

Agnieszka FRAN CZAK  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## **Prawne gwarancje samodzielności finansowej samorządu terytorialnego a zasada adekwatności dochodów do przydzielonych zadań oczekiwana strukturą i wysokością subwencji ogólnej**

### **1. Wstęp**

W przysłym roku minie dekada od wejścia w życie przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r.<sup>1</sup> (dalej: u.d.j.s.t.). Sprzyja to podsumowaniom i licznym ocenom ukształtowanego po 2003 roku systemu finansów samorządowych w naszym kraju. Ustawa ta niewątpliwie przyczyniła się do zwiększenia stopnia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Zgodnie z tą ustawą dotychczasowe dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowywanie zadań własnych, jak również niektóre dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, zastąpione zostały zwiększonymi dochodami własnymi, co sprzyjało zwiększeniu samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego oraz sprawne wykonywanie przez nią zadań publicznych zależy bowiem od zabezpieczenia dochodów na odpowiednio wysokim poziomie. W sytuacji ograniczonych możliwości kształtowania dochodów własnych, konieczne jest wyrównywanie szans rozwojowych za pomocą transferów z budżetu państwa. Zasilanie zewnętrzne daje j.s.t. stabilne i wydajne źródło dochodów, ale jednocześnie powoduje ich uzależnienie od administracji rządowej, która ma wpływ na wysokość i terminy przekazywania tych dochodów. Problematyka związana z określeniem poziomu, do którego powinno następować wyrównywanie dochodów j.s.t., aby nie ograniczało to ich samodzielności jest naj-

<sup>1</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

częstszą kwestią sporną wszelakich dyskusji dotyczących prawidłowego kształtu ekonomicznego i prawnego gospodarki finansowej samorządu terytorialnego.

## 2. Prawne gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Konsekwencją decentralizacji administracji publicznej jest zasada samodzielności oraz mieszcząca się w tym pojęciu samodzielność finansowa j.s.t.. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego jest jedną z podstawowych zasad Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup>. Zasada ta sprowadza się do zapewnienia j.s.t. szerokiego zakresu swobodnego decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców swojego terytorium<sup>3</sup>. Samodzielność tę można interpretować jako stan, w którym organy lokalne nie są hierarchicznie podporządkowane władzy centralnej, lecz w ramach obowiązującego systemu prawnego zobowiązane są do przestrzegania prawa i w tym zakresie podlegają nadzorowi organów centralnych<sup>4</sup>. Samodzielność samorządu wynika bezpośrednio z jego osobowości prawnej i jest zagwarantowana sędownie w ustawach konstytucyjnych<sup>5</sup>. Samodzielność w sferze prawa cywilnego wynika z przyznania j.s.t. osobowości prawnej, podlegającej ochronie sądowej. J.s.t. mają prawo wystąpienia na drogę sądową w sądach powszechnych i bycia uczestnikami postępowania sądowego. W sferze prawa publicznego ochrona sądowa samodzielności j.s.t. polega na ich prawie do wnoszenia skarg i wniosków w sądzie administracyjnym. Ochrona ta dotyczy zarówno decyzji nadzorczych organów administracji państwowej, jak i wykonywania kompetencji j.s.t.<sup>6</sup>. Ma na celu zapewnienie samodzielności j.s.t. wobec organów administracji rządowej, które sprawują nadzór nad samorządem z punktu widzenia ich legalności<sup>7</sup>.

Samorząd terytorialny nie mógłby samodzielnie wykonywać zadań publicznych bez odpowiednich gwarancji o charakterze ekonomicznym. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej związane jest bowiem z koniecznością posiadania wystarczających środków materialnych przeznaczanych na wydatki związane z jej działalnością<sup>8</sup>. Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminom, powiatom i województwom zapewnia art. 167 ust. 1 Konstytu-

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>3</sup> E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom 2005, s. 21.

<sup>4</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1995, s. 13.

<sup>5</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej, Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 263.

<sup>6</sup> E. Markowska-Bzducha, op. cit., s. 23.

<sup>7</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 258.

<sup>8</sup> L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*. Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 35.

cji RP, stanowiąc, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przydzielonych im zadań.

W literaturze wskazuje się, że samodzielność finansowa j.s.t. ma kilka aspektów i nie jest kategorią stałą i niezmienną, gdyż wraz z rozwojem instytucji samorządowych uzyskuje ona różny zakres, zmieniają się również gwarancje prawne, które służą jej ochronie<sup>9</sup>. Natomiast zakres i skuteczność tych gwarancji są pochodną polityki państwa w zakresie decentralizacji finansów publicznych<sup>10</sup>. Pojęcie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie jest jednoznacznie zdefiniowane ani w obowiązujących normach prawnych, ani w literaturze. Samodzielność finansową rozumieć można jako przyznanie organom lokalnym prawa do decydowania o wysokości i strukturze dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz tworzenia i wykonywania budżetu danej jednostki<sup>11</sup>.

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego nie może być utożsamiana z pełną autonomią w zakresie gospodarowania pozyskanymi środkami. Samodzielność finansowa nie ma charakteru bezwzględnego i absolutnego. Granice tej samodzielności wyznaczają przede wszystkim przepisy Konstytucji i ustaw, z których wynika, że w zakresie gospodarki finansowej jednostkom tym wolno czynić tylko to, na co przepisy prawa zezwalają<sup>12</sup>. Ograniczenia samodzielności finansowej można wskazać w Konstytucji RP (np. art. 163, który stanowi, że samorząd wykonuje zadania niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych), w ustawach podatkowych (precyzujących zakres realnego władztwa podatkowego gmin), w ustawie prawo zamówień publicznych<sup>13</sup> (nakazującej odpowiednie tryby postępowania przy udzieleniu zamówień, a więc wydatkowania środków publicznych)<sup>14</sup>.

W literaturze wyróżnia się dwa podstawowe sposoby, które służą określeniu zakresu samodzielności finansowej samorządu. Pierwszy, szeroki – oznacza zagwarantowaną prawnie możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu wszystkich posiadanych środków, bez względu na to, czy są to dochody własne, środki pochodzące z budżetu, czy też środki zwrotne. Drugie – węższe ujęcie dotyczy tylko tych publicznych środków, które jednostki samorządu terytorialnego pozyskiwać mogą we własnym zakresie, a więc nie dotyczy środków transferowych z budżetu państwa, które mają charakter subwencji lub dotacji oraz

<sup>9</sup> M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 54.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 47.

<sup>12</sup> A. Bury, *Dochody własne i ich znaczenie dla dochodów i wydatków budżetów samorządowych*, Łódź 2005, s. 33.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759).

<sup>14</sup> J. Glumińska-Pawlic, op. cit. s. 62.

udziałów w podatkach centralnych<sup>15</sup>. W zakresie pozyskiwania źródeł zasilania budżetów samorządów o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego przesądzają następujące elementy<sup>16</sup>:

- prawo do posiadania środków wystarczających do zrealizowania zadań;
- prawo do określania źródeł dochodów w drodze ustawowej;
- prawo do pozyskiwania środków ze źródeł określonych ustawowo, w tym takich, które określić należy jako obligatoryjne, a więc przyznanych bezwarunkowo każdej jednostce oraz fakultatywnych, a więc uzależnionych od pewnych okoliczności prawnych lub faktycznych;
- prawo do uzyskiwania środków transferowych z innych scentralizowanych zasobów finansowych;
- prawo do ograniczonego władztwa podatkowego;
- prawo do pozyskiwania środków finansowych pochodzących z tzw. operacji czasowych, czyli prawo do korzystania ze środków oferowanych na rynkach kapitałowych.

Rozpatrując samodzielność finansową przez pryzmat gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, wyodrębnić można następujące rodzaje samodzielności finansowej: dochodową, wydatkową i mieszaną<sup>17</sup>. Przez samodzielność w sferze dochodowej rozumieć należy zagwarantowanie dla samorządu możliwości pozyskiwania, zwiększania oraz podejmowania własnych inicjatyw gospodarczych. Samodzielność w sferze wydatków rozumieć można jako swobodę wydatkowania środków znajdujących się w dyspozycji samorządu. Natomiast samodzielność mieszaną według K. Piotrowskiej-Marczak oznacza kombinację dwóch poprzednich rozwiązań<sup>18</sup>.

### **3. Samodzielność finansowa a zasady adekwatności środków do przydzielonych zadań**

Zasada samodzielności finansowej j.s.t. jest ściśle związana z zasadą adekwatności środków do realizowanych zadań. Zasada adekwatności jest podstawowym wyznacznikiem dokonywania ustrojowoprawnych przekształceń związanych z decentralizacją kompetencji oraz podziałem środków publicznych między sektor rządowy i samorządowy<sup>19</sup>. W teorii zasadę adekwatności odnosi się do poprawnego konstruowania źródeł dochodów samorządu terytorialnego.

<sup>15</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 50.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>17</sup> Patrz. K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 19.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów...*, op. cit., s. 23.

*Europejska Karta Samorządu Lokalnego* uznaje zasadę adekwatności za podstawowy standard europejski w odniesieniu do funkcjonowania samorządu terytorialnego, stanowiąc, iż wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Zasada wynikająca z art. 9 Karty odgrywa doniosłą rolę w wyznaczaniu właściwego kształtu systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza systemu dochodów ich budżetów<sup>20</sup>. Zasadę adekwatności środków do zadań deklaruje także Konstytucja RP w art. 167 ust. 1, stanowiąc że j.s.t. zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Artykuł ten nawiązuje do podziału dochodów między różne segmenty sektora finansów publicznych, które powinny umożliwiać realizację przyznawanych kompetencji organom władzy publicznej realizujących zadania publiczne<sup>21</sup>. Dla jednostek samorządu terytorialnego respektowanie tej zasady stanowi gwarancję zapewnienia dochodu, który będzie odpowiedni do puli zadań na niej ciążących<sup>22</sup>.

Regulacja art. 167 ust. 4 Konstytucji RP wskazuje na konieczność dokonania zmian w podziale dochodów publicznych w związku ze zmianami w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Wszelkie zmiany w zakresie kompetencji oraz zadań samorządu terytorialnego następować powinny z odpowiednimi korektami w podziale dochodów publicznych. Unormowanie to oznacza, że podział zadań publicznych nie jest określony raz na zawsze, lecz ulega zmianom w związku z różnymi procesami przekształceń organizacyjnych i kompetencyjnych w strukturach administracji publicznej<sup>23</sup>. Zasadę adekwatności należy łączyć z poszukiwaniem nie tylko dodatkowych środków na wykonywanie zadań przez j.s.t., lecz także różnorodnych form optymalizacji realizacji zadań<sup>24</sup>.

#### **4. Samodzielność finansowa a ograniczone władztwo podatkowe samorządu terytorialnego**

Konstytucja RP w art. 168 wyposażyła j.s.t. w określony zakres władztwa podatkowego, którego granice wyznaczone są ustawowo. Przepis ten jest zbieżny

<sup>20</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 13.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>22</sup> Por. I. Lipowicz, *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991 Nr 11–12/91; Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993, s. 39–74; T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 21–22.

<sup>23</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności...*, op. cit., s. 21.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 38.

z treścią art. 9 ust. 3 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*<sup>25</sup>, który nakazuje, by część zasobów finansowych społeczności lokalnych pochodziła z podatków i opłat lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalić w zakresie określonym w ustawie<sup>26</sup>. W odniesieniu do dochodów podatkowych gmina posiada największe ze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, przewidziane w polskim systemie podatkowym władztwo podatkowe<sup>27</sup>. Zostało ono wyrażone w art. 168 Konstytucji RP, zgodnie z którym gminy mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Podatki lokalne zasilają wyłącznie budżety gmin. Tego typu wpływów podatkowych nie mają budżety powiatów i województw. Dla gmin dostępne są narzędzia fiskalne, dzięki którym może wpływać na wielkość wpływów z podatków lokalnych.

Jednak możliwości gmin w zakresie władztwa podatkowego ograniczają się jedynie do obniżania ustawowych stawek podatkowych, a także regulowania w przypadkach indywidualnych obciążeń podatkowych za pomocą systemu zwolnień, ulg, zaniechania poboru oraz umorzeń. Gminy posiadają w związku z tym jedynie uprawnienia w zakresie pomniejszania swoich wpływów z tytułu podatków. Oczywiście występują sytuacje, w których obniżanie stawek podatkowych powoduje wzrost dochodów, ale nie jest to zasadą powszechnie obowiązującą. Jedynie pośrednio i w dłuższym okresie czasu takie działania mogą spowodować zwiększenie wydajności pewnych źródeł dochodów, co umożliwi realizację gminnej polityki podatkowej.

Można zatem stwierdzić, że gminy mają mocno ograniczone możliwości kształtowania swoich podatków. Okazuje się zatem, że władztwo podatkowe nie jest pełne. Struktura dochodów podatkowych w dużym stopniu zależy również od charakteru gminy. W gminach miejskich bardzo duże znaczenie ma podatek od środków transportu i podatek od nieruchomości. Natomiast w przypadku gmin wiejskich większe znaczenie będzie miał podatek rolny i leśny.

W przypadku podatku od nieruchomości wielkość kwot uzyskiwanych przez gminy zależy będzie od stopnia jej zurbanizowania. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie położone na terenach wiejskich osiągają dochody mniejsze z tego tytułu niż jednostki na terenach zurbanizowanych. Uprzywilejowane są te gminy, na których terenach prowadzona jest działalność gospodarcza lub znajdują się większe powierzchniowo obiekty handlowe i produkcyjne. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku podatku od środków transportowych. Płatnikami tego podatku są właściciele m.in. samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 tony, ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do użytkowania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów od

<sup>25</sup> *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów (Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

<sup>26</sup> J. Glumińska-Pawlic, op. cit., s. 57.

<sup>27</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków 2002, s. 61.



3,5 tony oraz autobusów. Udział właścicieli takich pojazdów wśród gmin wiejskich jest mniejszy niż gmin zurbanizowanych leżących przy szlakach komunikacyjnych. Dochody z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych zasilają przeważnie budżety miejskie. Liczba czynności podlegających opodatkowaniu zależy od koniunktury lokalnej, a dochody z tego tytułu często są niestabilne i trudno przewidywalne<sup>28</sup>. Do trudności z pozyskaniem odpowiedniej wielkości dochodów lokalnych dochodzi również fakt, iż gminy mają na ogół większe, niż centralne organy podatkowe, problemy ze skutecznym egzekwowaniem podatków. Spowodowane jest to presją ze strony mieszkańców gmin, na którą narażone są władze gminy. Znajdują się oni bliżej swoich podatników, a poza tym wybierani są mniej anonimowo przez potencjalnych podatników.

Samodzielność wydatkowa j.s.t. niewątpliwie została zwiększona na skutek zaliczenia udziałów w podatkach centralnych do dochodów własnych. Jednak wpływy do budżetu z tytułu udziału w podatkach dochodowych są silnie zależne od sytuacji gospodarczej j.s.t.. Sytuacja, w której następuje rozwój gospodarczy, na terenie danej jednostki funkcjonuje więcej przedsiębiorstw, które odprowadzają podatek dochodowy oraz więcej mieszkańców ma pracę, oznacza większe wpływy z tytułu udziałów do budżetu. W obecnej sytuacji prawnej wpływy z udziałów w podatkach dochodowych nie zawsze trafiają do budżetu tej j.s.t., na której terenie zostały wypracowane lub też z której usług publicznych podatek korzysta. Stwierdzić więc można, że występuje duże zróżnicowanie we wpływach z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.

Zróżnicowanie wielkości dochodów osiągniętych z podatków i opłat lokalnych oraz udziałów w podatkach centralnych w poszczególnych j.s.t. powodować może pogłębiające się zróżnicowanie w poziomie finansowania poszczególnych zadań realizowanych przez te jednostki. Nierówne nakłady przeznaczane na zadania infrastrukturalne nie będą powodowały tak dalece idących konsekwencji dla lokalnej społeczności jak na przykład znaczące różnice w wydatkach na oświatę.

## **5. Subwencja ogólna jako podstawa systemu równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego**

W sytuacji bardzo ograniczonych możliwości kształtowania dochodów własnych, konieczne jest wyrównywanie szans rozwojowych za pomocą transferów z budżetu państwa. Poziom dochodów własnych z reguły jest niewystarczający do sfinansowania zakresu realizowanych przez nie zadań, niezbędny jest sprawnie funkcjonujący mechanizm zasilania zewnętrznego budżetu. Zasilanie zewnętr-

<sup>28</sup> R. Luksawa, red. *Finanse gmin jako instrument zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich województwa mazowieckiego*, Warszawa 2008, s. 65.

ne, poprzez przekazywanie subwencji i dotacji, daje j.s.t. stabilne i wydajne źródło dochodów, ale jednocześnie powoduje ich uzależnienie od administracji rządowej, która ma wpływ na wysokość i terminy przekazywania tych dochodów.

Podstawę systemu wyrównywania dochodów j.s.t. stanowi część równoważąca subwencji ogólnej. W polskim systemie zasilania finansowego j.s.t. subwencje ogólne odgrywają istotną rolę. Ich udział w dochodach początkowo gmin, a wraz z powstaniem kolejnych szczebli samorządu terytorialnego także powiatów i województw – systematycznie wzrastał. Subwencje ogólne w literaturze przedmiotu ujmowane są jako strumienie pieniężne płynące z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest zasilenie budżetu j.s.t. w określoną pulę środków bez bezpośredniego związania ich rodzajem wykonywanych zadań publicznych<sup>29</sup>. Podkreśla się przy tym, iż subwencje mają stanowić wsparcie dla budżetów samorządów terytorialnych w realizacji ich zadań<sup>30</sup>. Subwencja ogólna ma na celu łagodzenie skutków nierównego dostępu do źródeł dochodów własnych lub różnicowanego obciążenia ponoszonymi przez jednostki samorządu terytorialnego wydatkami. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji decyduje organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego. Subwencja ogólna składa się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej dla gmin i powiatów oraz wyrównawczej, regionalnej i oświatowej dla województw.

Część wyrównawcza subwencji, której istotą jest ochrona jednostek najsłabszych ekonomicznie, składa się z kwoty podstawowej oraz uzupełniającej. Kwotę podstawową dzieli się pomiędzy te jednostki, których dochody podatkowe na jednego mieszkańca danej wspólnoty są mniejsze od określonej limitowo wielkości średniej krajowej tychże dochodów podatkowych przeliczonych na jednego mieszkańca kraju (art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2, art. 24 ust. 2 u.d.j.s.t.). Kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju (art. 20 ust. 7 u.d.j.s.t.), powiat, w którym wskaźnik bezrobocia w powiecie, obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju, jest wyższy od 1,10 (art. 22 ust. 7 u.d.j.s.t.) oraz województwo, w którym liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów (art. 24 ust. 7 u.d.j.s.t.).

Mechanizm wyrównawczy obejmuje także podział kwot subwencji równoważącej i subwencji regionalnej<sup>31</sup>. Część równoważąca subwencji ogólnej ma na celu uzupełnienie dochodów gmin i powiatów w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań. Szczegółowe zasady rozdzielenia części równoważącej określa w drodze rozporządzenia Minister Finansów, po uwzględ-

<sup>29</sup> J. Olejniczak, *Problem pomiaru wpływu subwencji ogólnej na rozwój regionalny* [w:] *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Poznań–Wrocław 2007, s. 264.

<sup>30</sup> Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów...*, op. cit., s. 105.

<sup>31</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności...*, op. cit., s. 130.



nieniu sytuacji finansowej gminy oraz powiatu, a przede wszystkim kierując się wielkością wydatków związanych z realizowaniem zadań dotyczących pomocy społecznej. Część regionalna oparta jest na wpłatach województw do budżetu państwa. Ustala się ją w wysokości łącznej kwoty wpłat województw, w których wskaźnik dochodów podatkowych mieszkańca, wyrażony procentowo jest większy od wskaźnika dla wszystkich województw<sup>32</sup>.

Część oświatowa subwencji ogólnej związana jest z wykonywaniem zadań edukacyjnych przez samorządy terytorialne wszystkich szczebli. Wielkość subwencji ogólnej dla wszystkich j.s.t. ustala corocznie ustawa budżetowa. Mechanizm jej naliczania oparty został na algorytmach określonych w przepisach prawa, a jej wysokość zależy m.in. od liczby uczniów uczęszczających do szkół lub korzystających z zajęć pozalekcyjnych w danej jednostce, typu szkoły i stopnia awansu zawodowego nauczycieli<sup>33</sup>. Kwota przeznaczona na oświatową subwencję ogólną dla wszystkich j.s.t. ustalana jest w wysokości łącznej kwoty oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Od kwoty tej odlicza się 0,6% na rezerwę oświatowej subwencji ogólnej. Następnie, po odliczeniu rezerwy, oświatowa subwencja ogólna dzielona jest pomiędzy poszczególne j.s.t..

Celem reform systemu subwencjonowania j.s.t. wprowadzanych w kolejnych latach było między innymi zwiększenie nacisku na stymulacyjny charakter subwencji ogólnej. W szczególności ostatnie zmiany w konstrukcji subwencji ogólnej, w której zwiększono mechanizm wyrównawczy i powiązano wybrane części subwencji ze wskaźnikami makroekonomicznymi oraz stopą bezrobocia istotnie wpłynęły na system zasilania jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa. Uzasadnienie<sup>34</sup> wprowadzenia nowego mechanizmu redystrybucji środków publicznych kładło silny nacisk na ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie w zakresie różnic w potencjale dochodowym gmin, powiatów i województw, gęstości zaludnienia dla gmin, wskaźniku bezrobocia dla powiatów (pomoc społeczna), liczby mieszkańców w województwie oraz stopy bezrobocia w województwie w poszczególnych grupach wiekowych, wyższej średniej powierzchni dróg na mieszkańca itp.

Dla realizacji zasady adekwatności ważne są ustawowo określone terminy przekazywania rat subwencji dostosowane do harmonogramu wydatków j.s.t. ponoszonych w związku z realizacją zadań oświatowych. Gwarancją ich przestrzegania jest możliwość domagania się przez samorządy odsetek w razie nieterminowego przekazywania rat subwencji (art. 34 ust. 2 u.d.j.s.t.). W świetle regulacji

<sup>32</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia–Decyzje–Procesy*, Warszawa 2007, s. 88.

<sup>33</sup> B. Filipiak, *Strategie finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 28.

<sup>34</sup> Patrz druk sejmowy 1732, część „Uzasadnienie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”, 3 lipca 2003, s. 8 i n.

ustawy o finansach publicznych z 2005 r.<sup>35</sup>, podstawą roszczeń o wypłatę pełnej kwoty subwencji było wyraźne określenie, że do subwencji nie ma zastosowania zasada, że zmniejszenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń wobec budżetu państwa. W ustawie o finansach publicznych z 2009 r.<sup>36</sup> (dalej: u.f.p.) zrezygnowano z takiego określenia podstawy roszczeń samorządów w obszarze zasileń subwencyjnych. Obowiązujące przepisy ustawy wyłączyły możliwość blokowania planowanych wydatków budżetu państwa w odniesieniu do subwencji ogólnej dla samorządu (art. 179 u.f.p.). Blokowanie oznacza wstrzymanie przekazywania środków budżetu państwa w razie zagrożenia realizacji ustawy budżetowej<sup>37</sup>. W obecnej ustawie, na skutek wyeliminowania przepisu, który stwarzał bezpośrednią podstawę do roszczeń samorządów dotyczących wypłat subwencji, osłabione zostało uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego do zgłaszania tych roszczeń. Obecnie uprawnienie takie wywodzi się z ogólnej istoty subwencji<sup>38</sup>.

### 5.1. Mierniki oceny stopnia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Do oceny stopnia samodzielności finansowej j.s.t. można wykorzystać następujące wskaźniki, będące podstawowymi miernikami tej samodzielności<sup>39</sup>:

$W_1$  = dochody własne / dochodów ogółem

$W_2$  = dochody własne / wydatków ogółem

$W_3$  = dochody własne (bez udziałów) / wydatków ogółem

Im wyższe są te wskaźniki, tym większa jest możliwość samorządu do kreowania samodzielnej polityki wydatkowej. Rosnące znaczenie dochodów własnych będzie oznaczało wzrost samodzielności samorządu, a zatem zwiększało jego możliwości w kształtowaniu dochodów, a również wielkości i kierunków wydatków<sup>40</sup>. Przy czym trzeci z tych wskaźników ( $W_3$ ) wskazuje szczególnie na powiązanie samodzielności wydatkowej i dochodowej, a więc mówi o tym jak kreowanie własnej polityki wydatkowej jest powiązane z własną polityką docho-

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

<sup>37</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności...*, op. cit., s. 136.

<sup>38</sup> Por. Z. Ofiarski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego z subwencji* [w:] *Finanse samorządowe*, red. C. Kosikowski, J. Salachna, Warszawa 2012, s. 350.

<sup>39</sup> M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2005, s. 157–159.

<sup>40</sup> A. Kopańska, *Autonomia finansowa a rozwój gmin w latach 1999–2006* [w:] *Samorząd Lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, Warszawa 2009, s. 109.

dową. Z punktu widzenia autonomii finansowej samorządu, ważne jest bowiem ustalenie, na ile jest on w stanie pokrywać swoje potrzeby dochodami własnymi.

**Tabela 1.** Zestawienie wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2012

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Dochody własne</b>	78 344 900	75 297 351	78 587 974	83 644 056	87 091 254
<b>w tym z podatków i opłat lokalnych</b>	19 476 566	19 516 968	23 385 439	21 505 731	23 054 742
<b>z udziałów w podatkach centralnych</b>	36 009 145	33 593 945	33 016 097	36 307 070	37 613 159
<b>pozostałe dochody własne</b>	22 859 189	22 186 438	22 186 438	25 831 255	26 423 353
<b>Subwencja ogólna</b>	40 301 324	44 769 895	47 171 061	48 347 869	50 657 550
<b>Dotacje celowe</b>	23 922 764	34 775 215	37 037 549	39 317 204	39 664 686
<b>Dochody ogółem</b>	142 568 988	154 842 461	162 796 584	171 309 129	177 413 491
<b>Wydatki ogółem</b>	145 182 636	167 828 195	177 766 153	181 594 742	180 459 271

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

W 2008 roku dochody własne jednostek samorządu terytorialnego stanowiły 53,96% wydatków ogółem. W kolejnych latach wskaźnik  $W_2$  (dochody własne w stosunku do wydatków ogółem) mieścił się w przedziale ok. 44,21–48,26% (Tabela 2).

**Tabela 2.** Wybrane wskaźniki stopnia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2012

Wskaźnik/lata	2008	2009	2010	2011	2012
$W_1$	0,5495	0,4863	0,4827	0,4883	0,4909
$W_2$	0,5396	0,4487	0,4421	0,4606	0,4826
$W_3$	0,2916	0,2485	0,2564	0,2607	0,2742
$W_4$	0,2827	0,2891	0,2898	0,2822	0,2855

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Oznacza to, że własny potencjał dochodowy j.s.t. pozwala na pokrycie jedynie niespełna połowy wydatków związanych z realizacją powierzonych im zadań. Dlatego koniecznym i istotnym uzupełnieniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego stają się transfery z budżetu państwa, a przede wszystkim subwencja ogólna. Relacje wpływów z tytułu subwencji ogólnej do dochodów ogółem przedstawia poniższy wskaźnik:

$$W_4 = \text{subwencja ogólna} / \text{dochodów ogółem}$$

W 2012 roku na rachunki j.s.t. przekazano środki z tytułu subwencji ogólnej w wysokości 50 657 550 tys. zł, co stanowiło ok. 28,55% dochodów ogółem. Analizując poprzednie lata, widać, że subwencja ogólna stanowi ok. 1/3 wszystkich dochodów realizowanych przez samorząd terytorialnych. Jest zatem bardzo istotnym elementem pozwalającym na realizację przydzielonych tym jednostkom zadań. Wpływy z samoopodatkowania się mieszkańców wraz dochodami z majątku ( $W_3$ ) jako przejaw najdalej idącej samodzielności finansowej, w analizowanych latach stanowiły zaledwie ok. 26% dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zwiększyła niewątpliwie dochody j.s.t. na skutek zaliczenia udziałów w podatkach centralnych do dochodów własnych. Jednak silne uzależnienie tego typu dochodów od sytuacji gospodarczej, poziomu zatrudnienia nie pozwala na zakładanie w obecnym czasie realizacji wysokich dochodów z tego tytułu. W 2012 dochody z udziałów j.s.t. w podatkach dochodowych stanowiły 21,2% dochodów ogółem, natomiast w 2008 roku stosunek ten wynosił jeszcze 25,3%.

Stwierdzić można, że trend spadkowy w zakresie dochodów lokalnych spowodowany jest widocznie pogarszającą się kondycją gospodarek światowych w dobie kryzysu oraz coraz większą trudnością w zabieganiu władz lokalnych o dochody własne. W sytuacji pogarszających się dochodów ludności, władze j.s.t. będą spotykać się z dużym oporem społeczności lokalnych, chcąc podnosić stawki podatków i opłat lokalnych. Transfery z budżetu państwa są więc niezbędnym narzędziem uzupełniania dochodów tych jednostek.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że szeroko rozumiane cele działalności j.s.t. powinny być realizowane w oparciu o stworzone tym podmiotom podstawy samodzielności. Samodzielność finansowa j.s.t. nie pociąga jednak za sobą automatycznie samowystarczalności finansowej. Zastosowanie miernika w postaci stopnia adekwatności dochodów do zakresu realizowanych zadań napotyka na istotne problemy. Najtrudniejszą kwestią w procesie konstruowania właściwego stopnia dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest określenie poziomu, do którego powinno następować wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, aby nie ograniczało to ich samodzielności. Pełny zakres samodzielności finansowej j.s.t. nie jest możliwy do wprowadzenia przede wszystkim z uwagi na istotne różnicowania występujące pomiędzy j.s.t., tj. w poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego, wielkości (obszar i liczba mieszkańców j.s.t.) i stopnia przygotowania do realizacji powierzonych zadań<sup>41</sup>. Subwencja ogólna powinna stanowi istotne źródło dochodów j.s.t. wtedy, gdy nie istnieją możliwości rozwoju źródeł dochodów własnych. Natomiast cele i zasady sub-

<sup>41</sup> M. Jastrzębska, op. cit., s. 56.

wencjonowania muszą być precyzyjnie określone z punktu widzenia zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady adekwatności dochodów do przydzielonych zadań<sup>42</sup>. Przydzielana j.s.t. dla zrównoważenia budżetu subwencja ogólna, nie podlega zwrotowi nawet wtedy, gdy dana jednostka zamyka swój budżet nadwyżką. Jeżeli doda się do tego fakt, iż najczęściej przyznawana jest według zobiektywizowanych kryteriów, można stwierdzić, że choć nie może być traktowana jako atrybut samodzielności finansowej organów samorządowych na równi z dochodami własnymi, to jednak jej odpowiedni poziom warunkuje samodzielność samorządu w sferze wydatkowej.

### Streszczenie

Problematyka stopnia samodzielności finansowej samorządu terytorialnego stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień będących przedmiotem zainteresowania tak teoretyków, jak i praktyków zajmujących się działalnością samorządu terytorialnego. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie pociąga bowiem za sobą automatycznie samowystarczalności finansowej. Konieczny jest sprawny system wyrównywania dochodów tych jednostek w postaci transferów z budżetu państwa. Celem opracowania jest ocena stopnia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i systemu wyrównywania ich dochodów w postaci subwencji ogólnej.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, samodzielność finansowa, subwencja ogólna, zasada adekwatności, dochody własne.

### Summary

The problem of the degree of independent financing for local governments is one of the most essential issues interesting theoreticians and practitioners involved in local government. Independent financing of local government units does not ensure financial liquidity. An efficient system is essential for balancing revenues for these units in the form of transfers from the national budget. The purpose of the study is to assess the degree of independent financing of local governments and the revenue balancing system utilizing general subsidies.

**Key words:** local government, financial independence, general subsidy, the principle of adequacy, own incomings.

### Bibliografia

- Bury A., *Dochody własne i ich znaczenie dla dochodów i wydatków budżetów samorządowych*, Łódź 2005.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia–Decyzje–Procesy*, Warszawa 2007.
- Filipiak B., *Strategie finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Gilowska Z., Kieres L., Sowiński R., *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993.

<sup>42</sup> E. Markowska-Bzducha, op. cit., s. 105.

- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowopr awne*, Katowice 2003.
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2005.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*. Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Kopańska A., *Autonomia finansowa a rozwój gmin w latach 1999–2006* [w:] *Samorząd Lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, Warszawa 2009.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków 2002.
- Lipowicz I., *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12/91.
- Luksawa R., red. *Finanse gmin jako instrument zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich województwa mazowieckiego*, Warszawa 2008.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom 2005.
- Ofiarski Z., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego z subwencji*, [w:] *Finanse samorządowe*, red. C. Kosikowski, J. Salachna, Warszawa 2012.
- Olejniczak J., *Problem pomiaru wpływu subwencji ogólnej na rozwój regionalny*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Poznań–Wrocław 2007.
- Patrzalek L., red. *Finanse samorządu terytorialnego*, Poznań–Wrocław 2005.
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej, Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Warszawa 1995.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

### **Wykaz aktów prawnych**

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759)



Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

*Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), zmieniona na *Europejską Kartę Samorządu Lokalnego* Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107)