Słowa kluczowe:** instrumenty zaciągania długu, jednostka samorządu terytorialnego

### Wprowadzenie

Równoważenie budżetu stanowi jeden z elementów procesu, który opiera się na podejmowaniu decyzji budżetowych. Należy zauważyć, że równoważenie budżetu może być dokonywane na różnych etapach i wielokrotnie. Zdarza się, że budżet może wydawać się zrównoważony na początku roku budżetowego, a na końcu roku budżetowego utrzymanie równowagi budżetowej może być zagrożone. Przyczyny takiego stanu rzeczy upatrywać

---

\* mgr Ewa Miłoslawa Kowalewska, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, al. Jana Pawła II 22a, 70-453 Szczecin, e-mail: ewa.mila@gazeta.pl.

należy w przeszacowaniu dochodów i/lub niedoszacowaniu wydatków albo w wystąpieniu wydatków, których wcześniej nie udało się przewidzieć (Jastrzębska 2012: 189).

Z uwagi na złożoność problematyki równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego (zwanych dalej także JST), należy zwrócić uwagę na metody i instrumenty, które umożliwiają przywrócenie równowagi budżetu w krótkim i długim okresie. Należy podkreślić, że wybór określonej metody równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego powinien być świadomy i celowy. Ponadto, powinien on uwzględniać skutki bezpośrednie oraz te, które mogą wystąpić w wyniku dokonanego wyboru w przyszłości.

Do czynników, które wpływają na wybór metody równoważenia zaliczyć można: charakter zadania (bieżące, inwestycyjne), kwotę środków finansowych niezbędnych do jego realizacji, bieżącą i prognozowaną kondycję JST (płynność finansowa i zdolność kredytowa), cechy wybranego instrumentu finansowego (bezzwrotnego i zwrotnego), wysokość kosztów pozyskania kapitału z określonych źródeł finansowania, ryzyko związane z wykorzystaniem danego źródła finansowania (Jastrzębska 2012: 189).

Pożyczki i kredyty są obecnie popularnym źródłem finansowania wydatków i rozchodów publicznych. Należy zwrócić uwagę, iż po to źródło przychodów sięgać mogą JST, a nie ich jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej.

## 1. Miejsce kredytów i pożyczek wśród metod równoważenia budżetu JST

W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące rodzaje metod równoważenia budżetu JST (Jastrzębska 2012: 190):

- metody oparte na zwiększaniu wydajności źródeł dochodów JST,
- metody oparte na podnoszeniu racjonalności wydatków budżetu JST,
- metody oparte na pozyskiwaniu środków ze zwrotnych źródeł finansowania.

Do tej ostatniej grupy zakwalifikować należy zaciąganie kredytów i pożyczek krajowych i zagranicznych (krótkoterminowych i długoterminowych). O wyborze konkretnych instrumentów równoważących budżet JST decydują wyłącznie organy JST, co wynika z przyznanej im osobowości prawnej i określonego prawnie zakresu samodzielności finansowej (Jastrzębska 2012: 192).

Zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego to suma zobowiązań JST (dłużnika), który powinien zwrócić pożyczone kwoty (kapitał) i odsetki wierzycielom (bankom lub innym podmiotom), którzy na określony czas powierzyli środki pieniężne JST. Na podstawie powyższej definicji mówić można o „długu publicznym samorządu terytorialnego”, który ma charakter umowny (Borodo 2012: 166). Termin ten pozostaje w korelacji ze zwrotem „kredyt publiczny samorządu terytorialnego”, który jest pojęciem węższym i obejmuje jedno źródło, jakim są kredyty (ewentualnie pożyczki, z uwagi na podobieństwa).

Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. DzU 2013, poz. 885 ze zm.) używa pojęcia państwowego długu publicznego do określenia zadłużenia podmiotów

sektora finansów publicznych. Jednocześnie mowa jest o finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu. W tym celu możliwe jest zaciąganie pożyczek i kredytów.

Odwołując się zatem do pojęć: „dług publiczny” i „kredyt publiczny” należy wskazać, że są to dwie kategorie o podobnym charakterze, jednakże ich podstawę stanowią dwa inne aspekty. „Dług publiczny” to zwrot używany z punktu widzenia zadłużenia. „Kredyt publiczny” natomiast to zwrot używany z punktu widzenia pozyskiwania wpływów o charakterze zwrotnym (Borodo 2012: 167).

Zaciąganie przez JST zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek poddane zostało określonym rygorom prawnym. Do podstaw prawnych w tym zakresie zalicza się wymienioną już ustawę o finansach publicznych oraz ustawę z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. DzU 2013, poz. 596 ze zm.), ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. DzU 2013, poz. 595 ze zm.), ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. DzU 2013, poz. 594 ze zm.).

Z punktu widzenia podstawowych kategorii finansowych konstruujących budżet JST (dochody, wydatki, rozchody, przychody), zaciągnięte kredyty i pożyczki są źródłem przychodów, które z kolei sytuują się w szerszej kategorii pojęciowej środków publicznych.

Środki finansowe pochodzące z zaciągniętych przez JST kredytów i pożyczek powinny być przeznaczone przede wszystkim na finansowanie wydatków inwestycyjnych JST. Należy zauważyć, że zapotrzebowanie na wydatki inwestycyjne jest zmienne, w niektórych okresach rośnie, w innych jest mniejsze. Fakt ten może zatem uzasadniać zaciąganie kredytów lub pożyczek, ponieważ dostęp do nich jest powszechny i możliwy w każdym czasie.

## **2. Podstawy prawne zaciągania pożyczek i kredytów przez JST oraz ich znaczenie praktyczne**

Gmina, powiat i województwo mogą zaciągać pożyczki lub kredyty. Te dwie formy różnią się określonymi elementami konstrukcji i funkcjonowania (Heropolitańska, Borowska 1996: 15 i n.).

Umowa pożyczki uregulowana została w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (t.j. DzU 2014, poz. 121 ze zm.), a umowa kredytu w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (t.j. DzU 2015, poz. 128). Umowa kredytu należy do czynności bankowych *sensu stricte*, co oznacza, że może być zawierana tylko przez bank. Umowa pożyczki należy do czynności *sensu largo*, czyli staje się czynnością bankową, jeśli jest wykonywana przez bank. Pożyczki mogą być udzielane także przez inne podmioty (między innymi osoby fizyczne, państwowe fundusze celowe).

W literaturze przedmiotu wskazuje się na podobieństwa pomiędzy tymi dwoma umowami, przede wszystkim z uwagi na zbieżność ich funkcji. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na różnice pomiędzy nimi, by potwierdzić, że terminów tych nie należy stosować zamiennie (Mikos 2007: 18–21; Ofiarski 2013: 484).

W myśl art. 720 Kodeksu cywilnego, poprzez zawarcie umowy pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego pożyczkę określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych co do gatunku. Biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Umowa pożyczki powinna być zawarta na piśmie, kiedy jej kwota przekracza wartość 500 zł. Pożyczka może być przeznaczona przez pożyczkobiorcę na jakikolwiek cel. Nie musi być oprocentowana i nie muszą się z nią wiązać jakiegokolwiek dodatkowe obciążenia finansowe. Pomimo tego, że przepisy ogólne dotyczące pożyczek nie wprowadzają konieczności określania przeznaczenia przekazanych środków, w stosunku do JST zasada ta nie jest spełniona. Pożyczki, które stanowią część długu publicznego mają najczęściej ściśle określone przeznaczenie, związane między innymi z realizacją konkretnych zadań inwestycyjnych (Walczak 2014: 26).

Pojęcie „kredyt” wywodzi się od łacińskiego słowa *credere*, co oznacza „wierzyć”. W umowie kredytu bank staje się wierzycielem, który przekazuje drugiej stronie umowy kredytu – dłużnikowi, środki pieniężne. Celem umowy kredytu bankowego jest przekazanie określonych środków pieniężnych kredytobiorcy w zamian za określony zysk dla banku, którego źródłem jest oprocentowanie i prowizja.

Przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony w umowie cel. Kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami, w oznaczonych terminach spłaty oraz do zapłaty prowizji od udzielonego kredytu. Kredyt jest przeznaczany na cel określony w umowie, a bank może kontrolować sposób jego wykorzystania. Przedmiotem kredytu mogą być jedynie środki pieniężne.

Warunkami udzielenia kredytu bankowego JST są: złożenie wniosku o kredyt, posiadanie zdolności kredytowej, ustanowienie prawnego zabezpieczenia spłaty kredytu, złożenie stosownych oświadczeń. Do wniosku JST powinna dołączyć statut, dokumenty dotyczące upoważnienia do zaciągnięcia kredytu, aktualne zaświadczenie z urzędu skarbowego o terminowym regulowaniu zobowiązań podatkowych, zaświadczenie z ZUS o braku zaległości w regulowaniu składek na ubezpieczenia społeczne, dokumenty związane z ustanowieniem zabezpieczenia spłaty kredytu, sprawozdanie z wykonania budżetu za dwa lata poprzedzające złożenie wniosku, opinię bankową wystawioną przez bank prowadzący rachunek bankowy, decyzje administracyjne niezbędne do realizacji danej inwestycji w przypadku ubiegania się o kredyt inwestycyjny.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą oferować różnorodne formy zabezpieczenia spłaty kredytu czy pożyczki. Mogą to być: poręczenia według prawa cywilnego lub wekslowego, blokada lokaty terminowej, zastaw na ruchomych składniach majątku, zastaw rejestrowy na pojazdach, inne formy, np. gwarancje na przyszłych dochodach budżetu JST.

JST na podstawie ustawy z 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j. DzU 2012, poz. 657 ze zm.) może

wystąpić z wnioskiem do Rady Ministrów o poręczenie spłaty kredytu bankowego. Rada Ministrów udziela poręczeń na spłatę kredytów w ramach ogólnej kwoty określonej w ustawie budżetowej. Uzyskanie poręczenia odbywa się według określonej procedury. Minister Finansów wydaje w tej kwestii stosowną opinię i jest upoważniony do potrącenia, z należnej JST subwencji ogólnej, kwot z tytułu refundacji środków pieniężnych, przekazanych z budżetu państwa na spłatę kredytów bankowych (Jastrzębska 2012: 215).

Ustawodawca określił katalog sytuacji umożliwiających skorzystanie przez JST z instrumentów finansowania zwrotnego, w tym z kredytów i pożyczek. Jest to katalog zamknięty. W myśl art. 89 ustawy o finansach publicznych JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
- finansowanie planowanego deficytu budżetowego,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Ponadto, ustawodawca wprowadził kategorię zobowiązań w formie pożyczki zaciąganych w państwowych funduszach celowych, jeśli ustawa tworząca fundusz tak stanowi, z przeznaczeniem na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w ramach przedsięwzięć określonych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (Walczak 2014: 141).

W literaturze przedmiotu (Gonet 2006: 15; Swianiewicz 2003: 42) można znaleźć wiele argumentów, które przemawiają za korzystaniem przez JST z kredytów i pożyczek wyłącznie na cele inwestycyjne. Do najważniejszych z nich zaliczyć można (Wiewióra 2009: 10–11):

- potencjalne korzyści płynące z inwestycji przekraczające koszty obsługi zadłużenia,
- obniżenie kosztów inwestycji na skutek skrócenia czasu jej realizacji,
- równość międzypokoleniowa (nakłady ponoszone są w chwili realizacji inwestycji, a korzyści osiągnane po jej zakończeniu),
- „unijność” projektów inwestycyjnych, która oznacza zapewnienie wkładów własnych, źródłem których mogą być kredyty i pożyczki.

Popularność kredytów jest wynikiem szerokiej oferty kierowanej przede wszystkim przez banki w stronę samorządu terytorialnego. Wśród banków wymienić należy zarówno banki komercyjne, jak i bank państwowy, jakim jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Ponadto ofertę kredytową do JST kierują także międzynarodowe instytucje finansowe, między innymi Bank Światowy, Bank Rozwoju Rady Europy oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Do głównych pożyczkodawców JST zaliczyć należy natomiast Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwany dalej NFOŚiGW) oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwane dalej WFOŚiGW).

Umowa kredytu zawarta między bankiem a JST określa w szczególności (Walczak 2014: 25):

- strony umowy,
- kwotę i walutę kredytu,
- cel, na który kredyt został udzielony,
- zasady i termin spłaty kredytu,
- w przypadku umowy o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska, szczegółowe zasady określania sposobów i terminów ustalania kursu wymiany walut, na podstawie którego w szczególności wyliczana jest kwota kredytu, jego transz i rat kapitałowo-odsetkowych oraz zasad przeliczania na walutę wypłaty albo spłaty kredytu,
- wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany,
- sposób zabezpieczenia spłaty kredytu,
- zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu,
- terminy i sposób pozostawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych,
- wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje,
- warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy.

Mając na uwadze szczególnie określoną celowość zaciąganych kredytów przez JST oraz zasady, na jakich umowy takie mogą być zawierane, kredyty dla JST można podzielić na (Galiński 2012: 619):

- kredyty o charakterze obrotowym:
  - kredyty w rachunku bankowym (bieżącym i kredytowym),
  - kredyty odnawialne,
- kredyty o charakterze inwestycyjnym:
  - typowe kredyty inwestycyjne,
  - kredyty współfinansujące projekty unijne (w tym: pomostowe i finansujące wkład własny i koszty niekwalifikowane projektu).

### **3. Źródła i zasady zaciągania pożyczek przez JST**

W oparciu o ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (t.j. DzU 2013, poz. 1232 ze zm.) JST mogą zaciągać w NFOŚiGW oraz w WFOŚiGW pożyczki na finansowanie:

1. Przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami.
2. Realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej.
3. Przedsięwzięć związanych z ochroną powierzchni ziemi.

4. Systemu kontroli wnoszenia przewidzianych ustawą opłat za korzystanie ze środowiska, w szczególności tworzenie baz danych podmiotów korzystających ze środowiska obowiązanych do ponoszenia opłat.
5. Wspomagania systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku.
6. Przeciwdziałania klęskom żywiołowym i likwidowanie ich skutków dla środowiska.
7. Wspomagania wykorzystywania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii.
8. Wspomagania ekologicznych form transportu.
9. Działań związanych z utrzymaniem i zachowaniem parków oraz ogrodów, będących przedmiotem ochrony na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
10. Przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków.
11. Wydatków na nabywanie, utrzymanie, obsługę i zabezpieczenie specjalistycznego sprzętu i urządzeń technicznych, służących wykonywaniu działań na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
12. Projektów inwestycyjnych realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi.
13. Przygotowania dokumentacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mają być współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi.
14. Projektów inwestycyjnych realizowanych z udziałem środków bezzwrotnych pozy-skiwanych w ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz współ-pracy dwustronnej.
15. Przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prawnym (t.j. DzU 2009, nr 19, poz. 100 ze zm.).

Pożyczki zaciągane przez JST w NFOŚiGW oraz WFOŚiGW na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska mogą być częściowo umarzone<sup>1</sup>, pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów. Pożyczki te są zatem częstym źródłem finansowania inwestycji JST dotyczących termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, np. szkół, przedszkoli, administracji samorządowej, obiektów sportowych i innych (Walczak 2014: 27). Ponadto należy wyraźnie podkreślić, że pożyczki, jakie oferuje NFOŚiGW oraz WFOŚiGW dla JST cechują się zdecydowanie niższym oprocentowaniem niż podobna oferta banków komercyjnych.

---

<sup>1</sup> Z wyłączeniem pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.



Realizując zadania współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, JST mogą ubiegać się o pożyczkę z budżetu państwa na tak zwane wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych ponoszonych na wykonanie takich zadań. Pożyczki te mogą dotyczyć jedynie działań objętych wskazanym programem w zakresie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowy i rozwoju wsi oraz wdrażania lokalnych strategii rozwoju. Szczegółowy tryb ich udzielania reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 roku w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich (DzU, nr 216, poz. 1420).

Pożyczkę na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych ponoszonych na realizację operacji z udziałem środków, o których mowa wyżej, udziela Bank Gospodarstwa Krajowego, jednakże jest ona zobowiązaniem zaliczanym do państwowego długu publicznego. Jest ona zaciągana ze środków budżetu państwa (Walczak 2014: 31).

JST może otrzymać pożyczki, kwalifikowane jako naprawcze z budżetu państwa. Stanowią one specyficzny rodzaj zobowiązania dłużnego. W odniesieniu do tego rodzaju pożyczki nie można stwierdzić, że jej zaciągnięcie związane jest z prowadzeniem gospodarki finansowej JST, które umożliwiają realizację zadań o charakterze inwestycyjnym. Zaciągnięcie tego rodzaju pożyczki jest konsekwencją prowadzenia nieprawidłowo przez określony czas gospodarki finansowej przez JST oraz przyjęcia odpowiedzialności za tego rodzaju działania i postanowienie o podjęciu postępowania naprawczego (Walczak 2014: 31).

Pożyczka naprawcza z budżetu państwa ma szczególne przeznaczenie. Jej celem jest przede wszystkim poprawa sytuacji finansowej konkretnej JST czy spłata pożyczki wraz z odsetkami.

#### **4. Zobowiązania stanowiące dług publiczny zaliczane do kategorii kredytów i pożyczek, których spłata dokonuje się przez wydatki publiczne**

Ustawodawstwo przewiduje możliwość zaliczenia do kategorii kredytów i pożyczek zobowiązań z tytułu umów, które nie są umowami kredytu ani umowami pożyczki, jednakże ich konsekwencje są zbliżone do zobowiązań kredytowych czy pożyczkowych. Wymienić tutaj należy umowy: o partnerstwie publiczno-prawnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu, umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok. Do tej kategorii można zaliczyć również zobowiązania z tytułu umów factoringu oraz umów forfaitingu.

Istota tych zobowiązań polega na ich nieprecyzyjności, która utrudnia między innymi ich kwalifikowanie. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że bardzo ważną staje się w tym przypadku analiza umów pod kątem ich treści ekonomicznej, bez względu na nazwę i formę (Walczak 2014: 34).



## Uwagi końcowe

Kredyty i pożyczki stanowią jeden z instrumentów zaciągania długu przez JST. Z uwagi na fakt, iż możliwość sięgania po kredyty i pożyczki ograniczona została w zasadzie do zadań inwestycyjnych, w praktyce nie może spełniać dominującej funkcji. Ze względu na to, że JST są zaliczane do sektora finansów publicznych, zdecydowana większość środków finansowych przeznaczonych na realizację inwestycji pochodzi z podatków i opłat lokalnych oraz z dochodów związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym, a także z redystrybucji środków między budżetem państwa a strukturami lokalnymi (Główka 2010: 84 i n.).

Z powyższych rozważań wynika, że JST mogą zaciągać dług, równocześnie jednak obowiązują pewne ograniczenia prawno-systemowe, które zapobiegają zadłużeniom na dużą skalę. Należy dodatkowo zauważyć, iż przy kredytach pojawiają się pewne typowo ekonomiczne mechanizmy, które w praktyce wpływają również na ograniczenie możliwości zadłużania się JST. Do tych mechanizmów należą chociażby zmiany stopy oprocentowania dla kredytów i pożyczek. Jednocześnie należy podkreślić, że kredyty bankowe oraz pożyczki stanowią bardzo ważne źródło finansowania projektów inwestycyjnych. Co więcej, w kontekście projektów współfinansowanych ze środków unijnych stają się jedynym źródłem, które zapewnia tak zwany wkład własny. Dzięki temu wiele projektów JST mogło zostać zrealizowanych.

Zgodnie z informacją z wykorzystania budżetów JST za III kwartały 2014 roku: według planu w ramach przychodów ogółem na kwotę 23 238 109 686,01 zł – kredyty i pożyczki stanowić miały 12 897 056 522,24 zł. Wykonanie wskazuje, iż kredyty i pożyczki stanowiły kwotę 4 176 135 833,99 zł z kwoty przychodów ogółem 15 905 223 332,06 zł.

## Literatura

- Borodo A. (2012), *Samorząd terytorialny. System prawno finansowy*, LexisNexis, Warszawa.
- Galiński P. (2012), *Kredyty i pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i perspektywa rozwoju*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 689.
- Główka G., *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego kredytem bankowym*, Materiał źródłowy strony internetowej: [www.wne.sggw.pl](http://www.wne.sggw.pl) (20.01.2015).
- Gonet W. (2006), *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Wydawnictwa Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Heropolitańska I., Borowska E. (1996), *Kredyty i gwarancje bankowe*, Twigger, Warszawa.
- Mikos A. (2007) *Charakter prawny umowy kredytu i umowy pożyczki*, „Edukacja Prawnicza” nr 6–9.
- Ofiarski Z. (2013), *Prawo bankowe. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Swianiewicz P. (2003), *Zadłużenie jako forma finansowania działalności samorządów – doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Finanse Komunalne” nr 5.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, DzU nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, t.j. DzU 2003, nr 174, poz. 1689 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. DzU 2013, poz. 596 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. DzU 2013, poz. 595 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. DzU 2013, poz. 594 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU, nr 157, poz. 1240 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe, t.j. DzU 2002, nr 72, poz. 665 ze zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – prawo ochrony środowiska, t.j. DzU 2013, poz. 1232 ze zm.

Walczak P. (2014), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, C.H.Beck, Warszawa.

Wiewióra M. (2009), *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 239.

[www.wne.sggw.pl](http://www.wne.sggw.pl) (20.01.2015).

### CREDITS AND LOANS AS INSTRUMENTS OF DEBT TAKING BY LOCAL GOVERNMENT UNITS

**Abstract:** *Goal* – The purpose of this article is to draw attention to the importance and function of the returnable financing sources of the budget deficit that are credits and loans. The legislature clearly defined the scope and objectives of the funds which are taken out by local governments on the basis of the commitments. In addition, credits and loans, in the face of limited legal and economic opportunities are widespread source of taking out debt which raises specific effects, both positive and negative.

*Research methodology* – As a research method, it was adopted normative analysis of the material and literary achievements in the field of banking law and of the rights of the public finances, with particular emphasis on the financial system of local government units.

*Results* – The undertaken analysis shows the specificity of credits and loans as instrument of balancing the budget and of their special role in the investments financing. Analysis of legislation indicates homogenous rules concerning the use of credits and loans by all local government units.

*Originality/value* – This article is an attempt to distinct credits and loans as repayable sources of funding applied by local government units that create obligations constituting public debt and, at the same time, fund important investment projects due to their specific help. Analysis of the issue investigated confirms that so-called popular loans agreements, as credits and loans contracts are also applied by the local government. Among these agreements were distinguished those characteristic only of the local government units, like the loan agreements, used in recovery proceedings.

**Keywords:** credit , loan, local government unit

### Cytowanie

Kowalewska E.M. (2015), *Kredyty i pożyczki jako instrumenty zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 73, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 879–888; [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).