



# Wpływ ustawodawstwa okresu pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego

Aleksander Nelicki

## 1. Wprowadzenie

Usystematyzowanie wpływu ustawodawstwa okresu pandemii COVID-19 na finanse komunalne (i szerzej – na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, JST) nie jest sprawą prostą. Na skalę, złożoność, niejednorodność, a nawet chaotyczność tego ustawodawstwa wskazuje, przygotowane dla forumIdei, opracowanie Huberta Izdebskiego<sup>1</sup>.

Niniejsze opracowanie przyjmuje odmienną perspektywę. Punktem wyjścia nie są poszczególne ustawy, ale wskazanie, w jaki sposób

Głównym czynnikiem wpływającym na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w pierwszej połowie 2020 roku była recesja wywołana pandemią i *lockdownem*. Wydaje się, że mniejsze znaczenie ma epizodyczne ustawodawstwo skierowane wprost na działalność samorządów, w tym na ich finanse. Z powodu braku odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej i bez osobnych badań ankietowych nie da się ustalić wysokości wydatków JST – w tym z dochodów własnych – na przeciwdziałanie skutkom pandemii.

Bilans zwiększenia wydatków, oszczędności wprowadzonych przez samorzady oraz spadku wydatków z powodu ograniczeń działalności w takich dziedzinach, jak kultura i kultura fizyczna, spowodował, że od strony danych finansowych za główny czynnik kryzysogeny należy

<sup>1</sup> H. Izdebski, *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PIS? Ustawodawstwo okresu pandemii a funkcjonowanie samorządu*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Tarcze-Antykryzysowe-doko%C5%84czenie-budowy-pa%C5%84stwa-PIS-u.-Ustawodawstwo-okresu-pandemii-a-funkcjonowanie-samorzadu.pdf>, dostęp 6 listopada 2020.

ustawodawstwo „okołocovidowe” wpłynęło na finanse jednostek samorządu terytorialnego, przy czym podkreślone zostaną faktyczne, a nie prawne skutki tego wpływu.

W tej perspektywie przepisy ustawodawstwa „okołocovidowego” – i decyzje wydane na ich podstawie – można podzielić na kilka zasadniczych kategorii.

1. Pierwsza to zespół przepisów określających zasady wprowadzania *lockdownu*. Większość z nich nie była skierowana do samorządów lub obejmowała je na zasadach analogicznych do innych podmiotów. Wśród tych przepisów znajdowały się także i te dotyczące wprost działalności podmiotów samorządowych, jak np. zawieszenie stacjonarnych zajęć szkolnych czy ograniczenia liczby pasażerów w transporcie lokalnym.

To właśnie przepisy tej kategorii – chociaż na ogół niekierowane do samorządów – w zasadniczy sposób wpłynęły na stan finansów jednostek samorządu terytorialnego, ograniczając działalność gospodarczą i wywołując recesję, a w konsekwencji zmniejszenie wpływów z podatków (pozostawiam na boku pytanie o hipotetyczny rozmiar spowolnienia gospodarczego, jakie wywołałaby sama pandemia, bez wprowadzania ograniczeń)<sup>2</sup>. Prześledzenie wpływu poszczególnych ustaw i aktów wykonawczych do nich na funkcjonowanie gospodarki wykracza poza zakres niniejszego opracowania.

2. Druga kategoria to przepisy nakładające na samorządy i ich jednostki organizacyjne obowiązki dotyczące przeciwdziałania pandemii. Finansowe skutki tych przepisów są trudne do uchwycenia, ponieważ nie zdecydowano się – mimo postulatów formułowanych przez samorządy – na uzupełnienie klasyfikacji budżetowej o podziałki umożliwiające identyfikację tego typu wydatków.

uznać spadek dochodów. Dotyczył on przede wszystkim dochodów podatkowych, zwłaszcza udziałów we wpływach z PIT. Na poziomie danych zbiorczych spadek dochodów własnych maskowany jest bardzo znaczącym wzrostem dotacji na zadania zlecone (500+) oraz subwencji ogólnej (zwłaszcza części oświatowej w związku z podwyżkami wynagrodzeń nauczycieli).

Kryzys dotknął samorządy w nierównej mierze. Mamy do czynienia z kryzysem finansów samorządów miejskich, zwłaszcza większych miast. W miastach na prawach powiatu nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi zmniejszyła się w stosunku do ubiegłego roku niemal o połowę.

Sytuację jednostek samorządu terytorialnego charakteryzowała także ogromna niepewność, zwłaszcza po przejściowym załamaniu się wpływów z PIT w kwietniu, co było konsekwencją możliwości późniejszej wpłaty zaliczek podatkowych. W pierwszej połowie roku wsparcie dla samorządów zasadniczo miało charakter czasowego rozluźnienia rygorów, zwłaszcza reżimu dotyczącego obowiązku bilansowania dochodów i wydatków bieżących oraz limitowania zadłużenia.

Dopiero w lipcu podjęto formalną decyzję o udzieleniu samorządom finansowego wsparcia. Odrzucono opcję wyrównywania ubytku dochodów podatkowych i zdecydowano się na udzielenie samorządom dotacji inwestycyjnych w dużej skali (12 mld zł), co w większej mierze prawdopodobnie wpłynie na wysokość wydatków inwestycyjnych w roku przyszłym niż obecnie.

Formuła podziału pierwszych 6 mld dotacji jest obciążona celem wyrównawczym, niezwiązanym z obecnym kryzysem. W rezultacie utworzony w lipcu Fundusz Inwestycji Lokalnych

<sup>2</sup> Analiza prawna musiałaby się odwoływać do całego nadzwyczajnego ustawodawstwa „okołocovidowego”, zaczynając od Ustawy z 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 374 (dalej: *specustawa*).

3. Trzecia kategoria to przepisy adresowane wprost do JST, i mające ułatwić ich funkcjonowanie podczas kryzysu związanego z pandemią. Nie wywołują one same z siebie skutków finansowych, poszerzają natomiast pole manewru samorządów. Dotyczą przede wszystkim rozluźnienia reguł w zakresie równoważenia budżetu operacyjnego oraz zaciągania zobowiązań. Analiza, na ile JST skorzystały z nich, będzie możliwa po zakończeniu roku budżetowego.

Wpływ na dochody samorządów miały przepisy poszerzające możliwość udzielania przez JST zwolnień i ulg w podatkach i opłatach, chociaż jesteśmy w stanie uchwycić jedynie zmiany ich łącznej wysokości, nie zaś oszacować, jaką część wydano na podstawie nowych, a jaką na podstawie dotychczasowych przepisów. Do przepisów tego typu należy zaliczyć umożliwienie wykorzystania dochodów z opłat za zezwolenie na handel alkoholem do finansowania prac mających na celu przeciwdziałanie pandemii i jej skutkom.

został błędnie ukierunkowany – w najmniejszym stopniu wspiera możliwości inwestycyjne tych samorządów, w których spadły one najmocniej (miasta na prawach powiatu).

Rok 2020 jest okresem znaczącego pogorszenia struktury dochodów JST – zmniejszenia roli dochodów własnych, zwłaszcza podatkowych, i zwiększenia roli dochodów transferowych. Efekt ten wywierają trzy nakładające się na siebie zjawiska. Po pierwsze, ubiegłoroczne zmiany w PIT, które bez rekompensaty zmniejszyły dochody JST z udziałów w PIT. Po drugie, dalsze zmniejszenie dochodów podatkowych (przede wszystkim z udziałów w PIT) w wyniku *lockdownu* i kryzysu gospodarczego. Po trzecie, reakcja rządu na kryzys – wybór wsparcia dla samorządów w formule dotacji. Zapowiadane na przyszły rok zmiany w podatkach dochodowych przyniosą dalsze wzmocnienie tego trendu.

Przepisy tego rodzaju zostały wprowadzone dwiema ustawami:

- Ustawa z 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja specustawy z 31 marca)<sup>3</sup>.
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19<sup>4</sup>. Ustawa ta zawiera przepisy nowelizujące specustawę z 2 marca tego roku (a także nowelizację specustawy z 31 marca), w tym zespół artykułów dotyczących funkcjonowania JST, nazywanych „tarczą samorządową”. Z tego powodu dalej będzie nazywana nowelizacją specustawy z 19 czerwca.

4. Podkategorią tego typu przepisów są te dotyczące wprost dochodów bądź wydatków JST. Było ich stosunkowo niewiele i na ogół nie dotyczyły źródeł dochodowych o zasadniczym znaczeniu. Można tu wskazać np. na odroczenie opłat za dzierżawę wieczystą i opłat przekształceniowych, zwiększenie z 25% do 50% części wpływów z administrowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

3 Dz.U. z 2020 r. poz. 568, 695, 1086, 1262, 1478, 1747.

4 Dz.U. z 2020 r. poz. 1086, 1423.

5. Ostatnią kategorię stanowi finansowe wsparcie JST przez państwo. Podstawową reakcją było utworzenie Funduszu Inicjatyw Lokalnych o zapowiadanej łącznej wysokości 12 mld zł<sup>5</sup>.

## 1.1. Uwagi metodologiczne

Oczywistym sposobem oceny zmian sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest porównanie wielkości – dochodowych, wydatkowych, wynikowych – z analogicznymi danymi dla poprzedniego roku; zaś w trakcie roku – dla analogicznych okresów. Taką perspektywę przyjęto powszechnie w wypowiedziach na temat wpływu pandemii i *lockdownu* na finanse samorządowe – ze strony rządowej, samorządowej i eksperckiej. Wydaje się ona obiektywna, choć trafność porównań niekiedy wymaga korekt. Uwzględnić trzeba działanie czynników niezwiązanych z pandemią i wprowadzonymi ograniczeniami, np. pojawienia się nowych zadań czy wzrostu kosztów już wykonywanych zadań.

Porównania rok do roku mogą nie wystarczać do odpowiedzi na pytanie o wpływ pandemii i środków prawnych, przedsięwziętych przez państwo. Ich rzeczywiste oddziaływanie należałoby mierzyć względem tegorocznej sytuacji, jakiej należałoby się spodziewać bez wybuchu pandemii.

Możliwy kierunek analizy polega na porównaniu rzeczywistego stanu rzeczy i wielkości prognozowanych w budżetach jednostek samorządowych. Zakładamy, że tempo realizacji planów finansowych powinno być takie samo w analogicznych okresach różnych lat. Jego zmianę (inny procent wykonania planów) można uważać za wskaźnik zmiany sytuacji finansowej samorządów. Konkretnie wielkości obliczone w ten sposób należy traktować z ostrożnością ze względu na różną wiarygodność prognoz budżetowych.

Za podstawę opisu sytuacji finansowej JST przyjąłem porównanie wielkości dotyczących pierwszego półrocza lat 2019 i 2020. Tam, gdzie to możliwe, odwołuję się też do planów budżetowych i stopnia ich realizacji w trakcie pierwszego półrocza tego roku (dane po trzech kwartałach są jeszcze niedostępne). Za podstawę analiz służą przede wszystkim dane zbiorcze dostępne na stronie [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl): zestawienia zbiorcze z wykonania budżetów JST po dwóch kwartałach lat 2019 i 2020<sup>6</sup>, uzupełnione w niektórych kwestiach odwołaniem do sprawozdań z wykonania budżetów Rb27s (dochody) i Rb28s (wydatki)<sup>7</sup>.

## 1.2. Zakres analizy

Analizę rozpoczyna nakreślenie ogólnego obrazu sytuacji finansowej JST na podstawie zbiorczych danych dotyczących wykonania budżetów – po stronie dochodowej i wydatkowej – w ciągu pierwszej połowy tego roku. Niezbędne będzie – na ile to możliwe – wyeliminowanie wpływu innych czynników niż *lockdown* i pozostałe ustawodawstwo „okołocovidowe”.

5 Fundusz utworzony został uchwałą Rady Ministrów nr 102 z 24 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, podjętą na podstawie art. 65 ust. 28 nowelizacji specustawy z 31 marca, MP z 2020 r. poz. 662.

6 Zestawienia zbiorcze dostępne na: <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze2> i <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze3>, dostęp 6 listopada 2020.

7 Tamże. Sprawozdanie Rb-27S obrazuje źródła dochodów jednostki oraz ich realizację za określony czas. Natomiast sprawozdanie Rb-28S to miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych JST, które przedstawia pełną szczegółowość poniesionych wydatków przez JST, z uwzględnieniem upływu czasu, za jaki jest sporządzane.

Ze względu na sposób agregacji dostępnych danych można łatwiej poddać szczegółowym analizom wykonanie strony dochodowej budżetów. Jest ona zresztą – jak spróbuję wykazać – ważniejszym czynnikiem wyznaczającym możliwy kryzys finansów komunalnych.

Kolejnym krokiem jest analiza zróżnicowania sytuacji poszczególnych kategorii JST. Kryzys niekoniecznie wpływa jednolicie na jednostki samorządowe i stan ich finansów. Ubytki dotyczą dochodów podatkowych, natomiast w stosunku do zeszłego roku wzrosły kwoty transferów wyrównawczych. Prawdopodobnie gdzie indziej koncentrują się ubytki dochodów, a gdzie indziej wzrost subwencji.

## 2. Wpływ *lockdownu* na finanse komunalne

### 2.1. Ogólny stan finansowy JST

Podstawowe wielkości zbiorcze dotyczące wszystkich budżetów JST po pierwszym półroczu 2020 roku można ocenić jako gorsze w umiarkowanym stopniu od analogicznych wielkości po pierwszym półroczu roku 2019.

Łączne dochody JST wzrosły o 12,9 mld zł (9,6%). Łączne wydatki wzrosły o 14,4 mld zł (11,9%). Dochody bieżące wzrosły o 11,9 mld zł (9,4%), a wydatki bieżące o 13,8 mld zł (12,9%).

O ile w połowie 2019 roku łączna nadwyżka wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi wynosiła 19,8 mld zł (15,7% dochodów bieżących), o tyle w tym roku było to 17,9 mld zł (13,0% dochodów bieżących). W stosunku do wielkości planowanych spadło tempo realizacji dochodów bieżących – po dwóch kwartałach 2019 roku wynosiło ono 53,9% planu, po dwóch kwartałach 2020 roku – 51,7% planu. Analogiczna prawidłowość dotyczy realizacji wydatków bieżących, która wynosiła 48,3% planu w 2019 roku i 46,3% planu w 2020 roku. Wskaźniki realizacji budżetów identyczne z zeszłorocznymi przyniosłyby łączne dochody bieżące wyższe o 5,7 mld zł oraz łączne wydatki bieżące wyższe o 3,7 mld zł, niż to faktycznie miało miejsce.

Jako optymistyczny można wskazać fakt, że utrzymał się poziom wydatków majątkowych. W cenach bieżących wzrosły one o 4,5%, a liczone w cenach z pierwszego półrocza 2019 r. – o 0,6%. Równocześnie procentowo znacząco wzrosły dochody majątkowe – o 12,6%. W liczbach bezwzględnych wzrost wyniósł 980 mln zł (mniej więcej po połowie dochodów własnych i dotacyjnych).

**Abstrahując od możliwego zróżnicowania sytuacji samorządów, stan ogólny sektora samorządowego w połowie 2020 roku można scharakteryzować następująco. Dochody JST wzrosły w stosunku do poprzedniego roku mniej niż zakładano. Równocześnie, dzięki mniejszemu niż zakładano wzrostowi wydatków bieżących, doszło do stosunkowo niewielkiego pogorszenia bilansu dochodów i wydatków. Na poziomie zbiorczym nie widać zagrożeń dla płynności finansowej samorządów, chociaż nie można wykluczyć trudnej sytuacji poszczególnych jednostek.**

**Natomiast – mimo utrzymania poziomu wydatków majątkowych w pierwszym półroczu – należy się spodziewać pogorszenia możliwości inwestycyjnych JST w skali całego roku.** Wzrost dochodów majątkowych nie wyrównuje spadku nadwyżek operacyjnych. Specyfiką wydatków inwestycyjnych jest to, że realizowane są one w znacznej mierze pod koniec roku (tak w 2019, jak i w 2020 r. w pierwszym półroczu dokonano nieco ponad 20% planowanych wydatków majątkowych).

**Wydaje się, że taka diagnoza sytuacji finansowej samorządu terytorialnego stała za decyzjami o rozmiarze i formie wsparcia dla JST ze strony rządu.**

**Tabela 1. Wykonanie budżetów JST w pierwszym półroczu 2020 r. na tle pierwszego półrocza 2019 r. Podstawowe wielkości**

kategoria	2020 w zł	2019 w zł	wzrost/spadek w zł	wzrost/spadek w %
dochody ogółem	147 031 587 911,25	134 156 875 020,42	12 874 712 890,83	9,6
dochody bieżące	138 294 723 159,97	126 399 556 485,79	11 895 166 674,18	9,4
dochody majątkowe	8 736 864 751,28	7 757 318 534,63	979 546 216,65	12,6
wydatki ogółem	135 068 663 514,84	120 666 508 411,58	14 402 155 103,26	11,9
wydatki bieżące	120 372 689 764,12	106 606 833 179,01	13 765 856 585,11	12,9
wydatki majątkowe	14 695 973 750,72	14 059 675 232,57	636 298 518,15	4,5
wynik operacyjny	17 922 033 395,85	19 792 723 306,78	-1 870 689 910,93	-9,5
wynik budżetu	11 962 924 396,41	13 490 366 608,84	-1 527 442 212,43	-11,3
zadłużenie ogółem	81 468 770 562,10	76 453 522 925,04	5 015 247 637,06	6,6

## 2.2. Sytuacja dochodowa

Struktura dochodów JST jest złożona. Co prawda obowiązuje ogólna zasada jedności budżetu publicznego, czyli – w najprostszym ujęciu – pod względem prawnym dochody ze wszystkich źródeł służą do finansowania wydatków z wszystkich tytułów<sup>8</sup>. Jednak wyłączenia prawne od tej reguły – dotyczące przede wszystkim dotacji – oraz wyłączenia faktyczne przesądzają, że analiza sytuacji dochodowej JST wymaga uwzględnienia zróżnicowania źródeł dochodów, gdyż nie zawsze wzrost dochodów z jednego źródła może kompensować ubytek dochodów z innego.

W pierwszym półroczu 2020 roku w stosunku do pierwszego półrocza roku 2019 dochody własne były niższe o 2% (1,3 mld zł), subwencja ogólna wyższa o 10,1% (3,5 mld zł), a dotacje wyższe o 32,1%

<sup>8</sup> Art. 42 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649, 2020 i z 2020 r. poz. 284, 374, 568, 695 i 1175) stanowi: „Środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej”.

(10,5 mld zł). Bardziej szczegółowo: wśród dochodów własnych spadły przede wszystkim dochody podatkowe – o 4,1% (2 mld zł). Wśród dochodów subwencyjnych wzrosła przede wszystkim część oświatowa subwencji – o 8,5% (2,4 mld zł), chociaż wzrosły także transfery o charakterze wyrównawczym – o 6% (1,1 mld zł). Wśród dochodów dotacyjnych wzrosły przede wszystkim dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i zadania zlecone ustawowo – o 43,3% (9,6 mld zł).

Za 3/4 wzrostu dochodów w stosunku do 2019 roku odpowiadają dotacje na zadania zlecone. Są to środki, które mogą zostać przeznaczone wyłącznie na te zadania, a w razie niepełnego wykorzystania podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Środki, które można nazwać dochodami zadań własnych samorządów, wzrosły w stosunku do zeszłego roku jedynie o 2,9% (3,3 mld zł).

Wśród nich najbardziej znacząco wzrosła część oświatowa subwencji (2,4 mld zł), co wiąże się z prawną podwyżką wynagrodzeń nauczycielskich<sup>9</sup>. Są to środki już faktycznie (choć nie prawnie) zagospodarowane na konkretne koszty wykonywania zadań i to koszty nowe w stosunku do ubiegłego roku. Jeżeli wyeliminować wzrost części oświatowej subwencji, okaże się, że dochody zadań własnych zwiększyły się jedynie o około 900 mln zł.

Warto przedstawić bilans ograniczający się do dochodów podstawowych, wydawanych swobodną decyzją JST (z wyłączeniem wszelkich dotacji) oraz zasadniczo niezwiązanych z kosztami ich pozyskania (z wyłączeniem np. opłat za usługi publiczne). Chodzi tu o dochody podatkowe (i zbliżone), uzupełnione subwencją ogólną (z wyłączeniem części oświatowej). W pierwszym półroczu 2020 roku dochody podatkowe wszystkich jednostek samorządu terytorialnego były niższe niż rok wcześniej o nieco mniej niż 2 mld zł. Równoległe uzupełniające je części subwencji (wyrównawcza, równoważąca, regionalna) były wyższe o 1,1 mld zł. Tak więc podstawowe dochody JST były w tym roku niższe niż rok wcześniej o 821 mln zł.

Ubytek dochodów z tych źródeł mierzony w stosunku do danych z ubiegłego roku wyniósł 1,5%, plany zakładały wzrost dochodów o 4,5% w stosunku do roku 2019. Mierzony w ten sposób ubytek dochodów podatkowo-subwencyjnych był znacznie bardziej poważny, ok. 6 pkt. proc. i 3,3 mld zł.

**Tabela 2. Dochody JST według podstawowych źródeł w pierwszym półroczu 2020 r. na tle pierwszego półrocza 2019 r.**

źródło	2020 w zł	2019 w zł	wzrost/spadek w zł	wzrost/spadek w %
dochody własne	64 429 535 193,75	65 750 147 670,13	-1 320 612 476,38	-2,0
w tym:				
PIT	24 253 220 241,00	26 027 334 746,00	-1 774 114 505,00	-6,8

<sup>9</sup> Prawne gwarancje dotyczące łącznej wysokości części oświatowej dotyczą jedynie jej niezmnieszenia w stosunku do ubiegłego roku oraz jej korygowania stosownie do wydatków związanych ze zmianami w wykonywaniu zadań oświatowych (art. 28 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; Dz.U. z 2020 r. poz. 23, 374, 1086).





CIT	6 080 631 465,91	6 167 271 967,28	-86 640 501,37	-1,4
pozostałe dochody podatkowe gmin	15 894 411 435,69	15 999 002 102,13	-104 590 666,44	-0,7
subwencja	38 813 297 807,00	35 264 731 506,00	3 548 566 301,00	10,1
w tym:				
oświatowa	30 537 637 264,00	28 133 019 458,00	2 404 617 806,00	8,5
wyrównawcza	6 615 378 720,00	5 934 148 956,00	681 229 764,00	11,5
równoważąca	1 006 637 694,00	919 119 288,00	87 518 406,00	9,5
regionalna	266 668 620,00	229 216 122,00	37 452 498,00	16,3
uzupełnienie subwencji	386 975 509,00	49 227 682,00	337 747 827,00	686,1
dotacje	43 788 754 910,50	33 141 995 844,29	10 646 759 066,21	32,1
w tym:				
na zadania z adm. rządowej	31 675 414 253,28	22 082 864 923,25	9 592 549 330,03	43,4
na zadania własne	2 774 478 967,32	2 797 542 800,79	-23 063 833,47	-0,8
§§ 200, 205, 620,625	8 378 171 999,89	7 277 725 610,60	1 100 446 389,29	15,1

### 2.3. Sytuacja wydatkowa

W pierwszym półroczu 2020 roku łączne wydatki bieżące JST były o 13,8 mld zł wyższe niż w pierwszym półroczu roku poprzedniego. Za niemal 2/3 wzrostu (8,8 mld zł) odpowiadają wydatki na świadczenie wychowawcze (500+). To zadanie zlecone, więc zasadniczo wzrost wydatków w tej dziedzinie nie wpływa na sytuację finansową JST, gdyż program ten jest w całości finansowany z dotacji z budżetu państwa.

Znaczący wzrost wydatków bieżących – o 2,4 mld zł – nastąpił w dziedzinie oświaty. Na ogólnym poziomie analizy także nie wpłynął on w pierwszym półroczu na pogorszenie sytuacji JST, gdyż towarzyszył



mu identyczny wzrost wpływów z subwencji oświatowej (nie wyklucza to możliwości, że część samorządów już w pierwszym półroczu odczuło negatywne skutki zwiększenia wydatków oświatowych oraz że bardziej generalne skutki wystąpią w drugiej połowie roku).

Znacząco wzrosły wydatki na gospodarkę odpadami – o 1,2 mld zł. Zasadniczo wydatki te powinny być pokryte z opłat, można jednak przypuszczać, że tak się nie stało, skoro wiele gmin decyduje się na ich podnoszenie.

Trzeba zauważyć, że te trzy dziedziny – większe wydatki na 500+, na oświatę oraz gospodarkę odpadami – odpowiadają za przeszło 90% całkowitego wzrostu wydatków bieżących JST.

W pozostałych działach dynamika wydatków bieżących nie układa się w jeden wzorzec. Najbardziej wzrosły – co naturalne – wydatki na ochronę zdrowia – o 27,6% (269 mln zł). Zasadnicza część wydatków w tej dziedzinie odbywa się poza budżetami JST. Ciekawy jest przypadek działu „Transport i łączność”, gdzie wydatki spadły, jednak wewnątrz działu wzrosły wydatki na lokalny transport zbiorowy – o 206 mln zł (4,8%). Zauważalnie spadły wydatki na kulturę (o 198 mln zł i 5,6%) oraz kulturę fizyczną (o 180 mln zł i 9,5%)<sup>10</sup>.

Nie jesteśmy w stanie bezpośrednio powiązać wzrostu wydatków w niektórych dziedzinach z funkcjonowaniem ustaw mających na celu przeciwdziałanie pandemii i aktów wykonawczych do nich, nie dysponując w klasyfikacji budżetowej odpowiednimi kategoriami wydatków. Nadzwyczajne koszty wystąpiły prawdopodobnie m.in. w takich działach, jak administracja publiczna czy oświata. Zgodny z oczekiwaniami jest wzrost wydatków na transport lokalny. Na podstawie sprawozdań budżetowych nie da się ustalić, jaka część tych wzrostów jest wynikiem nadzwyczajnych działań, a jaka została spowodowana innymi czynnikami (np. wzrostem minimalnego wynagrodzenia).

Oczywistym skutkiem ograniczeń jest spadek wydatków na kulturę i kulturę fizyczną (konsekwencja czasowego braku możliwości organizacji imprez publicznych). Sprawozdania z wykonania budżetu nie pozwalają na uchwycenie działań oszczędnościowych podejmowanych przez JST.

Obliczenie realnej wielkości dodatkowych kosztów ponoszonych z powodu ograniczeń i nakazów zawartych w ustawodawstwie „okołocovidowym” wymagałoby szczegółowych badań poza istniejącą strukturą sprawozdań budżetowych JST. Przedstawione wyżej dane pozwalają na wstępny szacunek, że w pierwszym półroczu tego roku (przede wszystkim w drugim kwartale) bilans tych kosztów – z jednej strony – oraz działań oszczędnościowych i zmniejszenia wydatków w niektórych dziedzinach z powodu wprowadzonych ograniczeń – z drugiej – nie przekroczył około 900 mln zł (nie eliminujemy tu wzrostu kosztów wykonywania zadań wyznaczonego innymi czynnikami).

**Porównanie dochodów i wydatków bieżących w pierwszych półroczach lat 2020 i 2019 prowadzi do wniosku, że pogorszenie się sytuacji finansowej JST (po wyeliminowaniu głównych czynników wzrostu dochodów i wydatków niezwiązanych z pandemią i odpowiedzialnością państwa na nią) wyznaczony jest zarówno przez czynniki dochodowe, jak i wydatkowe.**

<sup>10</sup> Wszystkie wielkości na podstawie sprawozdań Rb28s za pierwsze półrocze 2019 r. i pierwsze półrocze 2020 r. Zestawienia zbiorcze dostępne na: <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze2> i <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze3>, dostęp 6 listopada 2020.

**Odwolanie się do stopnia realizacji tegorocznych planów finansowych przynosi odmienny obraz. Poziom realizacji dochodów podatkowych jest na tyle niewysoki, że sugeruje, iż gorsza sytuacja finansowa JST stanowi pochodną przede wszystkim czynników dochodowych.**

## 2.4. Dochody podatkowe

Dochodami podatkowymi JST wszystkich poziomów są udziały we wpływach z państwowych podatków dochodowych. Dla gmin i powiatów zasadnicze znaczenie mają udziały w PIT, dla województw – w CIT. Katalog gminnych dochodów podatkowych jest szerszy. Obejmuje także podatki i opłaty lokalne, z których największe dochody przynoszą podatek od nieruchomości oraz wpływy z podatków pobieranych przez urzędy skarbowe, jak np. z podatek od czynności cywilnoprawnych.

Spodziewać się należało, że ustawodawstwo „okołocovidowe” i recesja gospodarcza będą odmiennie oddziaływały na wysokość wpływów z poszczególnych podatków i opłat. Bezpośrednio wyznaczają one zmniejszenie się wpływów z podatków dochodowych czy podatku od czynności cywilnoprawnych. Dodatkowo ograniczenia w działaniu urzędów administracji publicznej i odroczenie terminów rozmaitych spraw spowodowały spadek wpływów z opłaty skarbowej.

Sytuacja gospodarcza nie oddziałuje bezpośrednio na wysokość należnych podatków o charakterze majątkowym czy podatku od środków transportowych. Spadek wpływów z tego rodzaju podatków jest efektem decyzji samych JST o udzieleniu zwolnień, ulg i odroczeń. Na podstawie danych finansowych nie jesteśmy w stanie wskazać, jaka część z nich została udzielona na podstawie dotychczasowych przepisów, a jaka – na podstawie przepisów szczególnych o charakterze epizodycznym. Charakterystyczne i zrozumiałe, że do największego ubytku wpływów – aż o 28,4% – doszło w opłacie targowej, która jednak jest jednym z pomniejszych źródeł dochodów gmin.

Łączne dochody podatkowe wszystkich samorządów wyniosły w pierwszym półroczu bieżącego roku 46,2 mld zł, niemal o 2 mld zł (4,1%) mniej niż w pierwszym półroczu roku ubiegłego. Plany na 2020 rok zakładały wzrost dochodów podatkowych w skali roku o nieco ponad 3 mld zł (3,2%). Jeżeli plany dochodów byłyby realizowane w 2020 roku w takim samym tempie, w jakim działo się to w roku poprzednim, to ze źródeł podatkowych wszystkie JST łącznie powinny uzyskać w pierwszym półroczu 2020 roku 49,8 mld zł. Tak mierzony ubytek dochodów podatkowych wyniósł więc 3,5 mld zł (7,1%).

Porównując wykonane dochody w pierwszych półroczach lat 2020 i 2019, dochodzimy do wniosku, że za ubytek dochodów zasadniczo odpowiada zmniejszenie wpływów z udziałów w PIT o niemal 1,8 mld zł (nieco ponad 90% całości ubytku). W przypadku innych źródeł podatkowych ubytki są bądź znacznie mniejsze procentowo, bądź, co prawda wysokie procentowo, ale dotyczą niezbyt wydajnych źródeł. Zmniejszenie dochodów z każdego – poza PIT – źródła nie przekracza kilkudziesięciu milionów; największej, około 87 mln zł, z udziałów w CIT.

Odmienny obraz przynosi szacunek ubytków dochodów podatkowych w stosunku do wielkości, jakie osiągnęłyby w pierwszym półroczu 2020 roku, gdyby nie wybuch pandemii i działania przedsięwzięte do jej przeciwdziałania. Szacunek opiera się na planie dochodów podatkowych z poszczególnych źródeł (według stanu z 31 marca tego roku) oraz na założeniu, że tempo realizacji planów byłoby dla każdego ze źródeł identyczne z tempem ich realizacji w roku 2019 (w pierwszym półroczu bieżącego roku zrealizowano by taki sam procent planowanych dochodów z danego źródła, jaki faktycznie udało się osiągnąć w pierwszym półroczu roku poprzedniego).

Rola ubytku dochodów z PIT – szacowana tą metodą na 2,1 mld zł i 8,0% – nie jest już tak dominująca. Znaczący jest ubytek dochodów z udziałów w CIT – 635 mln zł i 9,4% oraz z podatku od nieruchomości – 626 mln zł i 4,9%. Te trzy źródła odpowiadają za 93,9% całości ubytku dochodów podatkowych w stosunku do planu. Od planów wyraźnie odbiegają też wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych – niższe o 135 mln zł i 9,1%.

W odniesieniu do dochodów JST z udziałów we wpływach z PIT i CIT sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa<sup>11</sup> pozwalają na zorientowanie się w ich kształtowaniu się także w lipcu i sierpniu na podstawie wysokości realizacji tych dochodów na rzecz budżetu państwa (dynamika procentowa dochodów samorządów z tych źródeł powinna być identyczna). Dochody budżetu państwa z PIT w okresie styczeń–sierpień 2020 roku stanowiły 94,0%, a dochody z CIT – 100,8% dochodów w analogicznym okresie 2019 roku. W stosunku do wielkości założonych w budżecie państwa przed nowelizacją ubytek wynosił 7 pkt. proc. dla PIT i 4,2 pkt. proc. dla CIT.

W okresie wychodzenia z ograniczeń gospodarczych nastąpiła więc poprawa wpływów z podatków dochodowych.

**Tabela 3. Dochody podatkowe JST po pierwszym półroczu 2020 r. na tle dochodów po pierwszym półroczu 2019 r. i planów na 2020 r.**

Źródło dochodów	Wzrost/spadek w stosunku do I półrocza 2019 r.		Szacunek wzrostu/spadku w stosunku do planu na 2020 r.	
	w zł	w %	w zł	w %
podatek dochodowy od osób prawnych	-86 640 501,37	98,6	-634 578 937,41	90,6
podatek dochodowy od osób fizycznych	-1 774 114 505,00	93,2	-2 114 635 319,50	92,0
podatek rolny	27 859 270,06	103,1	-24 389 593,49	97,4
podatek od nieruchomości	7 358 426,60	100,1	-625 698 697,18	95,1
podatek leśny	1 000 831,55	100,6	-1 964 054,22	98,8
podatek od środków transportowych	-19 853 400,51	96,8	-37 930 632,81	94,0
podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	-485 549,49	98,2	1 043 542,98	104,0
podatek od spadków i darowizn	-24 443 505,54	84,8	-23 108 575,23	85,5

11 <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-miesieczne-2020>, dostęp 6 listopada 2020.

podatek od czynności cywilnoprawnych	-38 777 686,85	97,2	-134 292 718,90	90,9
wpływy z opłaty skarbowej	-33 043 498,21	87,2	-46 894 973,91	82,8
wpływy z opłaty eksploatacyjnej	-7 469 971,12	96,7	-867 170,20	99,6
wpływy z opłaty targowej	-16 735 582,93	71,6	-15 167 496,16	73,5
Razem	-1 965 345 672,81	95,9	-3 526 055 294,14	92,9

## 2.5. Mechanizmy zróżnicowania ubytków dochodów podatkowych

Jak wskazano wyżej, zmiany wpływów z PIT, podatku od nieruchomości i CIT odpowiadają za niemal całość ubytków dochodów podatkowych. Mechanizm powstawania ubytków w dochodach poszczególnych JST jest odmienny w odniesieniu do każdego z tych źródeł.

W przypadku obu podatków dochodowych bezpośrednią przyczyną spadku dochodów jest recesja spowodowana wprowadzonym w wyniku pandemii *lockdownem*. Natomiast w przypadku podatku od nieruchomości, stopień niezrealizowania planów wynika z działań samych JST – z udzielanych ulg i zwolnień.

W tej sytuacji ubytki dochodów z tego podatku były zróżnicowane pomiędzy JST. Podobnego zróżnicowania trzeba się spodziewać w przypadku ubytków dochodów z wpływów z CIT. Należny danej jednostce samorządowej udział we wpływach z CIT jest przekazywany odpowiednio do faktycznych wpływów od podatników prowadzących działalność na terenie tej jednostki. Z kolei udziały we wpływach z PIT przekazywane są zgodnie z zasadą ustaloną w art. 9 Ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>12</sup> (dalej: ustawa o dochodach). Uzależnia ona udział w bieżących wpływach podatkowych od tego, jaką część łącznej kwoty podatku należnego od wszystkich podatników w kraju stanowił podatek należny za rok wcześniejszy o dwa lata (tj. w 2020 roku – za rok 2018) od podatników będących mieszkańcami danej jednostki. W efekcie ubytki dochodów z PIT są jednolite procentowo dla wszystkich jednostek – jednak nie w odniesieniu do dochodów ubiegłorocznych, a w stosunku do kwot prognozowanych w przekazanych przez Ministerstwo Finansów informacjach, które na ogół są podstawą wielkości ujmowanych przez samorzady w planach finansowych.

W uproszczeniu można stwierdzić, że dochody poszczególnych JST z udziałów w PIT odbijają ogólną sytuację gospodarczą w kraju, a ich dochody z udziałów w CIT – sytuację na rynku lokalnym. Z kolei dochody z podatku od nieruchomości zmniejszyły się na skutek własnych działań samorządów, wspierających lokalną gospodarkę.

## 2.6. Dochody podatkowe a transfery wyrównawcze

Skoro za spadek dochodów podatkowych odpowiada przede wszystkim PIT, zróżnicowanie skali spadku – mierzonej jako procent ubiegłorocznych dochodów podatkowych – jest stosunkowo niewielkie.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 23, 374, 1086.

Natomiast wpływ podobnie określonego procentowo spadku na stan finansowy danej JST jest tym większy, im większą część jej dochodów ogółem stanowią dochody podatkowe.

Równocześnie zachowana zostaje ustalona według ustawowych algorytmów wysokość transferów wyrównawczych (oraz wpłat na tzw. janosikowe). W stosunku do zeszłego roku dochody podatkowe spadły o niemal 2 mld zł, transfery wyrównawcze (części wyrównawcza, równoważąca i regionalna subwencji) wzrosły o 1,1 mld zł.

**W sytuacji kryzysu spadek dochodów podatkowych dotyczy w większej mierze jednostek o wysokich dochodach podatkowych. Wzrost transferów wyrównawczych zasadniczo dotyczy samorządów o niskich dochodach podatkowych. Wbrew obrazowi na poziomie wszystkich JST, w istocie nie dochodzi do kompensacji tych zjawisk. Wskutek kryzysu gospodarczego w znacznie większym stopniu cierpią finanse jednostek o wysokich dochodach podatkowych w przeliczeniu na mieszkańca.**

## 2.7. Zróżnicowanie sytuacji finansowej JST

We wszystkich kategoriach JST nastąpił wzrost dochodów i wydatków w stosunku do roku 2019. Był on jednak nierównomierny. Stosunkowo najniższy był wzrost dochodów ogółem w miastach na prawach powiatów i wyniósł 7,1%, przy wzroście 9,6% dla wszystkich JST. Podobna prawidłowość dotyczy dochodów bieżących, które w przypadku miast wzrosły o 6,4%, przy wzroście 9,4% dla wszystkich JST<sup>13</sup>.

Słabsza pozycja dochodowa miast będzie jeszcze wyraźniej widoczna, jeżeli posłużymy się kategorią dochodów zadań własnych (tj. z wyłączeniem dotacji na zadania zlecone). Dla wszystkich JST wzrosły one o 2,9%, przy czym wzrost dla województw (13,2%) i powiatów (9,5%) był wysoki, dla gmin raczej niski (2,1%). Dochody zadań własnych miast nieco spadły w porównaniu z ubiegłym rokiem (o 0,5%)<sup>14</sup>.

Nierównomierny był także wzrost wydatków bieżących. Dla wszystkich JST były one wyższe o 12,9% niż w roku poprzednim, przy czym dla miast o 14,1%, dla gmin o 13,5%, dla powiatów o 9,4%, a dla województw o 6,4%<sup>15</sup>.

W efekcie nałożenia się na siebie zróżnicowania wzrostu dochodów i wydatków bieżących nadwyżka operacyjna (nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) kształtowała się odmiennie na poziomie wojewódzkim i powiatowym, gdzie wzrosła w stosunku do pierwszego półrocza 2019 roku o odpowiednio 18,2 i 8,3%, na poziomie gminnym, gdzie spadła o 1,2%, oraz na poziomie miast na prawach powiatu, gdzie spadła aż o 42,1% (2,5 mld zł). Na poziomie gminnym spadek nadwyżki operacyjnej dotyczył przede wszystkim gmin miejskich (o 23,4%). Łączna nadwyżka gmin miejsko-wiejskich spadła o 3,0%, a łączna nadwyżka gmin wiejskich wzrosła o 8,3%<sup>16</sup>.

Bilans operacyjny liczony w trakcie roku budżetowego nie jest precyzyjnym wskaźnikiem finansowej kondycji samorządów. Jednak – przy założeniu, że nie wystąpiły zasadnicze zmiany kalendarza spływu

13 Na podstawie zestawień zbiorczych z wykonania budżetów JST za dwa pierwsze kwartały 2019 r. i 2020 r. (<https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze2> i <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze3>, dostęp 6 listopada 2020).

14 Tamże.

15 Tamże.

16 Na podstawie sprawozdań Rb-NDS (sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego) za pierwsze półrocze 2019 r. i 2020 r. <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych2> i <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych3>, dostęp 6 listopada 2020.

dochodów lub realizacji wydatków – może być dobrą miarą porównawczą sytuacji finansowej JST w różnych latach.

**Jeżeli tak, to przytoczone dane uprawniają do mocnego wniosku, że w połowie roku 2020 mieliśmy do czynienia nie z umiarkowanie trudną ogólną sytuacją JST, a ze znaczącym pogorszeniem się w stosunku do ubiegłego roku sytuacji samorządów miejskich. Wskaźniki dla województw, powiatów i gmin wiejskich są lepsze niż za pierwsze półrocze 2019 roku. Natomiast wskaźniki dla samorządów miejskich są – mówiąc w uproszczeniu – tym gorsze, im większego miasta dotyczą (najgorsze dla miast na prawach powiatu, lepsze dla gmin miejskich oraz stosunkowo najlepsze dla gmin miejsko-wiejskich).**

**Tabela 4. Dochody ogółem według kategorii JST. Pierwsze półrocze 2020 r. na tle pierwszego półrocza 2019 r.**

kategoria JST	2020	2019	wzrost/spadek w zł	wzrost/spadek w %
wszystkie JST	147 031 587 911,25	134 156 875 020,42	12 874 712 890,83	9,6
gminy	71 265 693 840,37	64 261 907 806,03	7 003 786 034,34	10,9
powiaty	16 237 959 821,24	14 781 064 922,98	1 456 894 898,26	9,9
miasta na prawach powiatu	48 931 671 471,51	45 697 195 222,71	3 234 476 248,80	7,1
województwa	10 596 262 778,13	9 416 707 068,70	1 179 555 709,43	12,5

**Tabela 5. Dochody bieżące według kategorii JST. Pierwsze półrocze 2020 r. na tle pierwszego półrocza 2019 r.**

Kategoria JST	2020	2019	wzrost/spadek w zł	wzrost/spadek w %
wszystkie JST	138 294 723 159,97	126 399 556 485,79	11 895 166 674,18	9,4
gminy	67 674 464 252,62	60 711 587 276,47	6 962 876 976,15	11,5
powiaty	15 404 130 087,33	14 112 944 334,40	1 291 185 752,93	9,1
miasta na prawach powiatu	46 292 856 710,07	43 495 380 140,79	2 797 476 569,28	6,4
województwa	8 923 272 109,95	8 079 644 734,13	843 627 375,82	10,4

**Tabela 6. Wydatki bieżące według kategorii JST. Pierwsze półrocze 2020 r. na tle pierwszego półrocza 2019 r.**

Kategoria JST	2020	2019	wzrost/spadek w zł	wzrost/spadek w %
wszystkie JST	120 372 689 764,12	106 606 833 179,01	13 765 856 585,11	12,9
gminy	59 379 374 827,50	52 317 073 574,12	7 062 301 253,38	13,5
powiaty	12 677 573 939,40	11 596 029 018,62	1 081 544 920,78	9,3
miasta na prawach powiatu	42 835 872 965,36	37 527 457 851,91	5 308 415 113,45	14,1
województwa	5 479 868 031,86	5 166 272 734,36	313 595 297,50	6,1

**Tabela 7. Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi według kategorii JST. Pierwsze półrocze 2020 r. na tle pierwszego półrocza 2019 r.**

Kategoria JST	2020	2019	wzrost/spadek w zł	wzrost/spadek w %
wszystkie JST	17 922 033 395,85	19 792 723 306,78	-1 870 689 910,93	-9,5
gminy	8 295 089 425,12	8 394 513 702,35	-99 424 277,23	-1,2
powiaty	2 726 556 147,93	2 516 915 315,78	209 640 832,15	8,3
miasta na prawach powiatu	3 456 983 744,71	5 967 922 288,88	-2 510 938 544,17	-42,1
województwa	3 443 404 078,09	2 913 371 999,77	530 032 078,32	18,2

**Tabela 8. Dochody zadań własnych według kategorii JST. Pierwsze półrocze 2020 r. na tle pierwszego półrocza 2019 r.**

Kategoria	2020	2019	wzrost/spadek w zł	wzrost/spadek w %
wszystkie JST	115 356 173 657,97	112 074 010 097,17	3 282 163 560,80	2,9
gminy	50 854 856 686,04	49 829 932 814,50	1 024 923 871,54	2,1
powiaty	14 479 526 137,98	13 224 093 216,51	1 255 432 921,47	9,5
miasta na prawach powiatu	39 797 393 281,03	39 989 727 839,26	-192 334 558,23	-0,5
województwa	10 224 397 552,92	9 030 256 226,90	1 194 141 326,02	13,2



**Tabela 9. Dochody podatkowe według kategorii JST. Pierwsze półrocze 2020 r. na tle pierwszego półrocza 2019 r.**

Kategoria JST	2020	2019	wzrost/spadek w zł	wzrost/spadek w %
wszystkie JST	46 228 263 142,60	48 193 608 815,41	-1 965 345 672,81	-4,1
gminy	20 812 355 182,86	21 349 751 307,22	-537 396 124,36	-2,5
powiaty	2 840 829 484,85	3 018 532 142,18	-177 702 657,33	-5,9
miasta na prawach powiatu	17 848 012 171,67	18 985 186 901,21	-1 137 174 729,54	-6,0
w tym				
część gminna	15 346 316 215,04	16 285 681 985,96	-939 365 770,92	-5,8
część powiatowa	2 501 695 956,63	2 699 504 915,25	-197 808 958,62	-7,3
województwa	4 706 586 061,75	4 819 563 262,29	-112 977 200,54	-2,3

### 3. Wsparcie państwa dla finansów komunalnych

Polityka państwa wyraźnie opiera się na założeniu, że druga połowa 2020 roku przyniesie poprawę sytuacji gospodarczej i – co za tym idzie – poprawę, a co najmniej nie pogorszenie realizacji dochodów JST. W związku z tym nie zostały podjęte kroki zmierzające do ogólnego uzupełnienia zmniejszonych dochodów samorządów.

#### 3.1. Fundusz Inwestycji Samorządowych

Rząd długo nie reagował na apele samorządów o wsparcie finansowe. Co prawda, w kwietniu udostępniono do konsultacji projekt nowelizacji specustawy z 2 marca 2020 r.<sup>17</sup>, zawierający tzw. tarczę samorządową, w tym m.in. propozycję mechanizmu finansowego wsparcia JST. Przewidywał on możliwość zwiększenia w 2020 roku rezerwy subwencji ogólnej określonej w art. 36 ust. 4 pkt 1. ustawy o dochodach oraz przeznaczenia tych dodatkowych środków na uzupełnienie dochodów JST, których dochody ucierpiały w wyniku kryzysu.

Pod uwagę miały być brane dochody podatkowe, a więc z udziałów we wpływach z PIT i CIT oraz pozostałe dochody podatkowe gmin. Ubytek dochodów miał być mierzony w relacji do wielkości określonych w budżetach JST (według stanu 31 marca 2020 roku). Łączna wielkość zwiększenia rezerwy nie została określona, a sposób jej podziału miał określić minister finansów (po zasięgnięciu opinii reprezentacji samorządów).

<sup>17</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

Pracom nad tym projektem długo nie nadawano formalnego biegu. Ostatecznie uchwalona ustawa zawierająca „tarczę samorządową”<sup>18</sup> nie obejmowała rekompensaty dochodów utraconych przez JST – i to mimo alarmującego spadku wpływów z PIT za kwiecień.

Było to wynikiem decyzji o udzieleniu JST wsparcia finansowego w zupełnie innej formie. Ustawa z 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym<sup>19</sup> uzupełniła przepisy dotyczące Funduszu Przeciwdziałania COVID-19<sup>20</sup>, dając Radzie Ministrów prawo do stworzenia w ramach funduszu programu dotacji inwestycyjnych dla samorządów. Formalne powołanie Funduszu Inwestycji Lokalnych i określenie zasad udzielania dotacji nastąpiło 24 lipca<sup>21</sup>. W istocie do faktycznej decyzji i podziału pierwszej transzy dotacji doszło wcześniej<sup>22</sup>.

Fundusz, obejmując 12 mld zł, ma znaczący wymiar finansowy. Przeznaczony jest dla gmin (w tym miast na prawach powiatu) i powiatów wyłącznie na inwestycje. Pierwsza transza dotacji ma szczególne zasady, bliższe subwencji niż klasycznej dotacji. Co prawda można ją (i odsetki od przekazanych kwot) przeznaczyć wyłącznie na wydatki majątkowe, jednak każda JST dowolnie określa jej szczegółowe przeznaczenie. Nie wskazano też ostatecznego terminu wykorzystania dotacji.

Dla powiatów przeznaczono 1 mld zł, dla gmin – łącznie z miastami na prawach powiatu – 5 mld zł. Zasady podziału pierwszej transzy nie są określone w uchwale. Załączniki do niej wskazują na konkretne kwoty dla konkretnie wymienionych JST. Procedura podziału została jednak przez rząd ujawniona wcześniej.

Podstawą naliczeń kwot dla poszczególnych JST była wysokość planowanych na 2020 rok wydatków majątkowych (jednolity procent planu dla każdej jednostki danej kategorii). Kwoty skorygowano „wskaznikiem zamożności” – wysokość (na jednego mieszkańca) planowanych dochodów podatkowych powiększonych o subwencję oraz pomniejszonych o wpłatę na „janosikowe”. Odniesiono je do analogicznie obliczonych gminnych i powiatowych dochodów podatkowych w przeliczeniu na mieszkańca kraju (osobno dla powiatów, dla gmin i miast łącznie, mimo że te ostatnie uzyskują zarówno dochody powiatowe, jak i gminne).

Dla jednostek, których dochody przekraczają średnią, zmniejszono wyjściową kwotę (przykładowo: jeżeli dochody podatkowe danej gminy na jednego mieszkańca były równe 150% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca kraju, kwotę dzielono przez 1,5). Środki ze zmniejszenia wyjściowych naliczeń dzielono między JST o dochodach podatkowych poniżej średniej – proporcjonalnie do wysokości wyjściowych kwot dla tych jednostek. Wprowadzono ograniczenie maksymalnych kwot dotacji – 20 mln zł dla powiatów oraz 93,5 mln zł dla gmin i miast. Ograniczenia dotknęły najbardziej ludne JST – powiat poznański oraz 5 miast, w tym trzy największe.

18 Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 1086).

19 Dz.U. poz. 1262.

20 Utworzonego w BGK Ustawą z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, 695, 1086, 1262, 1478, 1747).

21 Uchwała Rady Ministrów nr 102 z 24 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (MP poz. 662).

22 Przedstawiciele rządu informowali o wysokości przyznanej dotacji w okresie kampanii prezydenckiej.

W efekcie zastosowania tych reguł powiatom przyznano średnio kwoty odpowiadające 16,6%, gminom – 12,5 %, a miastom – 7,3% planowanych wydatków majątkowych. Podział ten oprócz podtrzymania zdolności inwestycyjnych JST miał także wyrażony wprost cel wyrównawczy. **W rezultacie powstał hybrydowy mechanizm wsparcia JST o mało transparentnym charakterze, gdzie cel wyrównawczy nie został określony empirycznie, a na podstawie ogólnego przekonania o lepszej sytuacji finansowej miast na prawach powiatu niż pozostałych gmin. W swojej funkcji wsparcia JST, których dochody ucierpiały na skutek kryzysu, algorytm wręcz został ukierunkowany błędnie.**

Przyjęty wzór defaworyzował miasta na prawach powiatu, których finanse i możliwości inwestycyjne ucierpiały najbardziej. Liczona łącznie dla wszystkich miast nadwyżka operacyjna spadła w stosunku do pierwszego półrocza 2019 roku o 2,5 mld zł, przyznano im natomiast nieco ponad 1,6 mld zł dotacji. Łączna nadwyżka operacyjna dla gmin spadła jedynie o 100 mln zł, przy czym spadki były bardzo zróżnicowane. Deklarowany cel korekt jednolitych procentowo naliczeń szedł w kierunku przeciwnym niż faktyczne zróżnicowanie spadku nadwyżek operacyjnych.

W kolejnych transzach Funduszu<sup>23</sup> dotacje będą przyznawane na klasycznych zasadach. Wnioski będą dotyczyły konkretnych inwestycji i będą oceniane na podstawie kryteriów sformułowanych w uchwale powołującej – wśród tych kryteriów nie ma pogorszenia się sytuacji finansowej w wyniku kryzysu wywołanego pandemią. Szczególne rozwiązania dotyczące dotacji z tej części funduszu obejmują brak końcowego terminu wykorzystania i – przy niższych niż planowane kosztach inwestycji – brak konieczności zwrotu niewykorzystanej części dotacji (z obowiązkiem przeznaczenia jej na wydatki majątkowe).

### 3.2. Możliwość wcześniejszego przekazywania subwencji

Pozostałe działania państwa nastawione na wsparcie finansów JST mają znacznie mniejsze znaczenie finansowe. Art. 15zod nowelizacji z 19 czerwca uprawnia ministra finansów do wcześniejszego niż w ustalonym w ustawie o dochodach rytmie miesięcznych rat przekazywania w tym roku kwot poszczególnych części subwencji ogólnej (oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej). Celem jest wsparcie płynności finansowej samorządów. Decyzja w tej sprawie pozostaje kwestią swobodnej oceny ministra finansów, przepis nie formułuje żadnych przesłanek do jej podjęcia.

Działanie tego narzędzia przypomina krótkoterminową nieoprocentowaną pożyczkę. Wydaje się ono najbardziej przydatne w sytuacji znaczącego, ale przejściowego pogorszenia się płynności finansowej samorządów, np. wskutek opóźnienia spływu dochodów z jakiegoś źródła, jak to miało miejsce wcześniej (PIT za kwiecień).

### 3.3. Wpłaty na tzw. janosikowe

Nowelizacja z 19 czerwca pozwoliła samorządom dokonującym wpłat do budżetu państwa na ich zawieszenie na czerwiec i lipiec (art. 15zoe). Niewpłacone kwoty zostają rozłożone na pięć części, zwiększając wpłaty od sierpnia do grudnia tego roku. Termin uchwalenia nowelizacji uniemożliwił skorzystanie z tego przepisu w czerwcu. Jak wynika z łącznych kwot wpłat podanych w informacji o kwotach subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego za III kwartały 2020 roku<sup>24</sup>,

<sup>23</sup> Pierwszy nabór wniosków trwał od 24 sierpnia do 30 września.

<sup>24</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/kwartalna-informacja-o-kwotach-subwencji-ogolnej-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-2020-r>, dostęp 6 listopada 2020.

w lipcu skorzystały z tej możliwości 4 jednostki na poziomie gminnym i 6 jednostek na poziomie powiatowym, w tym Warszawa – największy płatnik – na obu poziomach.

Samorządy dokonujące wpłat, obawiając się radykalnego spadku dochodów podatkowych, postulowały nieporównywalnie dalej idące ulgi w płatnościach – ich zawieszenie nie tylko w tym roku, ale i w latach następnych.

Przyjęte rozwiązanie jest finansowo sensowne wobec pogorszenia się wyników finansowych JST będącej płatnikiem, a następnie ich poprawy w dalszej części roku. Tak rzeczywiście wygląda dotychczasowy spływ dochodów podatkowych w tym roku. Rozwiązanie można ocenić jako jednorazowe (w lipcu) wsparcie płynności finansowej JST, ma ono jednak niewielkie znaczenie systemowe. Miesięczna suma wpłat wszystkich płatników „janosikowego” to 245 mln zł, a samej Warszawy – 100 mln zł.

### **3.4. Dochody z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa**

Jednostki powiatowe (powiaty i miasta na prawach powiatu) gospodarują położonymi na ich terenie nieruchomościami Skarbu Państwa. Na podstawie art. 23 ust. 3 Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>25</sup> zatrzymują jako swój dochód 25% wpływów z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu, sprzedaży oraz opłat za użytkowanie wieczyste.

Od 1 maja do 31 grudnia 2020 roku jednostki powiatowe będą zatrzymywały jako swoje dochody nie 25%, a 50% tych wpływów (art. 15zzzga dodany do specustawy).

Ocena Skutków Regulacji załączona do projektu nowelizacji szacuje, że zwiększy to dochody samorządów o 338 mln zł. Szacunek ten był kwestionowany przez Związek Powiatów Polskich, ponieważ nie uwzględnia zwolnień przedsiębiorców z opłat czynszowych za część bieżącego roku. Biorąc pod uwagę zmniejszenie wpływów, można ocenić, że wprowadzona zmiana co najmniej gwarantuje, iż gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa nie będzie stanowiło w tym roku dodatkowego obciążenia powiatów.

## **4. Rozluźnienie reguł**

W pierwszej połowie roku wsparcie dla samorządów tylko wyjątkowo miało wymiar bezpośrednio finansowy. W nowelizacji specustawy z 19 czerwca pojawiło się kilka przepisów omówionych w poprzednim rozdziale. Pierwszą reakcją państwa było wprowadzenie w nowelizacji specustawy z 31 marca nadzwyczajnych rozwiązań, mających ułatwić zarządzanie finansami w warunkach pandemii i kryzysu gospodarczego.

Obejmowały one wzmocnienie kompetencji zarządów JST (w tym wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) do samodzielnego zarządzania finansami JST, bez odwoływania się do organów stanowiących, oraz poluzowanie reżimu gospodarki finansowej samorządów, określonego w ustawie o finansach publicznych. Ten kierunek epizodycznych zmian został wzmocniony w nowelizacji specustawy z 19 czerwca.

Pełen katalog epizodycznych zmian został określony późno, dlatego nie dysponujemy systematycznymi danymi, na ile samorządy skorzystały z tych nadzwyczajnych rozwiązań.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 65, 284, 471, 782, 1709.

## 4.1. Deficyt operacyjny

Zgodnie z regułą wydatkową z art. 242 ustawy o finansach publicznych operacyjna część budżetu powinna być zrównoważona, tzn. wydatki bieżące nie powinny być wyższe niż dochody bieżące. Deficyt operacyjny jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy zostanie sfinansowany ze środków pochodzących z ubiegłych lat – i do wysokości tych środków; według zapisu obowiązującego do 2021 roku włącznie: z nadwyżki budżetowej z ubiegłych lat oraz wolnych środków z rozliczeń kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji.

Nowelizacja specustawy z 31 marca tego roku wyłączyła spod działania reguły wydatki bieżące na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 „w części, w jakiej zostały sfinansowane środkami własnymi” (art. 31zk). Kolejna nowelizacja z 19 czerwca znosi ten ostatni przepis i w nowym art. 15zoa ust. 1 pkt. 1 powtarza wyłączenie oraz precyzuje, jakie źródła finansowania można wykorzystać. Są to: dochody majątkowe oraz przychody – kredyty, pożyczki obligacje, prywatyzacja majątku, zwrot udzielonych pożyczek.

Czerwcowa nowelizacja dodatkowo dopuszcza deficyt operacyjny do kwoty równej ubytkowi dochodów podatkowych „będącemu skutkiem wystąpienia COVID-19” (art. 15zoa ust. 1 pkt 2). Art. 15zoa ust. 2 i 3 określają sposób obliczenia ubytku dochodów. Bierze się pod uwagę dochody z podatków i opłat, uwzględniane przy wyliczaniu dla danej jednostki wskaźnika dochodów podatkowych, części wyrównawczej subwencji i wpłat na „janosikowe”. W przypadku wszystkich samorządów są to wpływy z PIT i CIT. W przypadku gmin – także podatki od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, PIT w formie karty podatkowej, wpływy z opłat skarbowej i eksploatacyjnej. Dodatkowo uwzględnia się opłatę miejscową i uzdrowiskową.

Ubytek dochodów oblicza się w stosunku do planowanych dochodów z tych źródeł – tak jak plan został uwzględniony w sprawozdaniu budżetowym za pierwszy kwartał tego roku. W przypadku zmiany budżetu w trakcie roku można planować deficyt operacyjny do kwoty różnicy między łącznymi dochodami podatkowymi według planu z 31 marca a łącznymi dochodami podatkowymi według nowego, zmienionego planu. Za cały rok kwota wykonanego deficytu operacyjnego może być równa różnicy między planowanymi na 31 marca łącznymi dochodami podatkowymi a wykonaną łączną kwotą tych dochodów. Przepis dotyczy nadwyżki wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi, która przekracza to, co dopuszczalne na podstawie innych przepisów, czyli ponad tę jej część, którą można sfinansować z nadwyżki budżetowej z ubiegłych lat oraz wolnych środków, oraz tę część, która powstała w wyniku poniesienia wydatków na przeciwdziałanie pandemii.

## 4.2. Limitowanie spłat zadłużenia

Istotą mechanizmu kontroli zadłużenia ustalonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych jest limitowanie wysokości spłaty zobowiązań w poszczególnych latach budżetowych. Ustala się – na danych historycznych – jaką część swoich dochodów dana JST mogła przeznaczyć na spłatę zadłużenia oraz pokrycie kosztów obsługi długu (raty odsetkowe, prowizje i opłaty), oraz wyznacza się limit rocznej spłaty poprzez odniesienie tak obliczonego wskaźnika do dochodów prognozowanych dla przyszłych lat.

Pierwszej liberalizacji limitu dokonano w nowelizacji specustawy z 31 marca. Przyspieszono wejście w życie sposobu obliczania nadwyżki operacyjnej, który nowelizacja ustawy o finansach publicznych

z grudnia 2018 r.<sup>26</sup> ustaliła na rok 2026. Począwszy od 2020 roku nadwyżka operacyjna obliczana będzie z wyłączeniem wydatków na obsługę długu<sup>27</sup>. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych zakładała, że zniesieniu obciążenia nadwyżki operacyjnej obsługi długu będzie towarzyszyło równoległe zniesienie jej powiększania, na użytek obliczania zdolności kredytowej, o dochody ze sprzedaży majątku. W wyniku nowelizacji specustawy z 31 marca przez najbliższe lata równocześnie będą działały oba zwiększenia nadwyżki operacyjnej, co znacząco podwyższa wskaźnik zdolności kredytowej.

Jest to znacznie mniej ostrożna, niż dotychczas, ocena zdolności kredytowej JST. Zmiana ma natomiast ekonomiczny sens. W zakresie realnie wykonanych dochodów i wydatków ten przejściowy sposób szacowania środków, które dana JST może przeznaczyć na spłatę zadłużenia, nawet bardziej odpowiada rzeczywistości ekonomicznej. Ryzyko wiąże się z przeszacowaniem przyszłych dochodów ze sprzedaży majątku.

Kolejne zmiany wprowadzono w nowelizacji specustawy z 19 czerwca<sup>28</sup>. Nowy art. 15zob ust. 1 zezwala w pewnym zakresie na zaciąganie kredytów i pożyczek oraz na emisję obligacji poza limitem z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Limitu nie stosuje się do zobowiązań zaciąganych w tym roku do wysokości ubytku w dochodach podatkowych, wyliczonego według art. 15zoa ust. 2 i 3, tzn. w stosunku do planu obowiązującego 31 marca tego roku. Do zobowiązań zaciąganych ponad tę granicę stosuje się zasady dotychczasowe, z określonymi modyfikacjami.

Możliwość zaciągania zobowiązań poza limitem jest ograniczana przez dwa przepisy. Po pierwsze, łączny dług jednostki samorządowej nie może przekraczać 80% jej dochodów ogółem – planowanych w trakcie roku 2020 oraz wykonanych na jego koniec (art. 15zoc). Warunek ten nie obowiązuje, jeżeli dana jednostka spełnia wymogi art. 243uofp bez uwzględnienia wyłączenia wprowadzonego w art. 15zob ust. 1. Po drugie, opinia regionalnej izby obrachunkowej na temat możliwości spłaty zobowiązania musi zawierać ocenę wpływu zobowiązania na wykonywanie zadań publicznych (art. 15zob ust. 3). Negatywna ocena nie wyklucza zaciągnięcia długu.

Wyliczając dopuszczalną wysokość spłaty w roku 2021 i latach następnych – gdzie uwzględnia się dochody z 2020 roku – wydatki bieżące pomniejsza się o wydatki na przeciwdziałanie pandemii, co chroni przed negatywnym wpływem na wysokość dopuszczalnej spłaty wydatków o charakterze przejściowym, typowych tylko dla roku 2020.

**Przepisy liberalizujące reguły dotyczące deficytu operacyjnego i zaciągania zobowiązań warto czytać łącznie. Epizodycznym zmianom przepisów można przypisać następujące cele:**

- likwidacji prawnych barier dla wydatków na zwalczanie pandemii i jej skutków; w razie konieczności można ich dokonywać, mimo złej sytuacji finansowej danej JST – finansować je z dochodów majątkowych lub z zaciąganych poza limitem zobowiązań;

26 Ustawa z 14 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500).

27 Koszty obsługi długu są księgowane jako wydatek bieżący, zmniejszają więc nadwyżkę operacyjną, a równocześnie stanowią składnik limitowanej sumy spłaty zobowiązań. Nowelizacja zlikwidowała tę konieczność podwójnej rezerwacji środków na obsługę długu (raz jako zmniejszenie nadwyżki operacyjnej i dwa jako element spłaty zobowiązań).

28 Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 1086).

- podtrzymania wykonania zadań publicznych; od strony finansowej – dokonywania założonych wydatków bieżących, mimo spadku dochodów, z których powinny zostać sfinansowane; temu służyć ma dopuszczenie deficytu operacyjnego do wysokości ubytku w dochodach oraz wyłączenie spod rygorów art. 243 ustawy o finansach publicznych zaciąganego w roku 2020 długu do tej samej wysokości;
- zapewnienia możliwości kontynuacji inwestycji w przypadku spadku dochodów;
- zakłada się przy tym, że trudna sytuacja dochodowa i szczególne potrzeby wydatkowe będą przejściowe i zamkną się w tym roku, a spodziewana poprawa kondycji finansowej JST w przyszłych latach pozwoli na podjęcie ryzyka obecnego poluzowania rygorów. O przyjęciu takich założeń świadczą także przepisy, które zabezpieczają przed przenoszeniem efektów nadzwyczajnych elementów tegorocznej sytuacji finansowej do oceny kondycji samorządów w przyszłych latach.

### 4.3. Fundusz „alkoholowy”

Dochody uzyskiwane z opłat za zezwolenia na handel alkoholem objęte są tzw. szczególnymi zasadami wykonywania budżetu. Wolno je przeznaczyć jedynie na cele wskazane w Ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>29</sup> (profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu).

Nowelizacja specustawy z 19 czerwca znosi do końca 2020 roku autonomię tej części budżetu, dopuszczając wydawanie środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel alkoholem także na „działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych”. To rozwiązanie właściwe, gdyż ograniczenia wprowadzane w związku z pandemią uniemożliwiały podejmowanie licznych działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. W skali całego kraju wpływy z opłat za zezwolenia na handel alkoholem przyniosły w 2019 roku 880 mln zł. W tym roku będą one niższe, gdyż można udzielać ulg w tych opłatach np. restauratorom.

**Aleksander Nelicki** – doktor nauk humanistycznych (UJ). Ekspert ds. finansów komunalnych. Publicysta (m.in. „Dziennik. Gazeta Prawna”, „Serwis Administracyjno-Samorządowy”). W przeszłości m.in. doradca ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz zastępca dyrektora Biura Unii Metropolii Polskich.

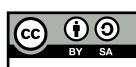
<sup>29</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 i z 2020 r. poz. 1492.

#### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-49-2