

PIOTR CHADAŁA

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Financial independence of territorial self-government units

ISTOTA SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ

Problemem budzącym w niektórych środowiskach wiele kontrowersji jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Często można spotkać się z poglądem o pozornym znaczeniu samodzielności, zwłaszcza w gospodarce budżetowej, organów lokalnych, podczas gdy jest to problem o istotnym znaczeniu teoretycznym i praktycznym wymagającym wnikliwego rozpatrzenia. Samodzielność finansowa jest jedną z niezwykłych cech budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Bez jej zachowania przestałyby one być budżetami odrębnych podmiotów publicznych, a samorząd przestałby być samorządem.¹ Problem samodzielności wiąże się zarówno z formalnym zapisem szerokich kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, jak też z zagwarantowaniem im materialnych podstaw korzystania z tych kompetencji. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie istoty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w oparciu m.in. o unormowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego³, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Analizie poddano również wybrane zapisy ustawy o finansach publicznych⁴ oraz o dochodach jednostek samorządu

¹ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki na zadania własne gminy-granice prawne*, [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 r.*, praca zbiorowa pod red. W. Miemiec i B. Cybulskiego, Warszawa 1996, s. 210.

² Dz.U. nr 78, poz. 483.

³ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

⁴ Ustawa z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014).

terytorialnego⁵ w zakresie odnoszącym się do systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Przekazywane samorządom w procesie decentralizacji uprawnienia władcze mogą odnosić się bądź do pozyskiwania środków finansowych, bądź też do ich wydatkowania. Należy zatem rozpatrywać odrębnie decentralizację dochodową, analizując przekazane samorządom uprawnienia do pozyskiwania dochodów publicznych, oraz decentralizację wydatkową, związaną z przekazywaniem uprawnień do podejmowania samodzielnych decyzji o sposobie wydatkowania środków. Decentralizacja dochodowa może mieć inny zakres niż decentralizacja wydatkowa. Dopiero analiza uprawnień samorządów odnoszących się do strony dochodowej ich budżetów oraz uprawnień w zakresie redystrybucji budżetowej tych dochodów pozwala na ocenę rzeczywistego stopnia i zakresu decentralizacji ogółem.⁶ Można więc przyjąć, że najogólniej przez samodzielność finansową rozumie się prawo samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących gromadzenia i wydatkowania zasobów finansowych. Stopień faktycznej samodzielności finansowej uzależniony jest od spełnienia jednocześnie dwu warunków: zagwarantowania określonego zakresu uprawnień finansowych oraz wyposażenia w odpowiedni zasób środków finansowych. Teoretycznie dla zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie powinien mieć znaczenia charakter środków finansowych oraz źródło ich pochodzenia. Z tego punktu widzenia nie znajduje uzasadnienia wiązanie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego z rozmiarami pozostających w ich gestii dochodów własnych, ponieważ nawet największa ich suma przy równocześnie istniejących ograniczeniach co do dysponowania nimi przekreśla całą istotę samodzielności. Podobnie stopień samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie zależy wyłącznie od zakresu i wielkości przyznawanych środków wyrównawczych, gdyż z udzieleniem takich środków mogą wiązać się pewne ograniczenia swobody ich wykorzystania. Środki te w takim samym stopniu, jak dochody własne mogą gwarantować samodzielność jednostek.⁷ Dla procesu decentralizacji istotne staje się zatem nie tylko zwiększenie zasobów środków publicznych, które są redystrybuowane poprzez budżety samorządowe, ale także zakres uprawnień przyznanych samorządom w gromadzeniu środków finansowych oraz ich rozdysponowywaniu.⁸

⁵ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. nr 150, poz. 983), ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 95, poz. 1041) oraz ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 145, poz. 1623).

⁶ E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 5–6.

⁷ A. Pomorska, *Uprawnienia finansowe gminnych rad narodowych i naczelników gmin w świetle badań empirycznych*, „Problemy Rad Narodowych” 1979, nr 44, s. 106–107.

⁸ E. Kornberger-Sokołowska, *op. cit.*, s. 5–6.

Opierając się o najczęściej występujące uprawnienia i obowiązki jednostek samorządowych na świecie, można również przyjąć, iż przez samodzielność rozumie się uprawnienia dotyczące występowania tych jednostek na forum gospodarczym. Jednostki takie posiadają uprawnienia majątkowe w zakresie mienia lokalnego. Są uprawnione do występowania w obrocie handlowym na podstawie odpowiednich unormowań prawnych, m.in. posiadają osobowość prawną. Mogą prowadzić działalność gospodarczą, powołując różne przedsiębiorstwa lokalne, w tym komunalne. Są uprawnione do pobierania odpowiednich dochodów lokalnych i korzystania z innych dochodów uzupełniających, m.in. dotacji, subwencji czy udziałów. Posiadają również uprawnienia do zaciągania pożyczek i kredytów łącznie z emisją różnych form papierów wartościowych, w tym obligacji.⁹

Samodzielność finansowa może być również rozumiana stosunkowo szeroko jako uprawnienie do swobodnego podejmowania decyzji o źródłach dochodów i przeznaczania ich na określone cele. W praktyce, w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, nie występuje taka forma samodzielności, ponieważ o źródłach dochodów tych jednostek decydują głównie organy centralne, natomiast uprawnienia jednostek samorządowych w zakresie kształtowania źródeł dochodów są ograniczone i drugorzędne. W odmienny sposób przedstawia się kompetencje w dziedzinie wydatków, ale dziedzina wydatkowania może być też w znacznym stopniu reglamentowana.¹⁰

W trakcie dotychczasowych prac nad projektami ustaw określających uprawnienia finansowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wykształcił się pewien zestaw pojęć, w którym przez samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej rozumie się dostosowanie dochodów do poziomu koniecznych wydatków, niewielki udział dotacji celowych w dochodach ogółem i swobodę w wyborze organizacyjnoprawnych form gospodarowania. Zestaw ten może wydawać się zbyt uproszczony, ponieważ standardy zapisane w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego stawiają znacznie wyższe wymagania.¹¹ Zasada elastyczności ujęta w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego¹² z dnia 15 października 1985 r. stanowi: „Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień”. W takim ujęciu obecny system dochodów jednostek samorządu terytorialnego wydaje się być mało elastyczny i nie wystarczająco reagujący na zmiany zachodzące w podziale zadań i kompetencji

⁹ N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 13.

¹⁰ A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse organów lokalnych*, Gdańsk 1992, s. 37.

¹¹ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 66.

¹² Art. 9 ust. 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 roku, ratyfikowanej 26 kwietnia 1993 roku (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).

pomiędzy samorząd terytorialny i administrację rządową. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy może przede wszystkim być brak zasady odpowiedniości środków i zadań, zawartej w art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Znajduje on źródło bezpośrednio w braku przejrzystości sformułowanego prawa samorządu terytorialnego do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, które bardzo wyraźnie zostało wskazane w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.¹³ Dodatkowo decentralizacja finansów publicznych nie powinna być ograniczona tylko do zwiększenia zakresu zadań samorządów i dysponowania przez nie większą pulą środków finansowych, ale powinna oznaczać także wzrost odpowiedzialności jednostek samorządowych za ustalenie odpowiedniego poziomu dochodów.¹⁴ Zasada „elastyczności systemu finansowego” bywa także mylona z nieustanną ingerencją ustawodawcy, podczas gdy zbyt duża częstotliwość zmian zachodzących w uprawnieniach finansowych odbiera samorządowi terytorialnemu znaczącą, choć trudną do oszacowania i naprawdę ważną część samodzielności, czyli zdolność do przewidywania skutków własnych decyzji.¹⁵

Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego znajduje konstytucyjną warancję w art. 167 ust. 3, zgodnie z którym źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd¹⁶, że unormowaniu temu należy przypisać dwojakie znaczenie. Po pierwsze, przepis ten stanowi dla gmin gwarancję odpowiedniego poziomu dochodów, w wysokości pozwalającej na realizację zadań samorządu terytorialnego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Po drugie, przepis ten wymaga formy ustawy dla określania źródeł dochodów samorządu. Jednocześnie ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów powinno pełnić rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację jej konstytucyjnie określonych zadań. W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny sformułował tezę, że „art. 167 ust. 3 należy [...] traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej gminie nie tylko pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wpływają), ale też jako gwarancję dla gmin możliwości samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań”. Zgodnie z poglądem Trybunału gwarancja samodzielności finansowej obejmuje jednocześnie gwarancję samodzielnego dokonywania wydatków. Z drugiej jednak strony, Trybunał Konstytucyjny potwierdził pogląd, że samodzielność finan-

¹³ Art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).

¹⁴ E. Kornberger-Sokołowska: *op. cit.*, s. 5–6.

¹⁵ Z. Gilowska, *op. cit.*, s. 66–67.

¹⁶ Wyrok z 24 marca 1998 r. w sprawie K. 40/97, OTK ZU nr 2(17) z 1998 r., poz. 12.

sowa gmin nie ma charakteru absolutnego. Wydatki komunalne kształtowane są w granicach ustawowych, z których wynika np. bezwzględne pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne. Dodatkowo na gminy mogą być ustawowo nakładane różnego rodzaju obciążenia finansowe.¹⁷

Rozważając problematykę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Trybunał Konstytucyjny dokonał także interpretacji przepisów art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, zgodnie z którymi jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, przy czym zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Trybunał uznał¹⁸, że „zasady wyrażone w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji są normami bezwzględnie obowiązującymi i przewidują bezpośrednie powiązanie zmian w regulacji prawnej, które powodują zwiększenie obciążeń finansowych gmin, ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Stanowi to jedną z gwarancji samodzielności i stabilizacji finansowej gmin. Odstąpienia od tak rozumianej zależności nie może uzasadniać założenie, że [...] zwiększenie obciążeń finansowych gmin mieści się w granicach błędu szacunkowego. Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby niedopuszczalną relatywizację omawianej gwarancji konstytucyjnej”.¹⁹

Konstytucyjne gwarancje finansowe jednostek samorządu terytorialnego stanowią jeden z głównych atrybutów ich samodzielności. Gwarancje te odnoszą się do wszystkich zadań, w tym także do zadań zleconych. Duży zakres zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego pozostaje jednak w sprzeczności z ideą samorządu terytorialnego, definiowanego jako wykonywanie zasadniczej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jeżeli dane zadanie publiczne służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, powinno być zadaniem własnym tej wspólnoty.²⁰

Zasada samodzielności finansowej samorządu terytorialnego będąc elementem samodzielności ogólnej samorządu, wyrażona została w art. 165 ust. 2 Konstytucji, której realizacja zagwarantowana jest ochroną sądową. Naruszenie jej rodzi prawo podmiotowe po stronie samorządu do sądowej ochrony tej samodzielności.²¹ Jednak zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ochrona tej wartości nie może wykluczać prawa ustawodawcy do

¹⁷ C. Banasiński, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące samorządu terytorialnego po roku obowiązywania Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 12, s. 53.

¹⁸ Wyrok z 25 maja 1998 roku w sprawie U. 19/97, OTK ZU nr 2(17) z 1998 r., poz. 47.

¹⁹ C. Banasiński, *op. cit.*, s. 54.

²⁰ Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 50.

²¹ W. Miemieć, *Kryteria obiektywizacji subwencji w Polsce*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, praca zbiorowa pod red. S. Dolaty, Opole 1998, t. II, s. 98.

kształtowania stosunków w państwie. Oznacza to, że samodzielność samorządu nie ma charakteru bezwzględnej. Ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek. Samodzielność samorządu nie może być jednak zniesiona w całości lub takiej jej części, która przesądza o jej istocie. Istota samorządu terytorialnego polega na działaniu w ramach ustaw, w których samodzielność ta jest realizowana. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się konsekwentnie, że z punktu widzenia ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego, ingerencja ustawodawcy w samodzielność samorządu wymaga, po pierwsze, od strony formalnej, zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności oraz zachowania precyzji tak, aby ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco. Po drugie, od strony materialnoprawnej, wymaga zachowania zasady proporcjonalności, która oznacza, że ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie może być nadmierna, i musi znajdować swoje uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. W wyroku z 15 grudnia 1997 r.²² Trybunał potwierdził swoją opinię, zgodnie z którą gmina jest „[...] podmiotem konstytucyjnych praw i obowiązków, ukształtowanych zwłaszcza w oparciu o zasadę jej samodzielności”.²³

Część źródeł zbyt jednorodnie traktuje pojęcie autonomii i samodzielności. Można przyjąć, że z autonomią łączą się głównie uprawnienia prawne i polityczne. Autonomia jest to przede wszystkim prawo organów przedstawicielskich do uchwalania własnych budżetów i planów gospodarczo-finansowych w przekroju wieloletnim, powoływania funduszy pozabudżetowych oraz łączenia się z innymi organami w celu podjęcia wspólnej działalności. Do tych uprawnień należy również zaliczyć ważne uprawnienia normotwórcze do stanowienia prawa miejscowego, możliwość uchwalania na własnym terenie różnych konstrukcji podatków i opłat lokalnych, łącznie z możliwościami własnej lokalnej polityki fiskalnej. Pojęcie autonomii lokalnej może występować w dwu różnych kontekstach, kontekście prawnym i politycznym. Autonomia jako pojęcie prawne jest przeciwstawne współzarządzaniu. Pojęcie polityczne autonomii jest natomiast łączone z niezależnością w stosunku do władz nadrzędnych. Stopień tej autonomii zależy od jasnych i szczegółowych kompetencji prawnych, samorządowego sposobu reprezentacji lokalnej, a również ustalonego zakresu nadzoru i kontroli na działalnością jednostek lokalnych oraz posiadania odpowiednich zasobów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego, aby były one w stanie finansować swoje zadania. Uprawnienia finansowe mają niezwykle istotne znaczenie. Niestety zbyt często nie łączy się ich z pojęciem autonomii. Bez zachowania uprawnień finansowych nie można w ogóle mówić o autonomii politycznej.²⁴

²² Wyrok z 15 grudnia 1997 roku w sprawie K. 13/97, OTK ZU nr 5–6(14–15) z 1997 r., poz. 69.

²³ C. Banasiński, *op. cit.*, s. 52.

²⁴ N. Gajl, *op. cit.*, s. 14–15.

Autonomia, według poglądów potwierdzonych w orzecznictwie sądowym jest przejawem statutu podmiotu prawa (samorządu terytorialnego), o kompetencjach przeciwstawnych (autonomicznych) wobec państwa.²⁵ Polskie prawo nie przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego cech podmiotu autonomicznego. Kompetencje samorządu terytorialnego oznaczone w Konstytucji i ustawodawstwie zwykłym nie odpowiadają cechom podmiotu autonomicznego w jego relacjach wobec państwa. W konsekwencji, jednostki samorządowe w żadnym stopniu nie są ograniczone w podporządkowaniu wobec prawa. Orzecznictwo sądowe konsekwentnie zwraca uwagę na działanie samorządu terytorialnego w granicach prawa, oraz na to, że przepisy gminne nie mogą działać wstecz, akty prawa miejscowego nie powinny powielać rozwiązań innych aktów normatywnych, co mogłoby stwarzać wrażenie, że prawo miejscowe jest podstawowym źródłem regulacji sytuacji obywatela.²⁶

Zatem istota autonomii samorządu terytorialnego wyrażona w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego wymaga wyjaśnienia. Karta stanowi, że organy decyzyjne społeczności lokalnych korzystają z szerokiej autonomii. Proste odczytanie sformułowania preambuły mogłoby prowadzić do wniosków sprzecznych z innymi postanowieniami Karty. Analiza całości pozwala przyjąć wniosek, że Karta odnosi autonomię do samorządu terytorialnego jako podmiotu o sytuacji określonej przez ustawy zwykle. Ustawodawstwo zwykle określa pozycję jednostek samorządu terytorialnego wobec państwa. Zakres ich „autonomii” to samodzielność prawna, która jest determinowana przez podmiotowość w prawie publicznym i prawie prywatnym. Tym samym, na gruncie polskiego ustawodawstwa można odeprzeć zarzut o przyjmowaniu w jego treści rozwiązań, które pozwoliłyby przeciwstawiać samorząd terytorialny państwu.²⁷

Wskaźnikiem faktycznej samodzielności samorządu terytorialnego, a równocześnie warunkiem niezależności wyborów w realizacji zadań są stopień formalnej samodzielności finansowej oraz materialne zabezpieczenie finansowe. Samodzielności finansowej nie można rozpatrywać w oderwaniu od jej materialnego zabezpieczenia. Stałe wpływy podatkowe i majątek są nie tylko gwarancją realizacji zadań, ale i wyznacznikiem faktycznej samorządności.²⁸ Z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia stałą, silną bazę dochodową jednostek lokalnych można zapewnić na dwa sposoby. Po pierwsze, gwarantując im wydajne i stabilne źródła dochodów własnych, które stanowią w głównej mierze daniny publiczne. Po drugie, rozbudowując szeroki mechanizm zasilania dotacyjnego z budżetu państwa. Możliwy jest także trzeci, mieszany system

²⁵ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1996/1997, s. 195.

²⁶ L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 8–9.

²⁷ *Ibid.*, s. 9.

²⁸ A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 20.

zawierający elementy dwóch wyżej wymienionych. Należy podkreślić, iż zarówno jeden, jak i drugi system mogą zapewnić odpowiednią samodzielność finansową samorządu, ponieważ nie powinno się tej samodzielności utożsamiać wyłącznie z samofinansowaniem, które oznacza zdolność do generowania przez samorząd terytorialny dochodów własnych, czyli dochodów określonych ustawowo jako dochody zasilające bezpośrednio budżet danej jednostki samorządu terytorialnego na poziomie pokrywającym w pełni jej wydatki, wynikające z zadań ustawowo do realizacji jej przypisanych.²⁹ System zasilania dotacyjnego, jeżeli nie wiąże się z obowiązkiem przeznaczania środków na wąsko określone cele, może w takiej samej mierze, jak dochody własne zabezpieczyć swobodę decyzyjną jednostek samorządowych. Charakter środków, własne czy pochodzące z dotacji nie ma większego znaczenia dla zakresu faktycznej samodzielności finansowej samorządu, jeśli przeważają dotacje ogólne dla samorządu.³⁰ Istotną sprawą w dziedzinie wykonywania zadań przez jednostki samorządowe jest więc dysponowanie niezbędnymi środkami finansowymi, środki te jednak powinny znaleźć się w odpowiednim czasie. W przeciwnym wypadku może dojść do przerwania rozpoczętych zadań bądź opóźnienia podjęcia nowych.³¹

W praktyce niemożliwe jest utworzenie podziału administracyjnego, który gwarantowałby wszystkim regionom równy poziom samofinansowania bez tworzenia regionów o nienaturalnej strukturze, bez wewnętrznych powiązań historycznych, kulturowych itd. Zakładając nawet, że takie sztuczne podmioty dałoby się wydzielić wbrew logice, to byłyby one prawdopodobnie równe pod względem stopnia samodzielności finansowej wyłącznie w momencie ich utworzenia. Równowaga ta zostałaby zachwiana w pierwszym okresie obrachunkowym, gdyż o poziomie osiąganym z określonego terytorium dochodów przesądzą nie tylko zaszczości, ale w znacznym stopniu działania bieżące społeczności lokalnych. Z drugiej strony poziom potrzeb w zakresie finansowania zadań nie jest określony raz na zawsze, również potrzeby te nie muszą zmieniać się w poszczególnych regionach w jednakowy sposób.³²

Budżety jednostek samorządu terytorialnego nie są z reguły w pełni samowystarczalne. Z tego powodu w wielu krajach wprowadzono różnorodne formy ich dofinansowania. Należy podkreślić, że jeżeli system dofinansowania

²⁹ S. Dolata, *Wybrane problemy samofinansowania działalności wyższych szczebli samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, praca zbiorowa pod red. S. Dolaty, Opole 1998, t. II, s. 50.

³⁰ A. Pomorska, *Główne słabości funkcjonowania systemów dochodów gmin*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, praca zbiorowa pod red. S. Dolaty, Opole 1998, t. II, s. 62.

³¹ A. Drwiłło, J. Gliniecka, *op. cit.*, s. 37.

³² *Wybrane problemy...*, s. 51.

jest oparty na obiektywnych kryteriach, a przekazywane w ten sposób środki do dyspozycji samorządów mają charakter ogólny, bezwarunkowy, to występowanie tego źródła dochodów w budżetach lokalnych nie ma zasadniczego wpływu na ograniczenie ich samodzielności finansowej.³³

ZASADNICZE ATRYBUTY SAMODZIELNOŚCI

Wskazując na zasadnicze atrybuty samodzielności należy przede wszystkim wymienić osobowość prawną, przysługujące samorządom prawo własności i inne prawa majątkowe oraz prawo do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zostały one zapisane w Konstytucji RP, która zawiera w art. 165 następujący zapis: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Nadana jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną oznacza uznanie ich za podmioty stosunków cywilnoprawnych, a więc podmioty prawne w rozumieniu kodeksu cywilnego. Stwarza to możliwość występowania tych jednostek w obrocie cywilnoprawnym na zasadach równości partnerskiej.³⁴ Osobowość prawną oznacza także odrębność jednostek samorządu terytorialnego od państwa jako osoby prawnej. Natomiast art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Zapis ten jest zbliżony do standardu zapisanego w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego³⁵, zgodnie z którą „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.” Można jednak zauważyć odmiennosc sformułowań. Określenie „istotna część zadań publicznych” występujące w Konstytucji wydaje się nie być równie zdecydowanym jak określenie „zasadnicza część” znajdujące się w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.³⁶

³³ M. Krasucka, *Źródła dochodów i kierunki wydatków samorządu gminnego w Polsce i wybranych krajach europejskich*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, praca zbiorowa pod red. S. Dolaty, Opole 1998, t. II, s. 357.

³⁴ J. Matraszek, *Dochody z mienia komunalnego gmin woj. lubelskiego w latach 1992–1994*, [w:] *Główne problemy zarządzania finansami w warunkach transformacji polskiej gospodarki*, praca zbiorowa pod red. A. Pomorskiej, Lublin 1997, s. 95.

³⁵ Art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).

³⁶ Z. Gilowska, *System ekonomiczny...*, s. 27.

Istotnym zagadnieniem, mającym bezpośredni związek z posiadaniem osobowości prawnej oraz własnością mienia, jest możliwość zwiększania granic kredytowania i korzystania z różnych form pożyczek przez samorząd terytorialny. Stwarza to możliwość nie tylko zaciągania pożyczek w bankach, lecz umożliwia także emitowanie przez jednostki samorządu terytorialnego obligacji. Powinno się to przyczynić do poprawy sytuacji ekonomicznej i finansowej jednostek samorządowych.³⁷

Mienie również jest niezwykle istotnym czynnikiem samodzielności samorządów lokalnych. Dochody uzyskiwane z majątku zwykle nie należą do grupy podstawowych dochodów samorządu terytorialnego, jednak są to tego rodzaju dochody, na które organy lokalne mają względnie największy wpływ. Przejawia się on w możliwości ustalania rodzajów i wielkości tych dochodów. Mienie może przynosić dochody albo ze sprzedaży albo z jego bezpośredniego bądź pośredniego gospodarczego wykorzystania. Sprzedaż mienia przynosi natomiast dość znaczne, lecz jednorazowe dochody. Dlatego większe znaczenie powinno przypisywać się dochodom z bezpośredniego bądź pośredniego wykorzystania mienia na cele gospodarcze. Mienie jednostek samorządu terytorialnego służy m.in. bezpośredniemu zaspokajaniu różnorodnych potrzeb publicznych. Lokalne jednostki organizacyjne dysponujące mieniem świadczą usługi, za które korzystający z nich wnoszą opłaty. Dochodami z majątku mogą więc być także dochody uzyskiwane, np. z tytułu usług komunalnych. Często jednak działalność związana ze świadczeniem różnych usług w dziedzinie zaspokajania lokalnych potrzeb publicznych jest niskorentowna, bądź wymaga nawet dotacyjnego zasilania. Wspomnieć również należy o występowaniu dochodów finansowych, jako dochodów z majątku, które nie odgrywają jednak obecnie zbyt znaczącej roli w strukturze dochodów lokalnych.³⁸

W zależności od zakresu i sposobu wykorzystania mienia samorząd terytorialny może uzyskiwać wpływy bądź ze sprzedaży nieruchomości, lokali lub gruntów, bądź jako czynsze z tytułu najmu lub dzierżawy majątku, bądź w postaci dywidendy od przedsiębiorstw użyteczności publicznej albo też z zysków z tytułu wniesionych do spółek akcyjnych aportów rzeczowych w postaci określonych składników majątku. Decyzje organów jednostek samorządu terytorialnego odnośnie wykorzystania majątku są całkowicie samodzielne. Nie oznacza to, że nie mają na nie wpływu takie czynniki, jak popyt rynkowy na określone rodzaje mienia, warunkujący poziom cen ich sprzedaży, koszty utrzymania majątku, popyt na oferowane usługi komunalne, możliwość ich realizacji przez podmioty prywatne itp. W praktyce dochody osiągnięte z majątku nie są istotnym źródłem wpływów do budżetów lokalnych. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w dalszym ciągu w nie uporządkowanym stanie

³⁷ N. Gajl, *op. cit.*, s. 79.

³⁸ A. Drwiłło, J. Gliniecka, *op. cit.*, s. 66–68.

prawnym składników mienia, zgłaszanych przez byłych właścicieli roszczeniach reprivatyzacyjnych, słabej kondycji dużej części przedsiębiorstw komunalnych i zbyt długo trwających procesach ich prywatyzacji. Nie ulega jednak wątpliwości, iż dochody majątkowe powinny w przyszłości wzrastać w miarę porządkowania rynku mienia należącego do jednostek samorządowych.³⁹

Należy podkreślić, iż wraz z wprowadzeniem w życie założeń reformy administracji publicznej, kategoria mienia jednostek samorządu terytorialnego nabrała znacznie szerszego znaczenia, stając się ekonomiczną podstawą realizacji zadań na szczeblu lokalnym (gmina), ponadlokalnym (powiat) i regionalnym (samorządowe województwo). Mienie każdej z tych jednostek jest odrębne i nie powiązane ani z mieniem Skarbu Państwa, ani z mieniem innych jednostek samorządu terytorialnego.

ZAKRES I FORMY SAMODZIELNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istotą samorządu terytorialnego jest jego samodzielność. W świetle Konstytucji i ustawodawstwa zwykłego, elementy samodzielności samorządu terytorialnego znajdują odzwierciedlenie w różnych sferach funkcjonowania jednostek samorządu. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (samodzielność statutowa). Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań, przy czym dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (samodzielność finansowa). Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (samodzielność podatkowa). Jednostki samorządu terytorialnego posiadają również osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe (samodzielność majątkowa).⁴⁰

Istotnym zagadnieniem dla ustalenia zakresu samodzielności finansowej samorządu lokalnego jest określenie źródeł jego dochodów i posiadanych kompetencji do ich kształtowania, jak również kierunki wydatków budżetowych. Zadania realizowane przez samorząd, zależne od zakresu jego działania oddziałują na jego samodzielność finansową. Zasadniczym warunkiem samodzielnej samorządowej gospodarki budżetowej jest pokrywanie wydatków z własnych dochodów, a także posiadanie uprawnień do decydowania o ich

³⁹ A. Pomorska, *Nowe źródła dochodów budżetów lokalnych w Polsce*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1998, tom VIII, s. 236–237.

⁴⁰ C. Banasiński, *op. cit.*, s. 51–52.

kierunkach.⁴¹ Przez kreowanie i kształtowanie wydatków wyraża się samodzielność wydatkowa w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej.⁴²

Wydatki gmin wynikają z zadań, jakie samorządy muszą realizować i do jakich zostały powołane. Wśród nich najważniejsze są zadania własne gmin. Zgodnie z Ustawą o samorządzie gminnym⁴³, do zakresu działania gminy wchodzi wszystkie lokalne sfery publiczne, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów w państwie. W ustawie tej sformułowano również podstawowe zadania własne samorządu, jakimi jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców wspólnoty lokalnej.

Niezwykle istotnym zagadnieniem, dotyczącym zadań władz lokalnych, jest wyróżnienie przez ustawodawcę wśród zadań własnych gmin zadań obligatoryjnych. Nie zostały one szczegółowo określone w ustawie o samorządzie gminnym. Konkretnie obowiązkowe zadania własne samorządów terytorialnych wyznaczają inne ustawy. Do obligatoryjnych zadań własnych należą m.in. pomoc społeczna, obejmująca między innymi zapewnienie schronienia, posiłku osobom tego pozbawionym, zapewnienie usług opiekuńczych osobom samotnym i niepełnosprawnym, pomoc finansowa na pokrycie wydatków na leczenie dla osób nie objętych ubezpieczeniem społecznym. Poza tym gmina ma również obowiązek pochówku osób zmarłych, a także zapewnienie zasiłku celowego na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego. Od 1994 roku obowiązkiem samorządu gminnego jest wypłata dodatków mieszkaniowych dla lokatorów, którzy spełniają kryteria, określone w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.⁴⁴ Zadania obligatoryjne gmin obejmują również niektóre dziedziny z zakresu kultury i oświaty. Obowiązkowe w gminach jest organizowanie i prowadzenie bibliotek komunalnych i innych instytucji kultury, a także zakładanie, prowadzenie, utrzymywanie przedszkoli i klas zerowych oraz publicznych szkół podstawowych, a także od roku 1999 szkół gimnazjalnych. Zadaniem obligatoryjnym władz lokalnych jest też organizowanie i finansowanie dowozu uczniów do szkół. Nie występują natomiast wśród zadań obowiązkowych takie dziedziny, jak dostarczanie do mieszkań wody czy organizacja komunikacji lokalnej.

Wyróżnienie zadań obowiązkowych wśród zadań własnych nakłada na gminę obowiązek przeznaczania na te cele środków finansowych. Brak umieszczenia po stronie wydatkowej budżetu kwoty na zadania obligatoryjne powoduje zakwestionowanie uchwały budżetowej rady gminy przez regionalną izbę

⁴¹ M. Krasucka, *op. cit.*, s. 357.

⁴² T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 211.

⁴³ Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591.

⁴⁴ Art. 45 ustawy z 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 1994, nr 105, poz. 509).

obrachunkową.⁴⁵ Biorąc pod uwagę fakt, że w praktyce zadania fakultatywne gminy stanowią często niewielką część jej działalności można stwierdzić, że rzeczywisty zakres samodzielności finansowej gmin jest znacznie ograniczony.⁴⁶

Poza zadaniami własnymi, samorzady terytorialne zostały zobligowane do wykonywania zadań zleconych przez administrację rządową. Ustawa o samorządzie gminnym zastrzega, że gminy wykonują te zadania po zapewnieniu przez administrację rządową środków finansowych na ich realizację. Zadania zlecone ustawowo są obligatoryjne dla władz samorządowych. Dodatkowo gminy mogą wykonywać również zadania z zakresu administracji rządowej i innych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie porozumień pomiędzy gminą a organami administracji rządowej i samorządowej.

Wśród zadań zleconych można wyróżnić zadania o charakterze administracyjnym oraz gospodarczym. Dokładne określenie poszczególnych czynności w ramach zadań zleconych jest uzasadnione, ponieważ władze samorządowe są kontrolowane przez zlecającego w zakresie realizacji tych zadań pod względem legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności. Nakładanie na samorząd terytorialny coraz większej liczby zadań zleconych powoduje w pewnym stopniu ograniczenie jego samodzielności. Obok zadań zleconych, które gminy na mocy ustaw muszą wykonywać, samorząd lokalny może wykonywać na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej zadania powierzone. Gmina podejmuje się takich zadań z własnej woli, a środki na ich realizację otrzymuje od administracji rządowej.⁴⁷

Niestety zbyt często jednostki samorządu terytorialnego dofinansowują zadania zlecone i powierzone, chociaż przepisy prawa zobowiązują administrację rządową do zapewnienia środków finansowych na realizację takich zadań. Zdarza się jednak, że przekazane środki okazują się niewystarczające i władze lokalne są zmuszone częściowo finansować zadania zlecone i powierzone ze środków własnych.⁴⁸

SAMODZIELNOŚĆ DOCHODOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Teoretycznie można wyróżnić trzy modele systemu finansowego samorządu terytorialnego. Pierwszy model zakłada wydzielenie części wpływów publicznych jako dochodów gmin i innych jednostek samorządowych, w postaci np. podatków i opłat lokalnych, które stają się głównymi źródłami zasobów finansowych. W tym modelu nie występuje dodatkowo zasilanie budżetów

⁴⁵ W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki gminy*, Lublin 1999, s. 89–90.

⁴⁶ M. Krasucka, *op. cit.*, s. 364.

⁴⁷ W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *op. cit.*, s. 91.

⁴⁸ Z. Majewski, *Ile dokładają gminy?*, „Wspólnota” 1995, nr 8, s. 8.

samorządowych subwencjami czy dotacjami z budżetu państwa, ponieważ środki w postaci podatków lub części podatków zasilających władze samorządowe są wystarczające do realizacji ich zadań. Drugi model polega na konstruowaniu instrumentów zasilania jednostek samorządowych z budżetu państwa w postaci dotacji, subwencji lub innych form wyrównań. Jednocześnie nie wyodrębnia się z wpływów publicznych żadnych podatków i opłat, które byłyby następnie przypisane jednostkom samorządu terytorialnego. Wszystkie daniny publiczne są centralizowane, by następnie według stosownego klucza rozdysponowywane pomiędzy budżet państwa i samorządy. Taki system zasilania władz samorządowych nie musi oznaczać jego podporządkowania władzom centralnym i przekreślenia istoty samorządności. Istotnym elementem takiego finansowania powinna być konstrukcja bezpośredniego systemu zasilania samorządu. Konstrukcja ta powinna być zbiektyzowana i niecelowa. Obiektywny charakter dotacji i subwencji oznacza, że kalkulacja tych środków nie może zawierać uznaniowych form premiowania finansowego wybranych jednostek kosztem innych. Niecelowość natomiast zapewnia samodzielność władz samorządowych w dysponowaniu środkami, zgodnie z priorytetami ustalonymi przez społeczności lokalne. Trzeci model finansowania samorządu posiada charakter mieszany. Łączy on w sobie rozwiązania dwóch wymienionych modeli. Z jednej strony wydzielone są spośród wpływów publicznych daniny, które w całości przekazano samorządom, z drugiej strony budżet państwa dodatkowo wspomaga finansowo jednostki samorządowe dotacjami lub subwencjami.⁴⁹ Stosowanie jednocześnie dwóch rozwiązań finansowania samorządów może wynikać z kilku przesłanek.

Zjawiskiem obiektywnym jest różnicowanie stanu gospodarczego poszczególnych regionów, które wynika z nierównomiernego zlokalizowania źródeł dochodów w skali kraju z powodów niezależnych od działalności samorządów. Występują bowiem różne warunki naturalne, klimatyczne, zasoby surowcowe itp. Skutki trwałych, obiektywnych różnicowań nie powinny obciążać wyłącznie jednostek lokalnych i ich mieszkańców, lecz muszą być neutralizowane w skali kraju. Obiektywne różnicowanie wynika także z przesłanek organizacyjnych, uwarunkowań historycznych, kształtujących zastany stopień rozwoju ekonomicznego, infrastruktury, sieci komunikacyjnej, uprzemysłowienia, rozwoju rolnictwa, itd. W Polsce tego rodzaju różnicowanie jest ogromne. Istnieją rejony rolnictwa mało wydajnego i niskotowarowego, bez rozwiniętego przemysłu, zaś z drugiej strony aglomeracje naduprzemysłowione, o różnicowanych źródłach dochodów i odmiennych potrzebach. Pogłębianie się takiego różnicowania jest sprzeczne z interesem państwa. Różnicowanie zamożności samorządów lokalnych może powstać lub nasilać się również w związku z aktualnymi decyzjami, które zapadają poza szczeblem lokalnym, a mają

⁴⁹ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1995, s. 37–92.

znaczenie dla gospodarki lokalnej. Można tu wymienić ponadlokalne decyzje makroekonomiczne, centralnie tworzone podstawy ekonomiczne i prawne, których konsekwencją może stać się powstanie nierównomiernych możliwości rozwoju poszczególnych jednostek. Ponadto, współcześnie celowość zasilania zewnętrznego wynika z konieczności likwidacji różnicowania w infrastrukturze technicznej i technologicznej w skali kraju. Nowocześnie zorganizowana, posiadająca powiązania ze światem gospodarka wymaga jednolitych systemów informatycznych, telekomunikacji, bazy energetycznej, transportowej, metod kształtowania środowiska itd. Spora część zadań gospodarczych traci obecnie swój lokalny charakter przy zachowaniu jedynie lokalizacji, bariery administracyjne stają się sztuczne, dlatego też system finansowania powinien odpowiednio wykraczać poza zasięg lokalny. Wreszcie rozpatrując problem różnic sytuacji ekonomicznej od strony uprawnień mieszkańców, należy stwierdzić, że niektóre potrzeby społeczności lokalnych powinny być zaspokajane jednakowo w skali kraju, bez względu na zamożność danego terenu. Wydaje się, że wyrównywanie poziomu powinno dotyczyć przynajmniej zaspokajania potrzeb podstawowych takich jak: oświata, ochrona zdrowia, opieka społeczna.⁵⁰

W praktyce funkcjonowania samorządów w krajach rozwiniętych nie występują czyste formy zasilania tylko i wyłącznie poprzez wydzielenie wydajnych źródeł dochodów własnych lub też poprzez dotowanie. W Polsce obok finansowania w postaci podatków i opłat lokalnych towarzyszy znaczne zasilanie budżetów w postaci udziałów w podatkach dochodowych oraz dotacji i subwencji, których kalkulacja podlega ścisłym regułom.⁵¹

Najistotniejszą klasyfikacją dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest ich podział określający źródła dochodowe. Z powyższego punktu widzenia wśród dochodów budżetowych samorządu terytorialnego wyróżnia się dochody własne i zewnętrzne.⁵² Konstytucja nie reguluje katalogu dochodów własnych, ani zasad i celów uzupełniania dochodów własnych subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa.

Wspólną cechą dochodów własnych jest to, że są one związane z budżetami lokalnymi w sposób trwały i bezterminowy, bez żadnych ograniczeń ze strony państwa i bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł, oddanych we władanie samorządów. Są to zatem przede wszystkim wszelkie formy dochodów osiąganych przez instytucje samorządowe pobierające opłaty za swe usługi, wpływy ze sprzedaży i dzierżawy obiektów majątku samorządowego, wpływy z dywidend oraz inne formy dochodów kapitałowych, stanowiących rezultat racjonalnego dysponowania kapitałem posiadanym przez

⁵⁰ S. Dolata, *Wybrane problemy...*, s. 51–52.

⁵¹ W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys...*, *op. cit.*, s. 53–55.

⁵² W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Przewodnik, Warszawa 1996, s. 77–78.

jednostki samorządu terytorialnego. Do kategorii dochodów własnych *sensu stricto* należą również podatki i opłaty lokalne typu publicznoprawnego. Nie mieszczą się natomiast w tym pojęciu wszystkie udziały procentowe we wpływach z podatków państwowych, gdyż są one najczęściej przyznawane okresowo oraz zmienne pod względem wysokości i formy. Należy jednak zauważyć, że linia graniczna dzieląca podatki lokalne i udziały budżetów lokalnych we wpływach z podatków państwowych często jest płynna i mało ostra. Można jednak przyjąć, że powiększanie poziomu dochodów własnych wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego poprzez zaliczenie do tych dochodów udziałów we wpływach budżetu państwa, nie jest zgodne z poglądami doktryny. Udziały te nie odpowiadają bowiem konstytutywnym cechom dochodów własnych. Są to dochody o charakterze transferowym, na których wydajność fiskalną samorząd nie ma żadnego wpływu. Udziały te są zatem instytucją prawa budżetowego, a nie instytucją prawa podatkowego.⁵³

Wśród dochodów własnych na pierwszym miejscu należy więc wymienić dochody z tzw. działalności własnej, oparte na rozmaitych formach własności samorządowej. Drugą grupą dochodów własnych, wyodrębnianą na gruncie instytucjonalnych rozwiązań prawnych, dzielących daniny publiczne na państwowe i samorządowe, są podatki i opłaty lokalne. Stopień oddziaływania państwa na kształtowanie się wpływów z podatków lokalnych może być zróżnicowany. Centralna regulacja podatków lokalnych może przybierać takie formy, jak:

1) ustalenie zakresu dopuszczalnych form podatków lokalnych, spośród których poszczególne organy samorządu terytorialnego mogą wybrać i zastosować na swoim terenie podatki, które uważają za najbardziej dogodne i wydajne;

2) ustalenie obowiązującego ogólnie systemu podatków lokalnych z równoczesną możliwością ewentualnego dopuszczenia podatków fakultatywnych, uzupełniających podatki obligatoryjne;

3) ustalenie jednolitej konstrukcji poszczególnych podatków lokalnych z równoczesnym pozostawieniem w gestii organów samorządowych decyzji o wysokości stawek podatkowych;

4) ustalenie dopuszczalnej wysokości maksymalnej, ewentualnie także minimalnej, stawki podatkowej, przez co należy rozumieć, że w granicach wyznaczonych przez maksimum i minimum poziomu obciążenia stawki podatków lokalnych mogą być ustalone stosunkowo swobodnie przez odpowiednie organy samorządowe;

⁵³ W. Miemiec, *Wstrzymanie decentralizacji finansów samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 5(46), s. 7–9.

5) ustalenie dla wszystkich organów lokalnych jednolitych, obligatoryjnych stawek podatków lokalnych, ewentualnie różnicowanych według kryteriów przyjętych przez państwo;

6) dopuszczenie stosowania przez organy samorządu terytorialnego zwolnień i ulg w podatkach lokalnych, których zakres i stawki wyznaczające zasadniczy poziom obciążenia ustalane są przez państwo, jednolicie w skali całego kraju.

Należy nadmienić, że w doktrynie utrwalił się dość jednolity pogląd, iż zagadnienia regulacji podatkowej powinny być stanowione w drodze ustawy. Obecnie znajduje on wyraz w art. 217 Konstytucji RP, w którym został zawarty nakaz nakładania podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków w drodze ustawy.⁵⁴

Kolejną, obok podatków lokalnych, formą danin publicznych są na szczeblu samorządu terytorialnego opłaty lokalne typu publicznoprawnego, które zasadniczo różnią się od opłat prywatnoprawnych tym, że stawki ich są ustalane jednostronną decyzją władzy publicznej. Poziom opłat lokalnych jest z reguły umiarkowany, co wynika z charakteru działalności prowadzonej przez samorząd terytorialny, stanowiącej w określonej części przedmiot odpłatności.⁵⁵

Wśród metod zasilania zewnętrznego budżetów lokalnych należy wyróżnić udziały we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa oraz subwencje i dotacje celowe. Konstrukcja udziału polega na zagwarantowaniu wszystkim jednostkom terytorialnym danego szczebla określonego udziału procentowego w dochodach podatkowych budżetu państwa lub w poszczególnych podatkach, które dzięki takiemu zabiegowi nabierają charakteru podatków wspólnych, dzielonych następnie według klucza procentowego pomiędzy podmioty sektora publicznego funkcjonujące na różnych szczeblach jego pionowej struktury. Natomiast pojęcie subwencji, jak i dotacji odnosi się do bezzwrotnego, nieodpłatnego przekazania jednostce samorządu terytorialnego środków finansowych z zasobów budżetu państwa, w celu realizacji zadań o charakterze publicznym. Subwencje i dotacje nie są jednolite pod względem konstrukcyjnym. Różni je przede wszystkim fakt ścisłego powiązania środków z celem, na jaki mogą być one wydatkowane. Powiązanie takie występuje jedynie w zakresie dotacji celowych. Muszą one zostać wykorzystane w danym roku zgodnie z przeznaczeniem, a również zwrócone do budżetu państwa w części, w której nie zostały zgodnie ze swoim przeznaczeniem wykorzystane. Stanowi to istotne ograniczenie swobody organów samorządów co do możliwości ich wykorzystania. Za charakterystyczną cechę dotacji uznaje się także duży stopień uznania

⁵⁴ M. Kotulski, *Uchwały podatkowe jako akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 2(43), s. 6–7.

⁵⁵ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse...*, s. 23–26.

administracyjnego w dysponowaniu środkami przez uprawniony do tego organ.⁵⁶

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 wskazała rejestr dochodów gmin, powiatów i województw samorządowych. Jego analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Rejestr dochodów własnych powiatów i województw jest bardzo skromny. Jeżeli nawet przyjąć założenie adekwatności instytucji udziałów we wpływach z podatków państwowych do kategorii „dochody własne”⁵⁷, to daninowe dochody własne powiatów tworzyłby jeden tylko tytuł prawny, a dochody własne województw składałyby się z dwóch takich tytułów. W ujęciu klasycznym, ani powiat, ani województwo nie dysponują żadnym daninowym dochodem własnym. Nie tworzą bowiem podatkowego dochodu własnego wpłaty jednostek budżetowych lub zakładów budżetowych, dywidendy, odsetki itd. Sprawa ta jest ważna, zwłaszcza dla samorządu powiatowego, któremu Konstytucja („Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie”⁵⁸), a także podpisana i ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego („Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą”⁵⁹) gwarantuje nie tylko prawo do podatkowych dochodów własnych, lecz również władztwo podatkowe w tym zakresie.⁶⁰

Ponadto, zbyt duża wielkość dotacji w ogólnej kwocie dochodów samorządów, jak i znaczący udział dotacji celowych przeznaczonych na zadania własne zaprzeczają idei samorządności. Czynienie z możliwości dotowania zadań samorządu terytorialnego regularnego, trwałego instrumentu finansowania tych zadań jest sprzeczne z ideą decentralizacji władzy publicznej. Wyjątkowo negatywnie należy ocenić pełne dotowanie zadań własnych, które dotyczy szczególnie samorządu powiatowego. Zadania w całości dotowane nie są w istocie własne i praktycznie nie należą do dziedziny samorządu terytorialnego.⁶¹

O nierówności traktowania sektora samorządowego w sferze finansów publicznych świadczy też fakt, że ustawa o finansach publicznych nie daje

⁵⁶ E. Kornberger-Sokołowska, *Zasady subwencjonowania samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 41–42.

⁵⁷ Mianem dochodów własnych w doktrynie i teorii określane są dochody oddane samorządowi terytorialnemu w całości oraz bezwarunkowo.

⁵⁸ Art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483).

⁵⁹ Art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).

⁶⁰ Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego...*, s. 61–63.

⁶¹ *Ibid.*, s. 49–50.

żadnych gwarancji, iż zaplanowane w budżetach samorządów województw dochody z tytułu dotacji oraz udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa będą przekazane. Art. 27 ustawy o finansach publicznych stanowi, że „zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa”. Jedno z niewielu ustępstw wobec sektora samorządowego zostało zawarto w art. 61 a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą zmienić przeznaczenie dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań własnych. Zmiana przeznaczenia nie może jednak przekroczyć 15% planowanej kwoty dotacji.⁶²

Należy zauważyć, iż regulacje zawarte w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mają ograniczony okres obowiązywania.⁶³ Oznacza to, że mają one charakter przejściowy, a nie docelowy, i z tej przyczyny nie zapewniają stabilności systemu finansowania działalności samorządu. Każdy kolejny etap ewolucji systemu finansów samorządowych utrwala strukturę dochodów, w której znaczący udział mają środki zasilające budżety gmin poprzez rozbudowany system dotacji oraz subwencji z budżetu państwa. Taki sposób finansowania jednostek samorządu terytorialnego zapewnia państwu wpływ na ich działalność i ogranicza samodzielność finansową tej grupy jednostek.⁶⁴

SUMMARY

The article aims at presenting financial independence of territorial self-government units on the basis of, among others, the regulations of the Constitution and of the European Chart of Territorial Self-Government, as well as on the jurisdiction of the Constitutional Tribunal. The subsequent part of the article describes basic attributes of independence including the legal status, the property law to which these units are entitled, and the right to perform public tasks on their own behalf and on their own responsibility. Moreover, the article discusses the problems connected with the range and forms of independence of self-government units. The author also makes an attempt at analysing the income independence, paying special attention to dividing the income of territorial self-government units into their own and outer, income. The author indicates that the way of financing the territorial self-government units, in which a considerable part is played by the means replenishing the budget of these units through the system of grants and subsidies, limits their financial independence.

⁶² E. Berezowska, *Dochody samorządów województw na tle dochodów sektora finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 1(48), s. 56–58.

⁶³ Ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001, nr 145, poz. 1623).

⁶⁴ A. Zembaczyńska, *Dochody gmin po reformie ustrojowej z 1998 roku, na przykładzie województwa opolskiego*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 6(47), s. 59.

