

## SAMORZĄDY NA GRANICY BANKRUCTWA – CICHA NIEWYPŁACALNOŚĆ GMIN

*dr Jolanta Gałuszka*



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO (Priorytet 4).

### Wstęp

Samorząd terytorialny odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa. To na gminach, powiatach i województwach spoczywa obowiązek zapewnienia mieszkańcom podstawowych usług publicznych: od edukacji i pomocy społecznej, przez transport i gospodarkę odpadami, po utrzymanie infrastruktury oraz kształtowanie ładu przestrzennego. W praktyce oznacza to konieczność godzenia coraz szerszego katalogu zadań z ograniczonymi, niekiedy niestabilnymi, a często także nieadekwatnymi źródłami finansowania.

Coraz wyraźniej ujawnia się przy tym zjawisko „cichej niewypłacalności”. Choć formalnie budżety pozostają zbilansowane, to jednak narastają opóźnienia w płatnościach, ograniczane są inwestycje, a jakość usług publicznych stopniowo się pogarsza. Źródłem tych procesów jest nie tylko bieżąca koniunktura gospodarcza, lecz także konstrukcja systemu finansów samorządowych, uzależnienie od transferów z budżetu centralnego oraz ograniczona elastyczność dochodowa jednostek.

W takich warunkach zadłużenie staje się jednym z kluczowych narzędzi pozwalających utrzymać ciągłość realizacji zadań i odpowiadać na rosnące oczekiwania mieszkańców. Dług ma jednak zarówno swoje dobre, jak i złe oblicze. Jego skutki zależą od uwarunkowań instytucjonalnych, jakości zarządzania finansami publicznymi oraz racjonalności decyzji o zaciąganiu zobowiązań. W literaturze przedmiotu problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego oraz jego konsekwencji został szeroko opisany. Podkreśla się, że zadłużenie wpływa na długoterminową wypłacalność, stabilność finansową oraz poziom obciążeń fiskalnych. Wzrost potrzeb społeczności lokalnych przy niewystarczających dochodach sprzyja coraz częstszemu wykorzystywaniu długu jako narzędzia finansowania przede wszystkim inwestycji infrastrukturalnych (Bellot i in., 2017). Jednocześnie badania wskazują, że lokalne zadłużenie może negatywnie oddziaływać na sektor prywatny, obniżając inwestycje i płace oraz osłabiając efekt stymulujący wydatków publicznych (Pinardon-Touati, 2022;

Cao i in., 2022). Po przekroczeniu określonego poziomu dług może wypierać inwestycje prywatne, ograniczać wydatki publiczne i hamować wzrost gospodarczy (Zhao i in., 2019).

Część autorów z jednej strony zwraca uwagę, że nadmierne zadłużenie sprzyja pogorszeniu płynności finansowej lub wręcz uruchamia spiralę długu (Standard i Kozera, 2020), a wzrost zadłużenia w przeliczeniu na mieszkańca oddziałuje m.in. na rynek nieruchomości (Micheli, 2020). Rosnące zadłużenie na niższych szczeblach administracji może także zwiększać koszty odsetkowe na poziomie centralnym (Greer, 2015), natomiast zamienność środków dłużnych generuje dodatkowe ryzyka fiskalne (Aghón i Letelier, 1996).

Z drugiej strony wskazuje się, że odpowiednio zarządzany dług może sprzyjać długoterminowej wypłacalności i umożliwiać wcześniejsze korzystanie z efektów inwestycji kapitałowych – bez konieczności wieloletniego gromadzenia oszczędności (Gorina i in., 2018; Canuto i Liu, 2013). Korzyści te są jednak zróżnicowane terytorialnie i zależą od skali zadłużenia oraz uwarunkowań fiskalnych (Chen i Li, 2019). W wielu państwach wprowadzono zatem reguły ograniczające nadmierne korzystanie z długu – w tym tzw. złotą regułę, zgodnie z którą bieżące dochody finansują wydatki bieżące, natomiast zadłużenie przeznacza się wyłącznie na cele inwestycyjne (Lotz, 2006; Kloha i in., 2005; Kose i in., 2020). Celem tych rozwiązań jest zmniejszenie ryzyka narastania problemów fiskalnych w kolejnych latach.

Gminy znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej funkcjonują więc w warunkach narastających napięć wynikających zarówno z czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych: niedostosowania dochodów do zakresu zadań, spadku wpływów podatkowych, rosnącego zapotrzebowania na usługi publiczne czy wahań koniunktury gospodarczej. Niezdolność do trwałego zrównoważenia budżetu, przy jednoczesnym ustawowym obowiązku świadczenia usług publicznych, prowadzi do „błędnego koła” zadłużenia oraz stopniowych cięć wydatków. W rezultacie samorządy ograniczają skalę realizowanych zadań, podnoszą podatki i opłaty lokalne, a niekiedy także redukują zatrudnienie. Działania te mogą przynieść krótkookresowe osiągnięcie równowagi budżetowej, lecz w dłuższej perspektywie sprzyjają narastaniu napięć społecznych, erozji zaufania do władz lokalnych i osłabieniu potencjału rozwojowego jednostek.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na problem osłabienia zaufania mieszkańców do władz lokalnych wynikający z niewypełniania zadań w oczekiwanym zakresie i jakości. Obywatele często postrzegają ponoszone obciążenia fiskalne jako „cenę”, którą płacą za usługi publiczne, dlatego oczekują adekwatnej jakości oraz poczucia bezpieczeństwa ze strony instytucji publicznych.

Zaufanie polityczne stanowi kluczowy element funkcjonowania demokracji, ponieważ buduje legitymizację i stabilność rządu. Badania wskazują, że jest ono wzmacniane poprzez pozytywne doświadczenia na poziomie lokalnym, bliskość instytucji, możliwość udziału w procesach decyzyjnych oraz bezpośredni kontakt z przedstawicielami władz. W rezultacie udane interakcje z władzami lokalnymi mogą przekładać się także na bardziej pozytywną ocenę instytucji krajowych, tworząc „kaskadę zaufania” od poziomu lokalnego do centralnego (Sabbi i in., 2024).

W świetle powyższych uwarunkowań szczególnego znaczenia nabiera pytanie o granice bezpiecznego zadłużenia oraz o mechanizmy, które pozwalają samorządom uniknąć „cichej niewypłacalności”, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do realizacji zadań publicznych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie skali zjawiska, wskazanie jego głównych determinant oraz analiza praktycznych konsekwencji dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

## 1. Balansowanie na krawędzi: jak wygląda ukryta niewypłacalność samorządów? Upadłość, restrukturyzacja i niewypłacalność w perspektywie jednostek samorządu terytorialnego

Niewypłacalność jednostki samorządu terytorialnego jest zjawiskiem powtarzającym się w historii rozwoju gospodarczego, o czym świadczą liczne przypadki bankructw lokalnych jednostek terytorialnych, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Znaczenie procedur upadłościowych rośnie wraz z postępującą decentralizacją wydatków, systemów podatkowych i zadłużania się, a także z rozwojem samorządowych rynków kredytowych. W literaturze finansów publicznych coraz częściej podkreśla się, że niewypłacalność samorządu rzadko ma postać widowiskowego bankructwa (por. Liu, Waibel, 2008). Gminy nie „upadają” w taki sposób jak przedsiębiorstwa, ponieważ nie mogą zaprzestać swojej działalności i muszą nadal zapewniać mieszkańcom podstawowe usługi publiczne. Zamiast formalnej niewypłacalności pojawia się więc zjawisko, które można określić jako „cichą” lub „ukrytą” niewypłacalność.

Zjawisko to polega na stopniowej utracie zdolności do regulowania bieżących zobowiązań i jednoczesnym utrzymywaniu formalnej równowagi budżetu. Jednostka samorządu terytorialnego funkcjonuje wówczas „na kroplówce”: przesuwając terminy płatności, roluje zadłużenie, dokonuje selektywnych i często doraźnych cięć wydatków, aby zachować księgową spójność planu finansowego. W ujęciu budżetowym sytuacja może wydawać się stabilna, podczas gdy w praktyce narastają napięcia płynnościowe.

Aby właściwie zrozumieć to zjawisko, konieczne jest rozróżnienie kilku kluczowych pojęć. Po pierwsze, płynność, czyli zdolność do regulowania bieżących zobowiązań w terminie. Innymi słowy, chodzi o odpowiedź na pytanie, czy gmina ma środki na pokrycie rachunków, wynagrodzeń i faktur. Po drugie, relacja między wynikiem budżetu a płynnością: budżet może być formalnie zbilansowany, a mimo to brakować środków pieniężnych na bieżące wydatki. Wreszcie, szczególne znaczenie mają zobowiązania wymagalne – takie, których termin płatności już upłynął. Ich narastanie stanowi jeden z najważniejszych sygnałów ostrzegawczych, wskazujących na wchodzenie gminy w obszar „cichej niewypłacalności”.

W prawie gospodarczym pojęcia upadłości i restrukturyzacji odnoszą się przede wszystkim do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W sytuacji utraty zdolności do spłaty zobowiązań przedsiębiorstwo może zostać objęte postępowaniem upadłościowym bądź restrukturyzacyjnym, którego celem jest, odpowiednio, likwidacja majątku i zaspokojenie wierzycieli lub przywrócenie zdolności do regulowania zobowiązań. Warto wspomnieć, że termin „bankructwo” wywodzi się z włoskiego słowa *bancarotta* („złamana ława”) i historycznie odnosi się do symbolicznej utraty zdolności kupca do prowadzenia działalności gospodarczej (Donald, Swanson, Bush, 1899). Współcześnie pojęcie to funkcjonuje jednak w zupełnie innych, sformalizowanych ramach prawnych.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego sytuacja jest zasadniczo odmienna. Samorządy nie funkcjonują na takich samych zasadach jak przedsiębiorstwa, nie mogą zaprzestać działalności, a ich istnienie wynika bezpośrednio z przepisów prawa publicznego. W myśl przepisów ustawy – Prawo upadłościowe art. 6 pkt 2 (t.j. Dz.U. 2025, poz. 614) jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają obecnie ani zdolności upadłościowej, ani restrukturyzacyjnej. Nie oznacza to jednak braku problemów o charakterze niewypłacalnościowym, narastające zadłużenie i trudności płatnicze skłaniają zaś do poszukiwania adekwatnych mechanizmów prawnych i finansowych, które mogłyby zapobiegać kryzysom lub ograniczać ich skutki. Ta specyfika wymaga precyzyjnego rozróżnienia stosowanych pojęć.

Celem postępowania upadłościowego jest stworzenie ram do negocjacji między wierzycielami a podmiotami finansującymi, co umożliwi zastosowanie różnych rozwiązań restrukturyzacyjnych. W tym kontekście rozróżnia się niewypłacalność finansową, rozumianą jako utratę zdolności do terminowego regulowania zobowiązań, oraz niewypłacalność biznesową, polegającą na trwałej utracie zdolności do generowania dodatnich przepływów i utrzymania modelu działalności. Solidne postępowanie upadłościowe pomaga wierzycielom i dłużnikom zrozumieć, czy podmiotowi grozi niewypłacalność finansowa i biznesowa, a tym samym uzgodnić, jak zachować w maksymalnym stopniu wartość przedsiębiorstwa w toku postępowania.

Odpowiednio skonstruowane ramy prawne zapewniają pewność proceduralną w procesie negocjacji, ograniczają problemy związane ze wspólną własnością oraz zmniejszają asymetrię informacji pomiędzy uczestnikami obrotu gospodarczego.

Odwieczny problem bankructwa ma dwojaki charakter. Po pierwsze, miasta oraz inni pożyczkobiorcy muszą być w stanie składać wiarygodne, prawnie egzekwowalne obietnice spłaty, w przeciwnym razie dostęp do finansowania staje się ograniczony. W literaturze ekonomicznej pokusa nadużycia, określana jako „hazard moralny”, pojawia się w sytuacji, w której po uzyskaniu dostępu do finansowania dłużnik podejmuje działania odbiegające od pierwotnie deklarowanych celów, angażując się w przedsięwzięcia obarczone podwyższonym ryzykiem, licząc na przeniesienie części potencjalnych strat na pożyczkodawcę lub inne podmioty (Mishkin, 1992). W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego mechanizm ten może przejawiać się w podejmowaniu decyzji zadłużeniowych w warunkach osłabionej odpowiedzialności za długookresowe konsekwencje fiskalne, w szczególności w sytuacji oczekiwania wsparcia zewnętrznego. W praktyce oznacza to, że władze jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące struktury wydatków i finansowania, kierując się krótkookresowymi celami budżetowymi lub politycznymi, przy jednocześnie osłabionych bodźcach do internalizacji długookresowych kosztów fiskalnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy konsekwencje zadłużenia są częściowo przenoszone na inne podmioty lub na przyszłe okresy budżetowe.

Konieczne są stabilne i przewidywalne ramy prawne, które ograniczają występowanie hazardu moralnego. Jednym z potencjalnych skutków tego mechanizmu może być preferowanie finansowania bieżących potrzeb kosztem obsługi zadłużenia, co należy odróżnić od samej istoty zjawiska. Po drugie, w praktyce zdarzają się sytuacje, gdy pełna spłata zobowiązań nie jest możliwa. Wówczas w interesie zarówno wierzycieli, jak i dłużników leży wypracowanie porozumienia restrukturyzacyjnego. Proces ten bywa jednak utrudniony ze względu na „problem działania zbiorowego” (Grzybek, 2012) – zjawisko polegające na rozbieżności interesów poszczególnych wierzycieli. Paradoks polega na tym, że procedury upadłościowe, których celem jest rozwiązywanie problemów działania zbiorowego, mogą jednocześnie osłabiać siłę prawnych zobowiązań zapłaty, co w dłuższym okresie może sprzyjać występowaniu zachowań o charakterze hazardu moralnego.

Warto podkreślić, że prawo upadłościowe nie służy wyłącznie regulowaniu długów podmiotów niezdolnych do spłaty. W sektorze prywatnym pełni ono również funkcję mechanizmu reorganizacji, którego celem jest maksymalizacja wartości przedsiębiorstwa oraz ograniczenie ryzyka ponownego pojawienia się trudności finansowych. Zdarza się stosunkowo rzadko, aby korporacja wychodziła z postępowania upadłościowego w niezmienionej postaci, z nienaruszoną strukturą działalności i zarządzania.

Odmiennie kształtują się rozwiązania dotyczące jednostek samorządu terytorialnego. Prawo upadłościowe w odniesieniu do podmiotów samorządowych zostało

zaprojektowane przede wszystkim jako instrument regulacji zadłużenia, a nie jako narzędzie reorganizacji. Przyjmuje się, że jednostka samorządu opuszcza postępowanie upadłościowe w zasadniczo tej samej formie, z niezmienionymi granicami, zasobami, zadaniami oraz strukturą zarządzania, w jakiej ogłosiła niewypłacalność.

W literaturze amerykańskiej podkreśla się, że znacząca część majątku komunalnego, przeznaczona na realizację celów publicznych, takich jak: drogi, nabrzeża, szpitale czy budynki administracyjne, była tradycyjnie wyłączona spod egzekucji. Uzasadnienie tego rozwiązania opierało się na traktowaniu majątku publicznego jako dobra zarządzanego „w interesie wspólnym”, a więc niewyodrębnionego w celu zaspokajania pojedynczych wierzycieli. Innymi słowy, przyjęto konstrukcję, zgodnie z którą długi obciążały korporację komunalną jako osobę prawną, natomiast jej mienie pozostawało prawnie chronione ze względu na pełnione funkcje publiczne (Randal, Picker, McConnell, 1992).

Podobna logika, choć funkcjonująca w odmiennych ramach instytucjonalnych, występuje również w systemach europejskich, w tym w Polsce. Majątek jednostek samorządu terytorialnego przeznaczony do wykonywania zadań publicznych co do zasady podlega szczególnej ochronie prawnej i nie może być dowolnie przedmiotem egzekucji na rzecz wierzycieli. Wynika to z założenia, że jego podstawowym celem jest zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych, a nie zabezpieczenie zobowiązań finansowych w sposób analogiczny do majątku prywatnego. Takie ujęcie wzmacnia stabilność funkcjonowania samorządów, ale jednocześnie komplikuje kwestie odpowiedzialności za zadłużenie i ogranicza możliwości zastosowania klasycznych mechanizmów upadłościowych.

Pojęcie niewypłacalności można rozpatrywać z różnych perspektyw. Zrozumienie tego zjawiska zwykle poprzedza refleksja nad wypłacalnością, rozumianą jako zdolność jednostki samorządu terytorialnego do terminowego wywiązywania się ze zobowiązań finansowych oraz jednocześnie do zaspokajania bieżących potrzeb wspólnoty oraz realizacji zaplanowanych inwestycji. W kontekst tej problematyki wpisuje się sformułowana przez M. Bitnera definicja wypłacalności, przez którą autor ten rozumie wynikającą z dobrej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego możliwość terminowego wywiązywania się ze wszystkich zobowiązań pieniężnych, będących w szczególności efektem zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych walorów dłużnych, przy zaspokojeniu bieżących potrzeb wspólnoty samorządowej oraz zrealizowaniu planowanych wydatków inwestycyjnych (Bitner, 1999). W praktyce sytuacja ta wymaga utrzymywania dodatnich przepływów pieniężnych w określonym horyzoncie czasu.

Rozważając przywołane ut supra ujęcia wypłacalności, można dojść do przekonania, że terminem doń pokrewnym jest płynność finansowa (Stolorz-Krzysz, 1998), która oznacza zdolność jednostki samorządowej do wywiązywania się z zaciągniętych uprzednio krótkoterminowych zobowiązań pieniężnych (Gruszka, 2001). Jak słusznie zauważa M. Langer, nie jest przy tym istotne – w ślad za powyższym rozumieniem tego pojęcia – źródło, z jakiego jednostka samorządu terytorialnego będzie czerpać niezbędne zasoby do pokrywania narastających zobowiązań. Tak więc pojmowana płynność finansowa będzie występować wówczas, gdy saldo wzajemnych przepływów finansowych w określonym przedziale czasowym nie będzie odnotowywało ujemnych wyników. Rzadko jednak w praktyce dochodzi do takiej sytuacji, w której zdecydowana większość jednostek samorządowych jest w stanie terminowo regulować obciążające je spłaty z tytułu zaciągniętych długów. Częstokroć nadmiar nakładanych na nie obowiązków publicznych, przy jednoczesnym dość ograniczonym wachlarzu źródeł dochodów własnych, prowadzi nieuchronnie do występowania przejściowych napięć i trudności z bieżącym utrzymaniem płynności finansowej. Skutkiem zaś długotrwałego utrzymywania się takiego stanu rzeczy w budżetach jednostek samorządu

terytorialnego jest popadnięcie przez nie w stan permanentnej niewypłacalności (Lange, 2014).

Doświadczenia pokazują, że wiele jednostek samorządu terytorialnego okresowo zmagają się z napięciami płatniczymi, wynikającymi z rozbieżności między zakresem nałożonych na nie zadań publicznych a ich możliwościami dochodowymi. W ostatnich latach problem ten coraz wyraźniej ujawnia się w debacie publicznej. Wskazuje się na przypadki miast, które w obliczu zobowiązań krótkoterminowych zmuszone są do wprowadzania programów oszczędnościowych oraz ograniczania wydatków bieżących. W przestrzeni medialnej przywoływany bywa m.in. przykład Zabrze, zmagającego się z obsługą zobowiązań obligacyjnych, a także doświadczenie Ostrowic, które w następstwie narastającego zadłużenia zostały ostatecznie zlikwidowane i włączone do sąsiednich jednostek (Adamus, 2024).

Na tym tle pojawia się fundamentalne pytanie: czy jednostka samorządu, podobnie jak podmiot prywatny, może być objęta klasyczną procedurą upadłościową? Przykład gminy Ostrowice pokazuje, że jednostka samorządu terytorialnego może w praktyce znaleźć się w stanie zbliżonym do bankructwa. Zadłużenie gminy przekroczyło poziom jej kilkuletnich dochodów, a bieżące wpływy nie wystarczały ani na obsługę długu, ani na realizację podstawowych zadań publicznych. Źródłem problemów był przede wszystkim zbyt ambitny program inwestycyjny finansowany długiem oraz późniejsze próby podtrzymywania płynności poprzez kolejne, coraz droższe zobowiązania. W pewnym momencie gmina znalazła się w klasycznej „spirali zadłużenia”. Jednocześnie okazało się, że mechanizmy nadzorcze reagowały zbyt późno, prawo dopuszczało działania omijające ograniczenia zadłużeniowe, a interwencja państwa nastąpiła dopiero w sytuacji narastającej niewypłacalności. Ostatecznie Ostrowice zostały zlikwidowane i włączone do sąsiedniej gminy, ponieważ w polskim systemie prawnym nie istnieje procedura upadłości komunalnej, która pozwalałaby sądowo uporządkować zadłużenie przy zachowaniu ciągłości funkcjonowania jednostki. Historia ta potwierdza, że problemy finansowe samorządów mogą narastać latami i ujawnić się dopiero w momencie, gdy możliwości obsługi zobowiązań są już wyczerpane. Jednocześnie rodzi pytanie, jakie instrumenty ochronne powinny funkcjonować w sytuacji trwałej niewypłacalności gmin (Nelicki, 2017). Wskazane przypadki nie są wyłącznie rezultatem indywidualnych decyzji władz lokalnych, lecz odzwierciedlają szersze napięcia związane z finansowaniem zadań publicznych na poziomie lokalnym.

Choć teoretycznie można wskazać argumenty przemawiające za traktowaniem samorządu jako podmiotu posiadającego zdolność upadłościową, to przeważa pogląd przeciwny. Wynika on ze szczególnego charakteru jednostek samorządu terytorialnego jako dłużników publicznych, zobowiązanych do nieprzerwanego wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej. Ewentualne bankructwo prowadzące do likwidacji lub przejęcia takiej jednostki skutkowałoby naruszeniem konstytucyjnie chronionych praw mieszkańców oraz uszczupleniem majątku przeznaczonego na cele wspólne. Z tego względu w polskim porządku prawnym przyjęto jednoznaczne stanowisko: upadłość jednostki samorządu terytorialnego nie może zostać ogłoszona. Niewypłacalność samorządu nie prowadzi zatem do jego likwidacji, lecz wymaga poszukiwania innych instrumentów naprawczych i nadzorczych, które pozwalają zapewnić ciągłość świadczenia usług publicznych.

## 2. Niewypłacalność gmin w świetle prawa: granice i mechanizmy ochronne

Jak wskazano we wcześniejszej części artykułu, jednostki samorządu terytorialnego mogą w praktyce doświadczać zjawisk zbliżonych do niewypłacalności, mimo że

formalnie nie posiadają zdolności upadłościowej. W polskim systemie prawnym JST zaliczane są do kategorii podmiotów, wobec których ogłoszenie upadłości jest niedopuszczalne, co pozostaje w ścisłym związku z ich publicznym charakterem i ustawową koniecznością zapewnienia ciągłości świadczenia usług publicznych. Pogląd ten jest szeroko akcentowany również w doktrynie prawa (por. Adamus, 2025).

Brak zdolności upadłościowej nie eliminuje jednak ryzyka wystąpienia problemów finansowych o charakterze niewypłacalnościowym. Gmina może utracić płynność, kumulować zobowiązania wymagalne i w praktyce tracić zdolność do wykonywania części zadań publicznych. W takich sytuacjach, zamiast klasycznych procedur upadłościowych, stosowane są instrumenty o charakterze nadzorczym i naprawczym, których celem jest przywrócenie równowagi finansowej przy jednoczesnym zachowaniu ciągłości funkcjonowania jednostki.

W polskim systemie finansów samorządowych podstawowym ograniczeniem zadłużeniowym jest indywidualny wskaźnik zadłużenia, określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1483). Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja prowadziłaby do przekroczenia dopuszczalnej relacji łącznych obciążeń z tytułu spłaty zobowiązań oraz kosztów obsługi długu do dochodów bieżących budżetu.

Dopuszczalny poziom tych obciążeń jest uzależniony od sytuacji finansowej danej jednostki i wyznaczany na podstawie średniej z nadwyżek operacyjnych osiągniętych w poprzednich latach budżetowych, z uwzględnieniem dochodów ze sprzedaży majątku. Konstrukcja ta sprawia, że zdolność do obsługi zadłużenia jest powiązana z realnym potencjałem dochodowym jednostki, a nie z jednolitym limitem obowiązującym wszystkie samorządy.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia pełni zatem funkcję mechanizmu stabilizującego, który ma na celu ograniczenie nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego oraz wymuszenie uwzględniania długookresowych konsekwencji decyzji finansowych. Jednocześnie, jak wskazuje praktyka funkcjonowania samorządów, spełnienie formalnych wymogów tego wskaźnika nie zawsze eliminuje ryzyko wystąpienia napięć płynnościowych, zwłaszcza w jednostkach o słabym lub niestabilnym potencjale dochodowym.

Szczególną rolę w systemie zabezpieczeń odgrywają regionalne izby obrachunkowe. RIO sprawują nadzór nad uchwałami budżetowymi i wieloletnimi prognozami finansowymi, oceniając możliwość realizacji przyjętych zobowiązań. W razie stwierdzenia naruszeń mogą wzywać do dokonania korekt, a w sytuacjach skrajnych – ustalić budżet w zastępstwie organów gminy. Jest to mechanizm ochronny, który ma zapewnić minimalną zdolność do wykonywania zadań publicznych, choć jego charakter jest w dużej mierze reaktywny.

W przypadku narastających trudności finansowych stosowane są także instrumenty naprawcze. Obejmują one przygotowanie i realizację programu działań zmierzających do przywrócenia równowagi finansowej, często połączonych z ograniczeniem wydatków bieżących, przeglądem zadań lub renegocjacją zobowiązań. W określonych sytuacjach możliwe jest wsparcie w formie pożyczki z budżetu państwa, służącej przywróceniu płynności. Rozwiązania te mają charakter nadzwyczajny i wiążą się z istotnym ograniczeniem samodzielności finansowej jednostki, a jednocześnie mogą rodzić oczekiwanie „ratunku z zewnątrz”.

Ostatecznym środkiem ingerencji państwa pozostaje zarząd komisaryczny, wprowadzany wówczas, gdy organy gminy trwale i w sposób istotny naruszają prawo lub nie są w stanie wykonywać swoich zadań. Komisarz przejmuje wówczas kompetencje organów gminy, w tym w szczególności w sferze finansów publicznych, co pozwala ustabilizować sytuację, ale jednocześnie znacząco ogranicza lokalną demokrację.

Pomimo istnienia formalnych zabezpieczeń prawnych zjawisko określane jako „cicha niewypłacalność” jednostek samorządu terytorialnego nie zostaje całkowicie wyeliminowane. Nierzetelne raportowanie danych, opóźnianie regulowania zobowiązań oraz lokowanie części kosztów finansowania zadań publicznych poza bezpośrednim budżetem jednostki mogą czasowo maskować narastające problemy płynnościowe. W rezultacie gmina może formalnie wykazywać równowagę budżetową, podczas gdy faktycznie traci zdolność do bieżącego wykonywania swoich zadań. W skrajnych przypadkach prowadzi to do wszczynania postępowań egzekucyjnych z majątku jednostki, co wymusza ograniczenie zakresu jej działalności do niezbędnego minimum.

W polskim porządku prawnym gmina nie może ogłosić upadłości, w sytuacji zagrożenia stabilności finansowej ustawodawca przewidział jednak instrumenty naprawcze, których centralnym elementem jest program postępowania naprawczego uregulowany w art. 240a ustawy o finansach publicznych. Program ten jest uruchamiany w przypadku braku możliwości uchwalenia budżetu lub wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z obowiązującymi regułami fiskalnymi oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych. Jest on uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na okres nieprzekraczający trzech lat budżetowych i podlega zaopiniowaniu przez RIO.

Zakres programu postępowania naprawczego obejmuje analizę sytuacji finansowej jednostki, identyfikację przyczyn zagrożeń oraz plan działań naprawczych wraz z harmonogramem ich wdrażania i prognozą efektów finansowych. W okresie realizacji programu dochodzi do istotnego ograniczenia samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym zakazu podejmowania nowych inwestycji finansowanych długiem, udzielania poręczeń i gwarancji, a także ponoszenia wybranych kategorii wydatków uznaniowych. Ustawa dopuszcza jednocześnie możliwość czasowego odstępowania od spełniania relacji fiskalnych określonych w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, przy czym odstępowanie to dotyczy wyłącznie obsługi zobowiązań istniejących w dniu przyjęcia programu oraz ewentualnej pożyczki z budżetu państwa. Wsparcie to ma charakter warunkowy i jest uzależnione od konsekwentnej realizacji przyjętych działań naprawczych.

Niezależnie od formalnych procedur naprawczych w praktyce funkcjonowania samorządów obserwuje się zjawisko przenoszenia części zobowiązań finansowych do spółek komunalnych, określane w literaturze jako „wypychanie długu”. Mechanizm ten polega na powierzaniu realizacji inwestycji podmiotom pozostającym pod kontrolą właścicielską jednostki samorządu terytorialnego i zaciąganiu przez nie zobowiązań, co pozwala na lokowanie kosztów finansowania zadań publicznych poza bezpośrednim budżetem. Pomimo formalnego wyodrębnienia zadłużenia w bilansach spółek komunalnych ekonomiczne ryzyko związane z jego obsługą pozostaje po stronie jednostki samorządu terytorialnego, co w dłuższym okresie może prowadzić do dalszego osłabienia jej stabilności finansowej.

### **3. Przyczyny i determinanty „cichej niewypłacalności” jednostek samorządu terytorialnego**

Analiza literatury przedmiotu wskazuje, że zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego rzadko stanowi rezultat pojedynczej, niekorzystnej decyzji. Zazwyczaj jest ono efektem długotrwałej kumulacji procesów instytucjonalnych, fiskalnych i społeczno-ekonomicznych, które kształtują warunki funkcjonowania samorządów w ramach systemu finansów publicznych. Znaczna część tych uwarunkowań pozostaje

poza bezpośrednim wpływem władz lokalnych, co utrudnia jednoznaczną ocenę przyczyn narastania zadłużenia na poziomie pojedynczych jednostek. W tym kontekście o skali i dynamice zadłużenia decyduje nie tyle suma pojedynczych uchwał budżetowych, ile strukturalna logika systemu finansowego, w którym funkcjonują samorządy, obejmująca zarówno zakres powierzonych zadań, jak i dostępne instrumenty dochodowe.

#### OGRANICZONA ELASTYCZNOŚĆ BUDŻETOWA

W literaturze często podkreśla się rolę struktury wydatków publicznych. Muñoz i Olaberria zwracają uwagę, że wysoki udział wydatków sztywnych, wynagrodzeń, świadczeń społecznych czy odsetek znacząco ogranicza zdolność do reagowania na wstrząsy gospodarcze. W praktyce samorząd, nawet dostrzegając zagrożenie, nie ma przestrzeni, by szybko skorygować swoje wydatki (Muñoz, Olaberria, 2019). Taka sztywność sprzyja kumulacji napięć: przy spowolnieniu koniunktury dochody maleją, a koszty pozostają na zbliżonym poziomie. Z czasem narasta presja na wykorzystanie długu jako „bezpiecznika”, który pozwala utrzymać bieżące funkcje państwa lokalnego. Z polskiej perspektywy problem ten jest szczególnie widoczny tam, gdzie udział wydatków oświatowych, energetycznych czy transportowych przekracza możliwości dochodowe gmin. Ogranicza to nie tylko inwestycje, lecz także zdolność do tworzenia bufora finansowego na okresy kryzysu.

#### „MIĘKKIE” OGRANICZENIA BUDŻETOWE I POKUSA NADUŻYCIA

Kolejną grupę czynników stanowią mechanizmy opisywane w literaturze jako miękkie ograniczenia budżetowe. W sytuacji, gdy po stronie władz lokalnych występuje przekonanie o możliwości uzyskania wsparcia zewnętrznego w razie trudności finansowych, osłabieniu ulegają bodźce sprzyjające zachowaniu długookresowej ostrożności fiskalnej. W takich warunkach decyzje dotyczące struktury wydatków i finansowania mogą być podejmowane przy ograniczonej internalizacji przyszłych kosztów zadłużenia.

Badania empiryczne wskazują, że skłonność do optymizmu finansowego po stronie władz publicznych jest szczególnie widoczna w systemach, w których jednostki samorządu terytorialnego dysponują znaczną autonomią fiskalną, a jednocześnie oczekują wsparcia ze strony wyższego szczebla władzy w przypadku problemów finansowych (Shi, Hendrick, 2020). W takich warunkach decyzje inwestycyjne i zadłużeniowe mogą być podejmowane na podstawie założenia poprawy sytuacji gospodarczej w przyszłości, co sprzyja narastaniu ryzyk fiskalnych.

Mechanizmy te nie oznaczają automatycznie występowania pokusy nadużycia w sensie ścisłym, lecz tworzą środowisko instytucjonalne, w którym negatywne konsekwencje decyzji finansowych ujawniają się z opóźnieniem, często już po zmianie uwarunkowań gospodarczych lub politycznych.

#### KONKURENCJA ROZWOJOWA MIĘDZY SAMORZĄDAMI

Istotnym czynnikiem wpływającym na decyzje zadłużeniowe jest również rosnąca konkurencja terytorialna. Badania wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego podejmują działania inwestycyjne finansowane długiem w celu przyciągnięcia inwestorów, poprawy infrastruktury oraz zwiększenia atrakcyjności lokalnej gospodarki (Wang, Z.L. (2019). W tym ujęciu zadłużenie pełni funkcję narzędzia rozwojowego.

Problemy pojawiają się wówczas, gdy skala inwestycji przekracza potencjał dochodowy jednostki, zakładane efekty gospodarcze nie materializują się w oczekiwanym horyzoncie czasowym, a jednocześnie rosną wydatki bieżące. W takich przypadkach projekty pierwotnie planowane jako prorozwojowe zaczynają generować trwałe obciążenia finansowe, ograniczając zdolność jednostki do realizacji innych, obligatoryjnych zadań publicznych.

## POLITYCZNE CYKLE BUDŻETOWE

Literatura przedmiotu wskazuje, że istotnym mechanizmem wpływającym na decyzje fiskalne jednostek samorządu terytorialnego są polityczne cykle budżetowo-wyborcze. Benito i in. (2021) zwracają uwagę, że w okresach poprzedzających wybory władze publiczne wykazują zwiększoną skłonność do podnoszenia wydatków lub inicjowania projektów inwestycyjnych, których efekty są widoczne w krótkim horyzoncie, natomiast koszty finansowe ujawniają się w kolejnych latach budżetowych. Nie oznacza to automatycznie nieodpowiedzialności fiskalnej, gdyż część realizowanych projektów posiada realną wartość rozwojową.

Niemniej jednak logika cykli wyborczych sprzyja dominacji krótkookresowych bodźców decyzyjnych nad rachunkiem ekonomicznym i oceną długofalowych konsekwencji fiskalnych. Zjawisko to wpisuje się w klasyczne ujęcie cyklu budżetowo-wyborczego opisane przez Nordhousa oraz Rogoffa i Siberta (Nordhaus, 1975; Rogoff, Sibert, 1988), zgodnie z którym wzrost wydatków w okresach przedwyborczych prowadzi do odraczania kosztów w czasie i przenoszenia ich na kolejne kadencje decydentów, co zwiększa presję zadłużeniową oraz ryzyko narastania ukrytych napięć finansowych.

## WRAŻLIWOŚĆ NA CYKL KONIUNKTURALNY

Finanse lokalne silnie reagują na zmiany gospodarcze. W okresach recesji spadają wpływy podatkowe, a rośnie zapotrzebowanie na pomoc społeczną i usługi publiczne. Jednocześnie samorządy funkcjonują zwykle w reżimie równoważenia budżetu, co utrudnia uruchomienie klasycznej stymulacji fiskalnej.

Badania Jallea i Medasa (2022) pokazują, że skoki zadłużenia często prowadzą do niższego wzrostu w przyszłości, choć zależność ta nie jest liniowa. Oznacza to, że dług sam w sobie nie jest problemem, problem pojawia się wtedy, gdy dług ma niekorzystną strukturę, krótkie terminy zapadalności, wysokie koszty obsługi, gdy dochodzi do nadmiernego udziału długu krótkoterminowego lub finansowanie nim wydatków bieżących.

## ZNACZENIE CZYNNIKÓW SPOŁECZNYCH I DEMOGRAFICZNYCH

W wielu badaniach (m.in. Veiga, Veiga, 2014; Navarro-Galera i in., 2016) zwraca się uwagę na rolę demografii: starzenie się społeczeństwa, migracje, wyludnianie peryferii. To sprawia, że zmniejsza się baza podatkowa, rosną wydatki na usługi społeczne, a jednostki o malejącej liczbie mieszkańców muszą utrzymywać infrastrukturę zaprojektowaną dla większej populacji. W takich warunkach dług przestaje być instrumentem rozwoju, a staje się narzędziem łagodzenia skutków strukturalnej zmiany.

## DŁUG JAKO OBJAW, NIE TYLKO PRZYCZYNA

Przeгляд literatury prowadzi do ważnej obserwacji. W wielu opracowaniach dług traktowany jest jako problem sam w sobie. Tymczasem liczne analizy wskazują, że w rzeczywistości stanowi on często objaw głębszych napięć systemowych wynikających z miękkich ograniczeń budżetowych, niedopasowania zadań do dochodów oraz braku stabilnych mechanizmów korekcyjnych (Kornai, 1986; Oates, 1999; IMF, 2012). W takim ujęciu zadłużenie odzwierciedla raczej konstrukcję systemu finansów publicznych niż wyłącznie błędy pojedynczych decydentów.

Napięcia te przybierają różne formy: od chronicznego niedopasowania zadań do źródeł finansowania, poprzez brak skutecznych narzędzi korygowania nierównowagi, po presję polityczną na szybkie efekty oraz stały wzrost kosztów świadczenia usług publicznych. Dlatego ocena zadłużenia wymaga szerszego kontekstu. Ten sam poziom

długu może oznaczać odpowiedzialne finansowanie rozwoju albo próbę maskowania narastającej niewypłacalności.

Kluczowe nie jest zatem pytanie „ile długu”, lecz jakie procesy stoją za jego powstaniem oraz czy jednostka ma zdolność do jego obsługi bez erozji jakości usług publicznych. Przegląd literatury wskazuje, że zadłużenie samorządów należy postrzegać jako wynik oddziaływania wielu, często nakładających się procesów, a nie jako izolowany problem finansowy. Z perspektywy polskiego systemu finansów lokalnych szczególnie istotne staje się więc pytanie, w jaki sposób mechanizmy te przekładają się na praktykę i w jakich warunkach mogą prowadzić do zjawiska „cichej” niewypłacalności.

#### 4. „CICHA NIEWYPŁACALNOŚĆ” W POLSKIM SYSTEMIE FINANSÓW LOKALNYCH JAKO EFEKT MECHANIZMÓW ZADŁUŻENIOWYCH

Planowanie zobowiązań ma kluczowe znaczenie, ponieważ dług jednostek samorządu terytorialnego stanowi element państwowego długu publicznego. Zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych państwowy dług publiczny definiowany jest jako wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami. Obejmuje on m.in. zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych.

Szczegółowa klasyfikacja tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego została określona w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. 2011, nr 298, poz. 1767), a następnie zaktualizowana rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2021 r. zmieniającym to rozporządzenie (Dz.U. 2021, poz. 2347), które weszło w życie 1 stycznia 2022 r. Nowelizacja ta nie zawężyła katalogu tytułów dłużnych, lecz podtrzymała szerokie ujęcie zobowiązań zaliczanych do długu publicznego, oparte na ekonomicznej istocie zobowiązania, niezależnie od jego nazwy cywilnoprawnej. W szczególności obejmuje ono umowy partnerstwa publiczno-prywatnego mające wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe o ograniczonej zbywalności, umowy sprzedaży z płatnością ratalną, leasing finansowy oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, wywołujące skutki ekonomiczne zbliżone do kredytu lub pożyczki.

Takie ujęcie klasyfikacji zobowiązań ma istotne konsekwencje dla gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, prowadzących ją na podstawie budżetu, w którym nierzadko pojawia się potrzeba finansowania wydatków przewyższających bieżące dochody. Zgodnie z tzw. złotą regułą wynikającą z ustawy o finansach publicznych działalność bieżąca powinna być finansowana przede wszystkim dochodami własnymi, natomiast dług może służyć głównie finansowaniu zadań inwestycyjnych oraz przejściowych niedoborów płynności. W praktyce konsekwencje szerokiego ujęcia długu są szczególnie odczuwalne w jednostkach o słabszym potencjale dochodowym, dla których ograniczony dostęp do finansowania zewnętrznego oznacza konieczność rezygnacji z części zadań lub odkładania wydatków, co sprzyja narastaniu ukrytych napięć finansowych.

W konsekwencji do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego zaliczane są również różnorodne formy zobowiązań, w tym te wynikające z umów nienazwanych, które w sensie ekonomicznym odpowiadają finansowaniu dłużnemu (Hałaburda, 2013).

Finanse lokalne reagują silnie na cykle gospodarcze. W okresach spowolnienia maleją dochody podatkowe, jednocześnie rośnie zapotrzebowanie na usługi publiczne. Większość samorządów działa przy tym w warunkach obowiązku równowagi budżetu, co ogranicza możliwość łagodzenia kryzysu poprzez zwiększanie deficytu. Jak zauważa V. Kogan, prowadzi to do narastania napięć fiskalnych niewidocznych wprost

w dokumentach planistycznych, lecz ujawniających się w pogarszającej się płynności oraz we wzroście zobowiązań wymagalnych (Kogan, 2019).

W polskich realiach ta ogólna dynamika nakłada się na konstrukcję zadań własnych i zleconych. Zadania własne wykonywane są w imieniu wspólnoty lokalnej i na jej odpowiedzialność, natomiast zadania zlecone przekazywane są do realizacji w imieniu państwa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04 (LEX nr 198685), podkreślił konstytucyjne znaczenie stabilnego i adekwatnego finansowania zadań przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego. W orzeczeniu tym wskazano, że przekazywanie gminom zadań zleconych bez zapewnienia wystarczających środków finansowych narusza zasadę ich samodzielności finansowej oraz nie daje gwarancji wykonania zadań ustawowych w sposób należyty i efektywny.

W praktyce oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego, choć formalnie zobowiązane do realizacji powierzonych zadań, często nie dysponują adekwatnymi środkami dochodowymi. Powstaje presja na finansowanie ich poprzez kredyty, pożyczki lub inne formy zadłużenia. W efekcie niedoszacowanie kosztów zadań publicznych prowadzi do narastania ukrytych napięć finansowych. Formalny budżet pozostaje zbilansowany, lecz pojawiają się opóźnienia w płatnościach, odkładane są inwestycje, a zadłużenie zaczyna pełnić funkcję mechanizmu kompensacyjnego.

Na tym tle istotnym elementem systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego pozostają transfery z budżetu państwa, w tym subwencja ogólna, której wysokość i struktura są w znacznym stopniu kształtowane centralnie. Choć formalnie ma ona charakter dochodu niecelowego, jej poziom podlega corocznym zmianom wynikającym z algorytmów podziału oraz decyzji ustawodawczych, co ogranicza przewidywalność sytuacji dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w średnim i długim horyzoncie i utrudnia planowanie wieloletnich zobowiązań finansowych.

Wahania dochodów z udziałów w PIT i CIT oraz transferów subwencyjnych, przy jednoczesnej sztywności wydatków bieżących, zwłaszcza w obszarze edukacji, pomocy społecznej i utrzymania infrastruktury, sprzyjają powstawaniu napięć fiskalnych niewidocznych bezpośrednio w formalnie zbilansowanych budżetach. W takich warunkach zadłużenie zaczyna pełnić funkcję mechanizmu kompensującego niestabilność dochodową, co sprzyja rozwojowi zjawiska określanego jako „cicha niewypłacalność” jednostek samorządu terytorialnego.

Istotnym źródłem napięć fiskalnych w finansach lokalnych są dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Choć obowiązujące regulacje zakładają, że środki przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego powinny zapewniać pełne i terminowe wykonanie powierzonych zadań, w praktyce często dochodzi do systematycznego niedoszacowania kosztów ich realizacji już na etapie planowania budżetu państwa. Brak precyzyjnych i jednolitych metod kalkulacji tzw. kosztu wystarczającego powoduje, że wysokość dotacji nie odzwierciedla faktycznych nakładów ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza w warunkach rosnących kosztów pracy, energii oraz usług zewnętrznych.

W konsekwencji samorządy zmuszone są do czasowego prefinansowania zadań zleconych ze środków własnych, co prowadzi do uszczuplenia puli dochodów przeznaczonych na realizację zadań własnych oraz inwestycji rozwojowych. Mechanizm ten ma charakter strukturalny i powtarzalny: niedobory dotacyjne nie zawsze ujawniają się wprost w rocznych sprawozdaniach budżetowych, lecz kumulują się w postaci narastających zobowiązań wymagalnych, opóźnień w płatnościach oraz konieczności przesuwania wydatków w czasie.

Szczególnym problemem jest asymetria ryzyka fiskalnego pomiędzy administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego. Choć formalnie to państwo

odpowiada za finansowanie zadań zleconych, w praktyce ciężar dostosowania się do niedoborów finansowych spoczywa na samorządach. Nie mogą one bowiem zaprzestać realizacji zadań ustawowych, nawet w sytuacji braku pełnego finansowania, co prowadzi do trwałego przenoszenia ryzyka finansowego z poziomu centralnego na lokalny.

Obowiązujące przepisy przewidują wprowadzenie możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu przekazania dotacji w niewystarczającej wysokości, mechanizm ten ma jednak ograniczoną skuteczność praktyczną. Postępowania są długotrwałe, kosztowne i wymagają znacznych zasobów organizacyjnych, co sprawia, że realnie dostępne są przede wszystkim dla większych jednostek samorządu terytorialnego. W rezultacie ochrona prawna ma charakter *ex post* i nie zapobiega bieżącym problemom płynnościowym, które narastają w trakcie realizacji zadań.

W dłuższej perspektywie dotacje celowe na zadania zlecone, zamiast pełnić funkcję stabilizującą, mogą przyczyniać się do erozji samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Uszczuplanie dochodów własnych, odkładanie wydatków inwestycyjnych oraz kompensowanie niedoborów poprzez zadłużenie sprzyjają powstawaniu strukturalnych napięć fiskalnych. Mechanizmy te wpisują się w logikę „cichej niewypłacalności”, w której formalna równowaga budżetowa jest utrzymywana kosztem płynności oraz zdolności do realizacji zadań publicznych.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego oznacza sumę nominalnych zobowiązań wynikających m.in. z kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych, zobowiązań wymagalnych, finansowania deficytu oraz realizacji zadań inwestycyjnych (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2004). Istotną rolę odgrywają również koszty obsługi długu. W warunkach rosnących stóp procentowych nawet stabilny poziom zadłużenia generuje wyższe wydatki odsetkowe, co zawęża przestrzeń fiskalną gmin i skłania do odkładania płatności.

Znaczącym źródłem napięć fiskalnych są inwestycje współfinansowane ze środków zewnętrznych, w szczególności pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Choć projekty te postrzegane są jako istotna szansa rozwojowa dla jednostek samorządu terytorialnego, wymagają one zapewnienia wkładu własnego oraz finansowania pomostowego do czasu uzyskania refundacji poniesionych wydatków. W praktyce oznacza to konieczność czasowego angażowania środków własnych lub zaciągania zobowiązań, przy jednoczesnym braku bieżących wpływów z tytułu dotacji.

Dodatkowym czynnikiem ryzyka w przypadku projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jest ryzyko kursowe, wynikające z faktu, że wartość dofinansowania określana jest w euro, podczas gdy realizacja wydatków oraz obsługa zobowiązań odbywają się w walucie krajowej. Zmiany kursu walutowego w okresie pomiędzy złożeniem wniosku o dofinansowanie a faktyczną realizacją projektu mogą prowadzić do niedoszacowania środków dostępnych na jego realizację, zwiększając presję na budżet jednostki samorządu terytorialnego.

Ryzyko kursowe ma przy tym charakter szczególnie trudny do zarządzania z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ kształtowanie się kursu euro w dłuższym horyzoncie zależy od wielu czynników makroekonomicznych i politycznych, pozostających poza kompetencjami władz lokalnych. Zmienność kursów walutowych jest pochodną procesów zachodzących na rynkach międzynarodowych, decyzji banków centralnych oraz uwarunkowań geopolitycznych, co ogranicza możliwość jego wiarygodnego prognozowania na etapie planowania wieloletnich inwestycji. W konsekwencji zobowiązania muszą być regulowane na bieżąco, podczas gdy środki unijne trafiają do budżetu jednostki z opóźnieniem, co może prowadzić do przejściowego pogorszenia płynności finansowej, zwłaszcza w mniejszych i słabszych dochodowo gminach.

Dodatkowym czynnikiem destabilizującym sytuację dochodową jednostek samorządu terytorialnego są reformy podatkowe wprowadzone w ramach tzw. Polskiego Ładu. Zmiany te, w szczególności podniesienie kwoty wolnej od podatku oraz modyfikacja progów podatkowych, istotnie ograniczyły przewidywalność dochodów własnych, zwłaszcza tych opartych na udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych. Skutki reformy były szczególnie dotkliwe w dużych miastach, w których wpływy z PIT stanowiły znaczącą część dochodów bieżących. Choć wprowadzono mechanizmy kompensacyjne, ich konstrukcja oraz uznaniowy charakter nie zawsze pozwalały na pełne i stabilne zrekompensowanie utraconych dochodów, co utrudniało długookresowe planowanie finansowe.

W warunkach zwiększonej niepewności po stronie dochodowej jednostki samorządu terytorialnego zmuszone były do częstszych korekt planów finansowych, odkładania wydatków inwestycyjnych lub sięgania po instrumenty dłużne w celu zapewnienia bieżącej płynności. Zjawiska te wzmacniały tendencję do narastania zobowiązań wymagalnych oraz przenoszenia części kosztów w czasie, co sprzyjało rozwojowi napięć finansowych niewidocznych bezpośrednio w formalnie zbilansowanych budżetach.

W efekcie reformy podatkowe oraz sposób finansowania projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej stały się istotnymi czynnikami wpływającymi na stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego, pogłębiając rozbieżność między formalnym wynikiem budżetu a rzeczywistą zdolnością do terminowej realizacji zobowiązań i świadczenia usług publicznych.

W rezultacie „cicha niewypłacalność” rozwija się stopniowo jako efekt narastania zobowiązań, pogarszania płynności, odkładania inwestycji oraz przenoszenia wydatków w czasie. Budżet pozostaje formalnie zrównoważony, lecz realna zdolność do świadczenia usług publicznych ulega stopniowej erozji. Z tego punktu widzenia źródeł tego zjawiska należy poszukiwać nie tylko w decyzjach władz lokalnych, lecz przede wszystkim w konstrukcji systemu dochodów oraz sposobie finansowania zadań publicznych. To właśnie kształt dochodów bieżących jednostek samorządu terytorialnego przesądza o tym, czy dług pełni funkcję narzędzia rozwojowego, czy staje się mechanizmem maskującym narastającą niewydolność finansową.

## **5. Narastanie „luki oświatowej” a ryzyko „cichej niewypłacalności” jednostek samorządu terytorialnego**

Konstytucyjna zasada adekwatności środków do zakresu zadań (art. 167 Konstytucji RP) zakłada, że jednostki samorządu terytorialnego powinny otrzymywać z budżetu państwa takie finansowanie, które umożliwi im realne wykonywanie nałożonych obowiązków, w tym przede wszystkim świadczenie usług publicznych. W praktyce samorządy od lat wskazują, że w obszarze edukacji zasada ta ma charakter przede wszystkim deklaracyjny. Jak podkreśla prezydent Szczecina, subwencja oświatowa „od 2018 r. nie wystarczała nawet na wynagrodzenia dla nauczycieli”, co skłoniło miasto do wytoczenia przeciwko Skarbowi Państwa powództwa o zwrot ponad 111 mln zł tytułem niedoszacowanej subwencji za lata 2018–2020 (biznes.interia.pl).

Od 1 stycznia 2025 r. dotychczasowa część oświatowa subwencji ogólnej została zastąpiona tzw. kwotą potrzeb oświatowych. Nowy model opiera się na odrębnym algorytmie, który zgodnie z założeniami ustawodawcy ma lepiej odzwierciedlać rzeczywiste koszty edukacji, uwzględniając m.in. liczbę uczniów, typy placówek oraz strukturę zatrudnienia nauczycieli. Łączna kwota potrzeb oświatowych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na 2025 r. została określona na poziomie ponad

100 mld zł, wyraźnie wyższym niż wcześniejsza subwencja oświatowa. W zamierzeniu ma to ograniczyć niedoszacowanie wydatków edukacyjnych i zmniejszyć presję na budżety lokalne.

Dane z większych miast wojewódzkich pokazują jednak, że luka pomiędzy środkami otrzymywanymi z budżetu państwa a faktycznymi kosztami realizacji zadań edukacyjnych wciąż pozostaje znacząca. W debacie publicznej przyjęło się określać ją mianem „luki oświatowej”, tj. różnicy między kwotą subwencji (obecnie: potrzeb oświatowych) a rzeczywistymi wydatkami jednostek samorządu terytorialnego. Szacunki samorządów wskazują, że w wielu dużych miastach różnica ta sięga kilkudziesięciu procent kosztów. W Lublinie „luka oświatowa” na 2025 r. została oszacowana na 0,538 mld zł, przy łącznym niedofinansowaniu rządu 1,84 mld zł w latach 2015–2024; w Kielcach dopłaty z budżetu miasta do oświaty tylko w latach 2022–2024 przekroczyły łącznie pół miliarda złotych (biznes.interia.pl). W Warszawie, Krakowie czy Gdańsku dopłaty do systemu edukacji liczone są już w miliardach złotych rocznie (portalsamorzadowy.pl).

Praktyczną konsekwencją tak utrwalonej luki jest trwałe „wypychanie” innych kategorii wydatków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji, gdy środki z subwencji lub potrzeb oświatowych nie pokrywają nawet kosztów wynagrodzeń i składek pracowniczych, samorządy zmuszone są finansować edukację z dochodów własnych, kosztem inwestycji, remontów infrastruktury czy świadczenia innych usług publicznych. W wielu jednostkach wydatki na oświatę stają się największą pozycją budżetową, co ogranicza zdolność do reagowania na szoki gospodarcze i zwiększa presję na zadłużanie się, zwłaszcza wtedy, gdy jednocześnie dochodzi do wahań wpływów z PIT i CIT.

Spór o adekwatność finansowania zadań oświatowych coraz częściej przenosi się na płaszczyznę prawną. Pozew Szczecina przeciwko Skarbowi Państwa, dotyczący niedoszacowanej subwencji oświatowej, może stać się precedensem, który otworzy drogę do podobnych roszczeń innych miast. Wiele samorządów, w tym m.in. Lublin czy Kraków, deklaruje, że decyzje o ewentualnym wszczęciu postępowań sądowych będzie uzależniać od wyniku tego postępowania oraz dalszych rozstrzygnięć sądów administracyjnych (prawo.pl).

Z perspektywy „cichej niewypłacalności” sytuacja ta ma kilka istotnych konsekwencji. Po pierwsze, niedoszacowanie finansowania oświaty ma charakter systemowy, a nie incydentalny, luka powtarza się i narasta w kolejnych latach budżetowych. Po drugie, jest ona ukryta w strukturze budżetu: formalnie gmina czy miasto zachowują równowagę, lecz dochodzi do zadłużania się lub trwałego ograniczania innych funkcji publicznych. Po trzecie, niepewność co do przyszłego poziomu finansowania (w tym sposobu wyliczania potrzeb oświatowych) utrudnia wieloletnie planowanie inwestycji i sprzyja strategiom „gaszenia pożarów” zamiast budowania stabilnej ścieżki rozwoju. W efekcie edukacja staje się jednym z głównych kanałów, przez które niedoskonałości systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego przekładają się na narastanie zadłużenia oraz chroniczną, choć formalnie nieujawnioną, niewypłacalność samorządów.

## **6. Reforma dochodów jednostek samorządu terytorialnego – potencjał, który nie został w pełni wykorzystany**

Destrukcyjna polityka finansowa samorządów, do której doszło w latach 2017–2023, doprowadziła budżety większości jednostek samorządu terytorialnego do stanu krytycznego. Luka finansowa w oświacie (różnica między wydatkami bieżącymi na szkoły i przedszkola a kwotą części oświatowej subwencji ogólnej) zaczęła od 2017 r. rosnąć w tempie 3–4 mld zł rocznie. Od 2020 r. nastąpił drastyczny spadek dochodów z

udziału w PIT. W efekcie lawinowo wzrosła liczba gmin z nie zrównoważonym budżetem operacyjnym. Na koniec 2024 r. deficyt operacyjny został zaplanowany w blisko 900 miastach i gminach, a deficyt operacyjny netto (po odliczeniu bieżących spłat zobowiązań) przewidywany jest w 1562 gminach, w tym 49 miastach na prawach powiatu, 185 gminach miejskich i 477 miejsko-wiejskich ([www.miasta.pl](http://www.miasta.pl)).

Przedstawiony w lipcu 2024 r. projekt nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która weszła w życie w październiku 2024 r., oparty na wcześniej zaakceptowanych przez stronę samorządową założeniach, jest całkowicie nowym rozwiązaniem, mającym zapewnić większą stabilność bieżących dochodów własnych poprzez ich uniezależnienie od doraźnych zmian legislacyjnych. Dochody te mają być uzupełniane subwencją ogólną, obliczaną na podstawie dostępnych w statystyce publicznej wskaźników, które – według autorów projektu – charakteryzują potrzeby finansowe jednostek samorządowych w najważniejszych grupach zadań własnych. Dobór tych wskaźników oparto na ich korelacji z danymi historycznymi o wydatkach jednostek samorządu terytorialnego na te zadania.

Impulsem do przygotowania nowej ustawy były m.in. rekomendacje Banku Światowego oraz rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie mechanizmu tzw. janosikowego. Jak wskazuje P. Swianiewicz, dotychczasowy model finansowania samorządów ujawniał wiele słabości, w szczególności niewystarczające dopasowanie instrumentów wyrównawczych do realnych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego (Olejniczak, Bugdalski, 2025).

Zgodnie z założeniami reformy przygotowanej przez Ministerstwo Finansów nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego miał istotnie wzmocnić ich dochody bieżące. We wrześniu 2024 r. resort poinformował, że w 2025 r. dochody te będą wyższe o blisko 25 mld zł w porównaniu z poziomem wynikającym z dotychczasowych przepisów, co oznacza wzrost o ok. 10,7%. W ujęciu nominalnym całkowite dochody jednostek samorządu terytorialnego miały wzrosnąć w 2025 r. o 35,2 mld zł, przy dynamice sięgającej 16,44%. Łącznie oszacowano, że w 2025 r. dochody jednostek samorządu terytorialnego będą wyższe o ok. 24,8 mld zł względem systemu obowiązującego w 2024 r., natomiast w horyzoncie najbliższej dekady skumulowany przyrost dochodów ma przekroczyć 345 mld zł (<https://www.gov.pl>).

Dane z roku 2025 wskazują jednak, że efekt reformy jest zróżnicowany. Z porównania wykonania budżetów z analogicznym okresem roku poprzedniego wynika, że ponad 80% jednostek odnotowało realny wzrost dochodów. Jednocześnie w części samorządów, choć stanowią one mniejszość, dochody spadły. W przypadku blisko 200 jednostek (nieco poniżej 7% ogółu) spadek przekracza nawet 10% w stosunku do roku ubiegłego ([www.miasta.pl](http://www.miasta.pl), Czy nowa ustawa...).

Jak zauważa P. Swianiewicz, „reformacja finansów samorządowych ustabilizowała system dochodów podatkowych narażonych wcześniej na wahania wynikające z decyzji politycznych, i to należy uznać za jej niewątpliwy plus. Są jednak również minusy. Ustawa wciąż się «uciera». Zapisano w niej wskaźniki i determinanty budujące system wyrównawczy. Słusznie przyjęto, że system finansowy powinien uwzględniać zróżnicowanie potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz lokalnych społeczności. Jednak przy tworzeniu tych determinantów popełniono błędy, które wymagają korekty” (Swianiewicz, 2025).

Projekt powstał w warunkach olbrzymiego obciążenia budżetu państwa zobowiązaniami zaciągniętymi przez poprzedni rząd, także w formie masowo rozdawanych przed wyborami „czeków” inwestycyjnych. Większość tych zobowiązań powstawała w ramach pozabudżetowych funduszy celowych (COVID, Polski Ład), opartych na emisji obligacji, które trzeba obecnie spłacać już z budżetu państwa. Wraz

ze skutkami niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych doprowadziło to m.in. do objęcia Polski unijną procedurą nadmiernego deficytu. Te zwiększone potrzeby i ograniczenia po stronie budżetu centralnego nie sprzyjają tak szybkiej odbudowie finansów lokalnych i regionalnych, na jaką samorzady liczyły.

Strona samorządowa pozytywnie zaopiniowała przyjęte w projekcie rozwiązania systemowe. Jednocześnie konkretne przepisy budzą liczne wątpliwości, zarówno techniczne, jak i merytoryczne. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim zaproponowanego w ustawie sposobu określania potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego oraz będącego jego konsekwencją mechanizmu wyrównawczego, który Związek Powiatów Polskich określił obrazowo jako „zastąpienie Janosikowego zbójcekim” ([www.miasta.pl](http://www.miasta.pl), Czy nowa ustawa...). Uwagi te były zgłaszane podczas krótkich konsultacji (w formie wspólnego stanowiska wszystkich korporacji samorządowych), w większości jednak nie zostały uwzględnione. Spowodowało to chwilowe pogorszenie atmosfery współpracy z resortem finansów, która w porównaniu z poprzednim ośmioleciem i tak stanowi istotną zmianę jakościową.

W efekcie Zarząd ZPP zaopiniował projekt negatywnie, a Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził we wstępnym stanowisku, że „nie może projektu zaopiniować pozytywnie”. Z kolei Zarząd Związku Miast Polskich na początku lipca 2024 r. zaopiniował pozytywnie założenia projektu, podejmując następnie – już po opublikowaniu projektu – działania na rzecz zmiany niektórych rozwiązań szczegółowych (pismo z dnia 19 lipca 2024 r.).

W debacie dotyczącej reformy finansowania jednostek samorządu terytorialnego istotne miejsce zajmuje problem relacji pomiędzy zakładanymi korzyściami a utraconymi w poprzednich latach dochodami. Wskazuje na to m.in. stanowisko reprezentowane przez ZMP. Jak zauważa A. Porawski ([www.miasta.pl](http://www.miasta.pl), Czy nowa ustawa...) dotychczasowe zmiany legislacyjne wpłynęły na znaczące obniżenie dochodów własnych samorządów, które w latach 2023–2024 szacowane były przez Ministerstwo Finansów na ok. 30 mld zł rocznie. Projekt nowelizacji przynosi zatem poprawę sytuacji dochodowej jednostek, nie kompensuje jednak w pełni poniesionych strat. Według wyliczeń przedstawianych przez stronę samorządową przyrost dochodów bieżących wynikający z nowego systemu wynosi ok. 24 mld zł, podczas gdy ubytek dochodów szacowany jest na poziomie wyższym. Jednocześnie prognozowany wzrost dochodów w 2025 r. w stosunku do roku poprzedniego ma sięgnąć łącznie ok. 35 mld zł. Ocena reformy jest więc ambiwalentna: poprawie płynności towarzyszy utrzymujące się poczucie niedoszacowania systemu (Zalewski, [businessinsider.com.pl](http://businessinsider.com.pl)).

W tym kontekście organizacje samorządowe akcentują konieczność dalszych korekt systemowych. Szczególne znaczenie przypisują one finansowaniu zadań oświatowych, wskazując, że koszty realizacji tych zadań przewyższają poziom środków przekazywanych z budżetu państwa. Zgłaszany postulat dotyczy wprowadzenia mechanizmu gwarantującego, aby wydatki państwa na edukację w części realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego wynosiły co najmniej 3% planowanego PKB. Jednocześnie podnoszona jest kwestia zasad kalkulacji wskaźnika zadłużenia JST, który zdaniem samorządów w niewystarczającym stopniu odróżnia zobowiązania inwestycyjne od długu będącego konsekwencją niedoszacowania zadań publicznych.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego opublikował raport podsumowujący pierwszy rok funkcjonowania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2024 r. (Swianiewicz i in., 2025, <https://www.nist.gov.pl>). Jak podkreśla dyrektor NIST, P. Swianiewicz, reforma została „dobrze pomyślana w ogólnych założeniach”, zawiera jednak „szczegóły, które wymagają korekt i które w praktyce osłabiają jej działanie” (Olejniczak, Bugdalski, 2025).

Zasadniczy wniosek raportu dotyczy autonomii finansowej samorządów. O ile nowy system zwiększył stabilność wpływów z PIT i CIT, o tyle, jak zaznacza P. Swianiewicz, nie zwiększył udziału tych dochodów, na które samorzady mają realny wpływ decyzyjny. W rezultacie jednostki samorządowe nadal funkcjonują w strukturze silnie uzależnionej od decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym.

#### ELASTYCZNY PIT I INNE PROPOZYCJE ZWIĘKSZENIA SAMODZIELNOŚCI

Autorzy raportu przedstawiają wiele propozycji, których wspólnym celem jest poszerzenie samodzielności dochodowej JST. Najdalej idącą z nich jest wprowadzenie tzw. elastycznego PIT, czyli minimalnych widełek, w ramach których samorzady mogłyby nieznacznie podwyższać lub obniżać stawkę podatku dochodowego na swoim terenie. Podobne rozwiązania funkcjonują w wielu krajach europejskich i zdaniem ekspertów NIST mogłyby w Polsce stać się ważnym instrumentem lokalnej polityki fiskalnej.

W ramach analiz przedstawionych w raporcie wskazano również potrzebę:

- zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości, w tym wyższych obciążeń dla drugich i kolejnych mieszkań wykorzystywanych w najmie krótkoterminowym;
- zmiany sposobu naliczania podatku rolnego (odejście od ceny żyta na rzecz koszyka upraw lub integracja z podatkiem od nieruchomości);
- zastąpienia opłaty miejscowej bardziej przejrzystym podatkiem turystycznym.

Wszystkie te propozycje wpisują się w postulat wzmocnienia rzeczywistych dochodów własnych samorządów.

#### SYSTEM WYRÓWNAWCZY – MIĘDZY STABILIZACJĄ A ZNIECHĘCANIEM DO ROZWOJU

Najobszerniejsza część raportu poświęcona jest systemowi wyrównawczemu. Zwraca się w niej uwagę, że mimo wielu pozytywnych elementów mechanizm ten generuje również poważne dysfunkcje. W wybranych przedziałach zamożności wzrost dochodów własnych jednostki prowadzi do niemal proporcjonalnego spadku otrzymywanej subwencji. Jak zauważa P. Swianiewicz, ma to wyraźnie dysymulujący charakter, gdyż rozwój lokalnej bazy podatkowej nie przekłada się na realną poprawę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. NIST rekomenduje w tym kontekście częściową zmianę progu wyrównania, np. do 90 proc. zamiast 100 proc., tak aby pozostawić samorządom choć minimalny impuls prorozwojowy.

Wątpliwości budzi także sposób definiowania tzw. potrzeb rozwojowych. Obecne rozwiązania w większym stopniu premiują jednostki, które już wcześniej intensywnie inwestowały, często dzięki programom dotacyjnym, których zasady przyznawania nie zawsze były w pełni przejrzyste. Autorzy raportu proponują zatem odejście od algorytmów opartych wyłącznie na wydatkach historycznych i poszukiwanie bardziej obiektywnych wskaźników.

#### NOWE PODEJŚCIE DO SZACOWANIA POTRZEB WYDATKOWYCH

Kluczową częścią raportu jest propozycja zmiany metodologii ustalania potrzeb wydatkowych i wyrównawczych. Zdaniem NIST obecne rozwiązania są zbyt uproszczone i odbiegają od metod przyjmowanych w finansach publicznych, co może prowadzić do zniekształceń w alokacji środków. Instytut proponuje bardziej złożone modele, oparte na szerszym zestawie zmiennych i szczegółowym rozbiciu wydatków sektorowych (np. oddzielnie transport publiczny i utrzymanie dróg, różne kategorie pomocy społecznej).

Łącznie zaproponowano:

- 16 determinant dla gmin,
- 7 dla miast na prawach powiatu,
- 6 dla powiatów,
- 3 dla województw.

Analizy pokazują m.in., że gminy o rozproszonej sieci osadniczej ponoszą wyższe wydatki na edukację w przeliczeniu na ucznia, a poziom bezrobocia pozostaje istotnym czynnikiem kształtującym koszty polityki społecznej.

#### LUKA OŚWIATOWA – PROBLEM WCIĄŻ NIEROZWIĄZANY

Raport NIST nie formułuje rekomendacji co do łącznej kwoty środków kierowanych do samorządów, pozostawiając tę kwestię sferze decyzji politycznej. Wyjątek stanowi zagadnienie tzw. luki oświatowej – różnicy pomiędzy rzeczywistymi wydatkami na edukację a wysokością przekazywanej subwencji. Według szacunków Instytutu w 2024 r. wynosiła ona ok. 18 mld zł, z czego po ok. 8 mld zł przypadało na gminy oraz miasta na prawach powiatu, a ok. 2 mld zł – na powiaty. Choć skala ta była niższa niż w 2023 r., nadal pozostaje znacząca. Jednocześnie NIST wskazuje, że przypadki braku środków na wynagrodzenia nauczycieli mają charakter incydentalny.

W debacie publicznej (Olejniczak, Bugdalski, 2025) pojawiają się jednak wyższe szacunki formułowane przez stronę samorządową. Według obliczeń organizacji reprezentujących JST luka oświatowa w 2024 r. mogła wynosić ok. 41 mld zł, czyli ponad dwukrotnie więcej niż wskazuje NIST. Zróżnicowanie wyników dobitnie pokazuje potrzebę ujednoczenia metod szacowania kosztów edukacji.

#### W KIERUNKU BARDZIEJ PRZEJRZYSTEGO SYSTEMU

W szerszej perspektywie raport wskazuje na konieczność budowy systemu finansowania JST, który będzie:

- przewidywalny,
- oparty na obiektywnych wskaźnikach kosztów,
- odporny na doraźne decyzje,
- a jednocześnie pozostawiający realną przestrzeń decyzyjną władzom lokalnym.

Projekt niewątpliwie stanowi krok w dobrym kierunku, oznacza istotny przyrost dochodów bieżących w 2025 r. Jednocześnie przyrost ten jest silnie zróżnicowany, a przyczyny tych różnic pozostają dla wielu samorządowców niejasne. W debacie pokutuje „stare” podejście do dochodów samorządowych: wciąż myli się udziały we wpływach z PIT z pojęciem udziału odnoszonego do dochodów podlegających opodatkowaniu, poszukuje algorytmu podziału subwencji oświatowej, której w nowym systemie formalnie już nie ma, oraz oczekuje się, że w podziale subwencji „muszą” być uwzględniane pewne oczywiste wskaźniki (np. długość dróg), podczas gdy dobra korelacja statystyczna może występować z innymi wskaźnikami, tzw. determinantami.

Wprowadzenie nowego systemu doprowadziło do intensywnej dyskusji w środowisku samorządowym. W praktyce część władz lokalnych koncentruje się nie tyle na systemowych skutkach reformy, ile na porównaniach: dlaczego nasza gmina otrzymuje mniej niż gmina sąsiednia o podobnej wielkości? Zdarza się, że w oficjalnych wyliczeniach dana jednostka zostaje zaklasyfikowana jako „bogata” albo że liczba mieszkańców przyjmowana do kalkulacji jest niższa od tej znanej z ewidencji. Wynika to jednak z wykorzystania kategorii tzw. mieszkańców przeliczeniowych oraz szeregu wskaźników korygujących. Z perspektywy odbiorcy efekt może być zaskakujący, ale nie oznacza realnej zmiany sytuacji demograficznej czy majątkowej, jest raczej konsekwencją przyjętej metodologii.

Taki stan rzeczy jest po części konsekwencją zbyt szybkiego tempa prac nad ustawą, przyjęcia czysto statystycznych wskaźników (determinant) do obliczania potrzeb wydatkowych oraz oparcia się na danych historycznych z ostatnich trzech lat, odzwierciedlających funkcjonowanie już mocno zaburzonego systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Natychmiast po opublikowaniu po raz pierwszy w historii tak szczegółowej oceny skutków regulacji, zawierającej wyliczenia dochodów bieżących według „starej” i „nowej” ustawy dla każdej jednostki samorządowej, ujawniły się silne emocje, często uzasadnione.

Wydaje się, że obecny, w znacznej mierze statystyczny, model wyznaczania potrzeb powinien zostać docelowo zastąpiony rzetelnie ustalonymi standardami kosztów realizacji poszczególnych zadań na gwarantowanym poziomie. Dotyczy to zwłaszcza potrzeb oświatowych (o standardy kosztów edukacyjnych samorządy upominają się od co najmniej ćwierćwiecza), ale także potrzeb rozwojowych. Trudno jednocześnie zaakceptować utrzymanie niekorzystnego traktowania miast na prawach powiatu, zarówno pod względem zaniżonych udziałów w podatkach PIT i CIT, jak i odmiennego „wskaźnika zamożności”.

Poważniejszą, systemową wątpliwość budzi także zawarcie w art. 2 pkt 6 i 7 zasady nieuwzględniania „dochodów (przychodów) wolnych (zwolnionych) od podatku” PIT i CIT. Rozwiązanie to stoi w sprzeczności z głównym założeniem ustawy, gdyż każde nowe zwolnienie podatkowe, wprowadzone z przyczyn politycznych lub społecznych, automatycznie zmniejszy dochody własne JST. Z uzasadnienia wynika co prawda, że celem jest wyłączenie konkretnych kategorii dochodów, dziś objętych zryczałtowanym opodatkowaniem, sam przepis powinien być jednak skonstruowany w sposób jednoznacznie wskazujący, o które dochody chodzi, tak aby w przyszłości nie niweczył podstawowych zasad nowego systemu.

#### ILE ZATEM W RZECZYWISTOŚCI SAMORZĄDY „DOSTANĄ”?

Według oficjalnego komunikatu Ministerstwa Finansów, opartego na Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, efekt finansowy reformy przewidywał, że dochody JST w 2025 r. będą wyższe o 35,2 mld zł w porównaniu z dochodami w 2024 r. ([www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego](http://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego)).

To wartości minimalne. W praktyce wzrosty są wyższe:

- dochody bieżące gmin wzrosną o 18,5 mld zł w porównaniu z rokiem bieżącym (średni wzrost o 21,1%), tzn. o blisko 10 mld zł (10,2%) więcej, niż gdyby obowiązywała poprzednia ustawa;
- dochody bieżące miast na prawach powiatu wzrosną rok do roku o 11,2 mld zł (15,7%), co oznacza wzrost o 7,4 mld zł (9,8%) więcej, niż wyniosłyby według poprzedniej ustawy;
- dochody bieżące powiatów wzrosną o 4,5 mld zł (14,6%) w porównaniu z rokiem bieżącym, czyli o 3,2 mld zł (9,9%) więcej niż przy dotychczasowych przepisach;
- dochody bieżące województw wzrosną o 900 mln zł (3,8%) rok do roku, efekt zmiany ustawy wyniesie jednak 3,65 mld zł (aż 17,3%), co wynika ze skutków obecnych, corocznych korekt udziałów w CIT.

Przytoczone wartości oznaczają średnie wzrosty. Rekompensują one znaczną część, choć nie całość, ubytków w dochodach JST, jakie nastąpiły od 2017 r. Zastanawia jednak zróżnicowanie efektu dla różnych, obiektywnie podobnych jednostek. Przykładowo: wzrost rok do roku dla Chełma wynosi 11,7% (i 6,7% jako efekt zmiany), podczas gdy dla pobliskiego Zamościa odpowiednio 20,3% i 14,1%. Wśród byłych miast wojewódzkich,

które zrezygnowały ze statusu miasta na prawach powiatu, rozpiętości są również znaczące: Ciechanów – wzrost o 18,4% i 7%, Piła – wzrost o 24,8% i 13%, Sieradz – wzrost o 25,9% i 15,6%. Podobne różnice widać między podwarszawskimi miastami powiatowymi: Pruszków – wzrost o 14,2% i 9,2%, Otwock – wzrost o 15,8% i 6,7%, oraz ich powiatami: pruszkowski – wzrost o 21,5% i 16,8%, otwocki – wzrost o 17,4% i 9,0%. To jedynie kilka spośród wielu przykładów ([www.miasta.pl](http://www.miasta.pl), Czy nowa ustawa...).

#### WYNIKI ZA 2025 R. – PIERWSZE SYGNAŁY DZIAŁANIA REFORMY

Według danych Ministerstwa Finansów budżety JST po trzech kwartałach 2025 r. zamknęły się zbiorczo nadwyżką w kwocie 42,681 mln zł, przy planowanym na cały rok deficycie w wysokości 39,214 mln zł. Jest to historycznie najwyższa nadwyżka budżetowa JST po trzech kwartałach (dla porównania po trzech kwartałach 2024 r. wyniosła ona 21,065 mld zł) ([www.gov.pl/wyniki-budzetowe-jednostek](http://www.gov.pl/wyniki-budzetowe-jednostek) po III kwartałach 2025 r.)

Po trzech kwartałach 2025 r. jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły dochody ogółem w łącznej kwocie 361,295 mld zł (76,0% planu rocznego), co oznacza wzrost o 14,2% w stosunku do wykonania po trzech kwartałach 2024 r. Łączna kwota wydatków jednostek samorządowych wyniosła 318,614 mld zł (61,9% planu rocznego) i była wyższa o 7,9% niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

Szczególnie istotne są dane dotyczące nadwyżki operacyjnej. Wykonane dochody bieżące były wyższe niż wykonane wydatki bieżące o 59,760 mld zł, przy planowanej w skali roku nadwyżce bieżącej w wysokości 16,365 mld zł. Tak wysokich nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi po trzech kwartałach samorządy nie odnotowywały dotąd w historii. Mimo że 504 jednostki zaplanowały w skali roku deficyt bieżący na łączną kwotę 2,1 mld zł, po trzech kwartałach 2025 r. w niemal wszystkich JST (99,9%, tj. 2805 jednostek) wykonano nadwyżkę bieżącą.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego po trzecim kwartale 2025 r. wyniosło 107,987 mld zł i pozostaje na stabilnym poziomie. Dług samorządów w relacji do planowanych dochodów ogółem wyniósł 22,7% (dla porównania po trzecim kwartale 2024 r. relacja ta wynosiła 23,5%).

Zgodnie z raportem „Finanse jednostek samorządu terytorialnego – stan po 1. połowie 2025 r.” przygotowanym przez Bank Gospodarstwa Krajowego ([Bank Gospodarstwa Krajowego, gk.pl/files/public](http://BankGospodarstwaKrajowego.gov.pl/files/public)) po pierwszej połowie 2025 r. sektor jednostek samorządu terytorialnego osiągnął rekordową nadwyżkę operacyjną na poziomie blisko 50 mld zł, tj. wzrost o 77,9% w porównaniu z tym samym okresem roku poprzedniego (27,87 mld zł). W analizowanym okresie tylko trzy jednostki odnotowały ujemny wynik operacyjny, podczas gdy rok wcześniej było ich 167, a w 2023 r. aż 519. Tak silna poprawa wyników operacyjnych obserwowana była we wszystkich typach JST, przy czym największe wzrosty wystąpiły w gminach miejskich, a najmniejsze w województwach. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem dla całego sektora wyniosła 19,9%, co oznacza poprawę o 6,93 pkt proc. rok do roku. Jedynie województwa odnotowały nieznaczny spadek tego wskaźnika, w przeciwieństwie do pozostałych typów JST.

Tempo wzrostu dochodów ogółem (15,86%) było niższe niż rok wcześniej (25,22%), a tempo wzrostu wydatków ogółem również spadło z 16,19% do 8,14%. Tendencje te obrazują korzystną zmianę struktury finansów jednostek samorządu terytorialnego i poprawę ich płynności.

#### STRUKTURA DOCHODÓW: ROŚNIE ZNACZENIE PODATKÓW

Raport BGK wskazuje, że po pierwszej połowie 2025 r. udział dochodów podatkowych i innych opłat lokalnych w dochodach ogółem wzrósł do 58,68%, tj. o 24,63 pkt proc. rok do roku. Wynika to przede wszystkim ze znaczącego wzrostu wpływów z podatku PIT, które sięgnęły 106,74 mld zł wobec 36,2 mld zł przed rokiem. Wzrosty wpływów PIT odnotowano we wszystkich typach JST, w tym na poziomie 152,26% w miastach na

prawach powiatu oraz 261,69% w województwach, chociaż województwa nadal otrzymują niewielki udział we wpływach z tego podatku (3,9%). Wpływy z podatku CIT wzrosły o 6,77% w całym sektorze, przy czym województwa jako jedyne odnotowały spadek wpływów z CIT o 24,9%. Ogólna suma wpływów z PIT, CIT oraz subwencji była o 31,22 mld zł wyższa niż przed rokiem, mimo że subwencje ogółem były niższe o 40,22 mld zł.

#### DOCHODY I WYDATKI MAJĄTKOWE – SYGNAŁY MIESZANE

Według raportu BGK dochody majątkowe sektora jednostek samorządu terytorialnego spadły o 6,33% rok do roku. Wzrost dochodów majątkowych zanotowano jedynie w województwach (38,97%) i powiatach (0,95%), podczas gdy pozostałe typy jednostek samorządu terytorialnego odnotowały spadki, sięgające 19,33% w miastach na prawach powiatu oraz 5,54% w gminach wiejskich. Udział dochodów majątkowych województw w dochodach majątkowych sektora wyniósł 9,67%, tj. o 3,15 pkt proc. więcej niż w roku poprzednim.

Wydatki majątkowe wzrosły o 8,2%, co oznacza wyższą dynamikę niż po pierwszej połowie 2024 r. (4,65%). Największe wzrosty wydatków inwestycyjnych odnotowały województwa (29,21%), natomiast najniższe gminy miejskie (0,33%). W rezultacie udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem sektora wyniósł 13,39%, co było poziomem zbliżonym do roku poprzedniego (13,38%). Analizując wykonanie planów inwestycyjnych, można zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały jedynie 21,61% planowanych wydatków majątkowych w 2025 r., co, biorąc pod uwagę zwykle wyższe tempo inwestycji w drugiej połowie roku oraz dostępność środków z Krajowego Planu Odbudowy, wskazuje na możliwy dalszy wzrost aktywności inwestycyjnej.

#### ZADŁUŻENIE I OBSŁUGA DŁUGU – POPRAWA WSKAŹNIKÓW

Zadłużenie całego sektora jednostek samorządu terytorialnego po pierwszej połowie 2025 r. wyniosło 107,49 mld zł, co oznacza wzrost o 7,27 mld zł (7,26%) w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, ale spadek o 3,21% względem końca 2024 r. Województwa konsekwentnie redukują swoje zadłużenie (o 7,14%), podczas gdy pozostałe JST odnotowały wzrosty od 3,99% w powiatach do 9,08% w gminach wiejskich. Koszty rat i odsetek zwiększyły się o 21,87%, dzięki jednak wysokiej nadwyżce operacyjnej ich relatywne obciążenie spadło do 17,63% (-8,1 pkt proc. rok do roku). Relacja zobowiązań ogółem do nadwyżki operacyjnej z czterech ostatnich kwartałów zmniejszyła się z 3,33 do 1,98, co świadczy o istotnej poprawie zdolności sektora do obsługi zadłużenia.

Powyższe wyniki stanowią mocny sygnał, że reforma wprowadzona nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego realnie poprawiła sytuację dochodową JST. Nie oznacza to jednak, że problem został rozwiązany w całości: część jednostek wciąż zmagają się z napięciami bieżącymi, a dotychczasowe ubytki, zwłaszcza w obszarze oświaty, nie zostały w pełni zrekomensowane. Dlatego, podobnie jak w latach poprzednich, konieczne było uzupełnienie dochodów bieżących JST także w roku 2024 dodatkowymi środkami w wysokości 10 mld zł, przekazanymi w czwartym kwartale. Pozwoliło to zapobiec utracie płynności finansowej przez wiele miast, gmin i powiatów, ale nie zastępuje konieczności dalszych działań systemowych.

Reformę dochodów JST można zatem uznać za istotny krok w kierunku wzmocnienia ich sytuacji finansowej. Nie eliminuje ona jednak wszystkich źródeł ryzyka niewypłacalności, a jedynie modyfikuje tło dochodowe, na którym ujawniają się opisane wcześniej napięcia płynnościowe. Dlatego ocena trwałości obecnych zmian wymaga analizy zarówno rozwiązań systemowych, jak i praktycznych mechanizmów zarządzania kryzysem finansowym w samorządach.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pokazuje, że problem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego ma w polskich warunkach przede wszystkim charakter „cichy”. Gminy, powiaty i województwa formalnie nie mogą ogłosić upadłości, a system prawny – poprzez limity zadłużenia, nadzór regionalnych izb obrachunkowych, postępowania naprawcze czy możliwość wprowadzenia zarządu komisarycznego – nastawiony jest na zachowanie ciągłości świadczenia usług publicznych. Nie eliminuje to jednak sytuacji, w których jednostka samorządowa trwale traci zdolność do wykonywania części zadań, kumuluje zobowiązania wymagalne, a równowaga budżetowa istnieje głównie „na papierze”.

„Cicha niewypłacalność” nie jest więc stanem prawnym, lecz ekonomiczno-instytucjonalnym. Wynika z nakładania się kilku grup czynników: niedopasowania katalogu zadań do poziomu dochodów, sztywności wydatków bieżących (zwłaszcza w oświacie i pomocy społecznej), miękkich ograniczeń budżetowych oraz lokalnej i centralnej logiki politycznego cyklu wyborczego. Praktyka pokazuje, że zadłużenie samorządów rzadko jest wynikiem jednej błędnej decyzji – znacznie częściej stanowi rezultat długotrwałych napięć strukturalnych, wzmacnianych przez doraźne decyzje łagodzące skutki kolejnych kryzysów.

W polskim systemie finansów lokalnych szczególnie wyraźnie widać znaczenie konstrukcji dochodów: subwencji ogólnej, dotacji celowych oraz udziałów w podatkach dochodowych. Subwencja pełni zarówno funkcję wyrównawczą, jak i coraz częściej funkcję rozwojową, lecz nie zawsze odpowiada rzeczywistym potrzebom wydatkowym. Dotacje na zadania zlecone w teorii powinny w pełni pokrywać koszty ich realizacji, w praktyce jednak często generują „ukryty deficyt”, przenosząc ryzyko finansowe na JST. Szczególnym kanałem transmisji „cichej” niewypłacalności pozostaje oświata, będąca obszarem chronicznie niedoszacowanym, który systematycznie absorbuje środki przeznaczone na inne zadania własne.

Nowa ustawa o dochodach JST z 2024 r. niewątpliwie poprawiła sytuację bieżącą, wzmacniając stabilność części podatkowej, zwiększając nadwyżki operacyjne oraz zmniejszając relatywne obciążenie długiem. Jednocześnie liczne analizy wskazują, że reforma nie wykorzystwała w pełni potencjału do zwiększenia realnej samodzielności finansowej samorządów. Konstrukcja systemu wyrównawczego wciąż w wielu przypadkach hamuje rozwój lokalnej bazy podatkowej, luka oświatowa pozostaje nierozwiązana, a udział dochodów, na które władze lokalne mają bezpośredni wpływ, nadal jest ograniczony.

Z perspektywy praktyki samorządowej kluczowe wydaje się przesunięcie akcentu z samej kontroli formalnego poziomu zadłużenia na ocenę zdolności jednostek samorządu terytorialnego do jego obsługi w sposób nienaruszający jakości i dostępności usług publicznych. Oznacza to konieczność bardziej realistycznego podejścia do kosztów realizacji zadań publicznych oraz uwzględniania ich długookresowych skutków fiskalnych.

W tym kontekście istotne staje się precyzyjniejsze określenie standardów kosztowych realizacji kluczowych zadań, zwłaszcza tych o charakterze obligatoryjnym, takich jak edukacja czy pomoc społeczna. Równocześnie niezbędne jest wzmocnienie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym rozważenie ograniczonych, ale realnych elementów elastyczności podatkowej, które pozwoliłyby lepiej dostosowywać strukturę dochodów do lokalnych uwarunkowań.

Kolejnym wyzwaniem pozostaje uporządkowanie relacji pomiędzy budżetem jednostki samorządu terytorialnego a finansami jej spółek komunalnych oraz jednostek organizacyjnych, które coraz częściej pełnią funkcję pośredniego kanału finansowania zadań publicznych. Uzupełnieniem tych działań powinno być wdrożenie bardziej

przejrzystych i obiektywnych metod szacowania potrzeb wyrównawczych oraz rozwojowych, tak aby mechanizmy transferowe nie tylko kompensowały różnice dochodowe, lecz także wzmacniały trwałą zdolność finansową samorządów.

„Cicha niewypłacalność” nie pojawia się z dnia na dzień, narasta latami, często w cieniu poprawnych wskaźników formalnych. W tym sensie najważniejszym wnioskiem z przeprowadzonych rozważań jest potrzeba traktowania stabilności finansów lokalnych jako procesu, a nie jednorazowego stanu: wymagającego stałego monitorowania, korekt systemowych i gotowości do podejmowania trudnych decyzji zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym.

## Bibliografia

- Adamus R. (2024), *Czy w Polsce potrzebna jest niewypłacalność municypalna?*, <https://www.prawo.pl/samorzad/problem-niewypłacalności-gmin-w-polsce,530749.html> [data dostępu: 11.09.2025].
- Adamus R. (2025), *Municipal Insolvency – Is This the Missing Area of Regulation in Poland?*, w: A. Hrycaj, B. Sierakowski (eds.), *Social and economic aspects of court and out-of-court insolvency proceedings*, Lazarski University, Warszawa
- DOI 10.26399/978-83-66723-81-8/r.adamus [data dostępu: 12.11.2025].
- Aghón G., Letelier L. (1996), *Local urban govern-ments financing a comparison between coun-tries*, „Estudios de Economía”, 23, s. 77–97.
- Bank Gospodarstwa Krajowego, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego – stan po I. połowie 2025 r.*, Departament Badań i Analiz, wrzesień 2025 r., [https://gk.pl/files/public/user\\_upload/2025Q2\\_BGK\\_Raport\\_kwartalny\\_JST.pdf](https://gk.pl/files/public/user_upload/2025Q2_BGK_Raport_kwartalny_JST.pdf) [data dostępu: 3.01.2026].
- Bellot N.J.M., Selvab L.M., Menéndez L.G. (2017), *Determinants of sub-central European government debt*, „The Spanish Review of Financial Economics”, 15(2), s. 52–62.
- Benito B., Guillamón M.-D., Ríos A.-M. (2021), *Political Budget Cycles in Public Revenues: Evidence from Fines*, SAGE Open, OctoberDecember, s. 1–13, <https://doi.org/10.1177/21582440211059169>.
- Bitner M. (1999), *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Warszawa.
- Bush J.A. (1898), *The National Bankruptcy Act of 1898, with Notes, Procedure and Forms* (1st Edition), The Banks Law Publishing Co., [https://www.google.pl/books/edition/The\\_National\\_Bankruptcy\\_Act\\_of\\_1898/65U9AAAAIAAJ?hl=pl&gbpv=1&dq=The+National+Bankruptcy+Act+of+1898,+with+Notes,+Procedure+and+Forms&printsec=frontcover](https://www.google.pl/books/edition/The_National_Bankruptcy_Act_of_1898/65U9AAAAIAAJ?hl=pl&gbpv=1&dq=The+National+Bankruptcy+Act+of+1898,+with+Notes,+Procedure+and+Forms&printsec=frontcover) [data dostępu: 16.12.2025].
- Canuto O., Liu L. (2013), *An Overview*, w: Canuto O., Liu L. (eds.), *Until Debt Do Us Part. Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, The World Bank, Washington, s. 1–30.
- Cao M., Duan K., Ibrahim H. (2022), *Exploring the Influence of Local Government Debt on Enterprise Investment through the Empirical Evidence at the Municipal Level*, „Mathematical Problems in Engineering”, s. 1–18, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1155/2022/2531808> [data dostępu: 13.12.2025].
- Chen S., Li W. (2019), *Local government debt and regional economic growth in China*, „China Political Economy”, 2(2), s. 330–353.
- *Czy nowa ustawa pozwoli zapobiec kryzysowi finansów samorządowych? Felieton Andrzeja Porawskiego*, <https://www.miasta.pl/aktualności/czy-nowa-ustawa-pozwoli-zapobiec-kryzysowi-finansow-samorzadowych-felieton-andrzeja-porawskiego> [data dostępu: 4.10.2025].

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Gorina E., Maher C., Joffe M. (2018), *Local Fiscal Distress: Measurement and Prediction*, „Public Budgeting & Finance”, 38(1), s. 72–94.
- Greer R.A. (2015), *Overlapping Local Government Debt and the Fiscal Common*, „Public Finance Review”, 43(6), s. 762–785.
- Gruszka B. (2001), *Ryzyko płynności finansowej*, w: L. Jaworski (red.), *Współczesny bank*, Poltext, Warszawa, s. 343–363.
- Grzybek D. (2012), *Przeciw tezom o niemożności – Elinor Ostrom o działaniu zbiorowym i zarządzaniu wspólnymi zasobami*, „Współczesne Zarządzanie”, 1, s. 104–112.
- Hałaburda, D. (2013). Ryzyko związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomia I Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, (103), 91–106. <https://doi.org/10.22630/EIOGZ.2013.103.31> [data dostępu: 4.12.2025].
- <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-samorzady-dokladaja-do-oswiaty-miliardy-pytamy-czy-pozwa-ska,nId,22452239> [data dostępu: 28.12.2025].
- <https://businessinsider.com.pl/prawo/nowe-ustalenia-ws-finansowania-samorzadow-miliardy-poplyna-do-miast-i-gmin/7ct0jzt> [data dostępu: 4.10.2025].
- <https://portalkomunalny.pl/plus/artukul/czy-gmina-moze-zbankrutowac/> [data dostępu: 29.12.2025].
- <https://www.gov.pl/web/finanse/rada-ministrow-przyjela-projekt-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego> [data dostępu: 12.09.2025].
- <https://www.money.pl/podatki/zamieszanie-z-pit-i-cit-resort-rozdziela-srodki-a-w-miastach-i-gminach-konsternacja-7212950333520832a.html> [data dostępu: 28.12.2025].
- Jalles J.T., Medas P. (2022), *Economic Growth After Debt Surges*, „IMF Working Paper”, WP/22/159, s. 1–37.
- Kloha P., Weissert C.S., Kleine R. (2005), *De-veloping and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress*, „Public Administration Review”, 65(3), s. 313–323.
- Kogan V., *Causes of Fiscal Crises in State and Local Governments*, <https://emergingtrends.stanford.edu/files/original/828c7429fbccf23350863ec958637d1ddb005d09.pdf> [data dostępu: 28.11.2025].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kornai J. (1986), *The Soft Budget Constraint*, „Kyklos”, 39(1), s. 3–30.
- Kose M.A., Ohnsorge F., Sugawara N. (2020), *Benefits and Costs of Debt: The Dose Makes the Poison*, Policy Research Working Paper, 9166, The World Bank, Washington D.C.. s. 1–36.
- Lange M. (2014). *Problem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 3(2), s. 83–99.
- Liu I., Waibel M. (2008), *Subnational Insolvency: Cross-Country Experiences and Lessons*, Policy Research Working Paper, 4496, The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network Economic Policy and Debt Department.

- Lotz J. (2006), *Local Government Organization and Finance: Nordic Countries*, w: A. Shah (ed.), *Local Governance in Industrial Countries*, The World Bank, Washington D.C., s. 223–263.
- *Luka oświatowa to aż 48 mld zł. Samorządowcy wyliczyli, że jest gorzej*, <https://www.portalsamorzadowy.pl> [data dostępu: 18.09.2025].
- Micheli M. (2020), *Local governments' indebtedness and its impact on real estate prices*, „Urban Studies”, 57(5), s. 1032–1048.
- Mishkin F.S. (1992), *Anatomy of a financial crisis*, *Journal of Evolutionary Economics*”, 2, s. 115–130, <https://doi.org/10.1007/BF01193536> [data dostępu: 23.01.2026].
- Muñoz E., Olaberria E. (2019), *Are Budget Rigidities a Source of Fiscal Distress and a Constraint for Fiscal Consolidation?*, Policy Research Working Papers, The World Bank, Washington D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7a62756b-3ece-55f3-b1cd-4d4b051e8ec0/content> [data dostępu: 20.10.2025].
- Navarro-Galera A., Lara-Rubio J., Carrillo D. B., Rayo-Cantón S. (2017), *What can increase the default risk in local governments?* „International Review of Administrative Sciences”, 83(2), s. 397–419, <https://doi.org/10.1177/0020852315586308>.
- Nelicki A. (2017), *Konsekwencje faktycznego bankructwa gminy Ostrowice*, Aktualności / Analizy – SAS, 5, <https://www.doradcasamorzadu.pl/112-sas05-2017/3415-konsekwencje-faktycznego-bankructwa-gminy-ostrowice.html> [data dostępu: 3.01.2026].
- Nordhaus W. (1975), *The Political Business Cycle*, „Review of Economic Studies”, 42(2), s. 169–190.
- Oates W. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, „Journal of Economic Literature”, 37(3), s. 1120–1149.
- Olejniczak K., Bugdalski B., *Sukces w ogóle, diabeł w szczególe. Oto stan finansów samorządów po roku od reformy [RAPORT]*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/sukces-w-ogole-diabel-w-szczegole-oto-stan-finansow-samorzadow-po-roku-od-reformy-raport,642196.html> [data dostępu: 3.01.2026].
- Pinardon-Touati, N. (2022), *The Crowding Out Effect of Local Government Debt: Micro- and Macro-Estimates*, [https://npinardontouati.github.io/files/JMP\\_Pinardon-Touati.pdf](https://npinardontouati.github.io/files/JMP_Pinardon-Touati.pdf) [data dostępu: 13.12.2025].
- Poterba J.M. (1995), *Balanced budget rules and fiscal policy: Evidence from the states*, „National Tax Journal”, 48(3), s. 329–336.
- *Public Financial Management and Subnational Governments*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2012.
- *Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.gov.pl/web/finanse/rada-ministrow-przyjela-projekt-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego> [data dostępu: 6.02.2026].
- Randal C., Picker M., McConnell W. (1992), *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy*, „60 University of Chicago Law Review”, s. 425–492.
- Rogoff K., Sibert A. (1988), *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*, „Review of Economic Studies”, 55(1), s. 1–16.

- Rozczyński B., *Skala niedofinansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa sądów powszechnych*, <https://www.nist.gov.pl/informacje/skala-niedofinansowania-zadan-zleconych-jednostkom-samorzadu-terytorialnego-w-swietle-orzecznictwa-sadow-powszechnych,14949.html#Sekcja4> [data dostępu: 30.12.2025].
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. 2011, nr 298, poz. 1767.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. 2021, poz. 2347.
- *Ruszył proces o zwrot niedoszacowanej subwencji oświatowej dla Szczecina*, <https://www.prawo.pl>, [data dostępu: 28.12.2025].
- Sabbi M., Osei A., Wigmore-Shepherd D., Ahlin E. (2024), *Minding the local slot: Municipalities as drivers of trust in public institutions*, „Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne Des Études Africaines”, 58(2), s. 301–325.
- Shi Y., Hendrick R. (2020), *The problem of the fiscal common-pool: is there an overlap effect on state and local debt?*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”, 32(2), s. 137–157, <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-11-2019-0176>.
- Standar A., Kozera A. (2020), *Identifying the Financial Risk Factors of Excessive Indebtedness of Rural Communes in Poland*, „Sustainability”, 12(3), January, s. 1–25.
- Stolorz-Krzysz E. (1998)., *Niewypłacalność gminy*, „Wspólnota” 1998, 18, s. 11.
- Swanson D.L., *A History of Ancient Bankruptcy Laws*, <https://mediatbankry.com/2017/06/08/a-history-of-ancient-bankruptcy-laws/> [data dostępu: 16.12.2025].
- Swianiewicz P. (2025), *Finanse samorządów: Jest lepiej, choć nie jest to reforma marzeń*, wypowiedź dla „Rzeczpospolitej”, 9.11.2025, <https://regiony.rp.pl/finanse-w-regionach/art43299111-finanse-samorzadow-jest-lepiej-choc-nie-jest-to-reforma-marzen> [data dostępu: 11.11.2025].
- Swianiewicz P., Łukomska J., Kurniewicz A., Grabowski W., Grzyb T. (2025), *Sukces w ogóle, ale diabeł tkwi w szczególe, czyli o ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z października 2024 r.*, „Badania i Raporty”, nr 25, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. [https://www.nist.gov.pl/files/source/Badania/finansowanie\\_raport\\_v-1-4-1\\_.pdf](https://www.nist.gov.pl/files/source/Badania/finansowanie_raport_v-1-4-1_.pdf) [data dostępu: 3.01.2026].
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 356.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1483.
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. 2025, poz. 614.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, LEX nr 198685.

- Wang, Z.L. (2019), Local Government Debt and Economic Growth in China—An Empirical Study Based on Granger Causality Test. *Modern Economy*, 10, 359-370. <https://doi.org/10.4236/me.2019.102024>
- Veiga L.G., Veiga F.J. (2014), *Determinants of Portuguese local governments' indebtedness*, „NIPE-Universidade do Minho Working Paper Series”, 16, s. 1–33.
- Zalewski Ł., *Miliardy popłyną do samorządów w 2025 r. „Jest lepiej, ale do ideału daleko”*, „Business Insider”, <https://businessinsider.com.pl/prawo/nowe-ustalenia-ws-finansowania-samorzadow-miliardy-poplyna-do-miast-i-gmin/7ct0jzt> [data dostępu: 6.02.2026].
- Zhao R., Tian Y., Lei A., Boadu F., Ren Z. (2019), *The Effect of Local Government Debt on Regional Economic Growth in China: A Non-linear Relationship Approach*, „Sustainability”, 11(11), s. 1–22.

## O AUTORZE

Dr Jolanta Gałuszka – pracownik naukowo-dydaktyczny na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach oraz Karel de Grote University College, Faculty of Management and Technology, Business Administration (Antwerpia, Belgia) na stanowisku docenta; biegła sądowa w zakresie opodatkowania międzynarodowego, podatku VAT (karuzele VAT), rachunkowości, przestępczości gospodarczej; konsultantka podatkowa w kancelariach prawnych i rachunkowych w kraju i za granicą; doradczyni finansowa dla firm. Recenzentka i członkini Rady Programowej w „Asian Journal of Social Science Studies” w Singapurze, „Economics, Law and Policy” w USA, autorka blisko 100 publikacji w kraju i za granicą z zakresu opodatkowania i finansów publicznych, promotorka prac magisterskich i licencjackich nagradzanych w konkursach organizowanych przez Śląski Oddział Doradców Podatkowych oraz przez NBP (2023).

## STRESZCZENIE

Samorządy lokalne coraz częściej funkcjonują na granicy swojej finansowej wytrzymałości. O formalnych bankructwach gmin słyszymy rzadko, w praktyce jednak coraz częściej pojawia się zjawisko „cichej niewypłacalności”: budżet na papierze pozostaje zbilansowany, lecz narastają opóźnienia w płatnościach, odkładane są inwestycje, a jakość usług publicznych stopniowo się obniża.

W artykule analizowane są ryzyko niewypłacalności gmin oraz przyczyny tego, że mimo braku możliwości ogłoszenia upadłości coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego działa na granicy stabilności finansowej. Samorządy realizują coraz szerszy katalog zadań, pozostając jednocześnie silnie uzależnione od transferów z budżetu państwa oraz dochodów z podatków lokalnych. Gdy środków brakuje, skutki niedofinansowania odczuwają zarówno mieszkańcy, jak i lokalne przedsiębiorstwa. W artykule dokonano także oceny reformy systemu dochodów JST wprowadzonej w 2024 r. Niewypłacalność rzadko ma jedną przyczynę, najczęściej stanowi wynik ryzyka inwestycyjnego, słabej gospodarki finansowej oraz odkładania trudnych decyzji. W państwach unitarnych, takich jak Polska, dodatkowym czynnikiem pozostaje ograniczona samodzielność samorządów oraz centralne regulacje zawężające zakres ich decyzyjności. Na sytuację finansową gmin wpływają również czynniki strukturalne: organizacja systemu samorządowego, konstrukcja finansów publicznych oraz limity zadłużenia. Artykuł przedstawia mechanizmy prowadzące do „ukrytej” niewypłacalności, jej przejawy w praktyce oraz główne determinanty tego zjawiska.

### Słowa kluczowe

bankructwo, gmina, trudności finansowe, „cicha niewypłacalność”, determinanty

Artykuł powstał w ramach zadania „CEL na przyszłość: Ekspertyzy i Rozwój Lokalny” (umowa nr 18/PROO/4/2025) i został sfinansowany ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO (Priorytet 4).

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025  
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa  
WWW.FRDL.ORG.PL