

ADAM OSTROWSKI

ORCID: 0000-0003-3455-5963

Akademia Pomorska w Słupsku

## FINANSOWANIE SAMORZĄDÓW — TERAŻNIEJSZOŚĆ I KIERUNKI ZMIAN

Abstrakt: Artykuł analizuje sytuację finansowo-prawną jednostek samorządu terytorialnego. W oparciu o przykłady płynące z gmin, powiatów i województw, jak również kontroli NIK oraz wniosków wynikających ze sprawozdań samorządów, wskazuje na elementy, których funkcjonowanie często nie koresponduje z oczekiwaniami tych jednostek. Odpowiedzią na stawiane tezy jest przedstawienie propozycji rozwiązań *de lege ferenda* w kontekście finansowania samorządów, których wprowadzenie spowodowałoby poprawę sytuacji finansowej tychże jednostek. Należy zaznaczyć, że proponowane wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących finansowania samorządów w celu poprawy ich budżetu odbywa się przy nieznacznym udziale środków pochodzących z budżetu państwa.

Słowa kluczowe: finansowanie jednostek samorządu terytorialnego, zadania samorządu, budżet państwa a budżety jednostek samorządu terytorialnego, finanse publiczne

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów władz innego stopnia, co oznacza, że istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>1</sup>. Podążając dalej za postanowieniami najwyższego aktu prawnego w Polsce, jednostkom samorządu terytorialnego zapewniono udział w dochodach publicznych proporcjonalny do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. W razie nałożenia na gminę nowych zadań należy zapewnić jej konieczne środki finansowe w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji<sup>2</sup>. Zatem przekazanie do realizacji zadań jednostkom samorządu terytorial-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946, art. 136); zob. też A. Tarnacka, *Prawne determinanty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Ekonomia” 48, 2017, nr 1, s. 57 n.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946, art. 167); zob. też W. Miemieć, *Zagadnienia finansowoprawne zamówień publicznych w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013, s. 158–159.

nego wymaga oddania do ich dyspozycji środków publicznych, które umożliwią im zorganizowanie oraz sfinansowanie usług publicznych i społecznych przypisanych do realizacji.

Szczegółowe rozwiązania określające źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a więc gmin, powiatów i województw samorządowych, określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotowy akt prawny zalicza do dochodów jednostek samorządu terytorialnego dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Katalog ten zawiera poza powyższymi także: niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych, środki z budżetu Unii Europejskiej, jak również inne, określone w odrębnych przepisach<sup>3</sup>.

Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego podstawowym źródłem finansowania powinny być dochody własne, co oznacza, że ich udział w całkowitej strukturze dochodów pozostanie dominujący. Dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są więc: wpływy z podatków, wpływy z opłat, dochody z majątku, udziały w podatkach centralnych i pozostałe dochody. Niemniej jednak należy zauważyć, że katalog środków o charakterze własnym w odniesieniu do poszczególnych rodzajów samorządów jest znacznie zróżnicowany. W porównaniu z powiatami i województwami samorządowymi najszerszy zakres dochodów własnych otrzymują gminy. Źródłem dochodów w tym przypadku są:

— wpływy z podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych — takich dochodów nie posiadają ani powiaty, ani województwa;

— zarówno gminy, jak i powiaty otrzymują dochody z tytułu opłat, jednak w przypadku gmin katalog tych dochodów jest szeroki i zawiera wpływy z opłaty skarbowej, targowej, miejscowej uzdrowskiej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej. Natomiast w przypadku powiatów katalog dochodów z tytułu opłat jest zawężony w zasadzie do tak zwanych opłat komunikacyjnych związanych z wydawaniem praw jazdy oraz rejestracją pojazdów. Dla samorządów województw ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie określiła opłat jako źródła ich dochodów<sup>4</sup>.

Wśród dochodów własnych kluczowe znaczenie mają te pochodzące z podatków i opłat, ponieważ dzięki możliwości kształtowania wysokości stawek podatkowych i opłat władze samorządowe mogą oddziaływać na wysokość wpływów budżetowych z tych źródeł. W związku z powyższym, gminy — posiadając szeroki katalog dochodów z tytułu podatków i opłat — mają w tym zakresie znacznie większe możliwości ich elastycznego kształtowania w porównaniu z powiatami oraz województwami.

<sup>3</sup> Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 roku (Dz.U. z 2020 r. poz. 23).

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce mają mniej dochodów własnych niż samorządy w innych krajach Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Taką sytuację należy uznać za poważną wadę obecnego systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Proponowane rozwiązania w zakresie zmiany systemu finansowania samorządów powinny zmierzać do tego, aby samorządy w Polsce dysponowały znaczącymi, to jest zdecydowanie większymi niż obecnie, źródłami dochodów własnych. Wówczas, w przypadku potrzeby znacznego zwiększenia wydatków, mogłyby je realizować poprzez odpowiednie zwiększenie opodatkowania własnych mieszkańców. W takiej sytuacji decyzje wydatkowe podejmowane przez samorządy byłyby bardziej efektywne, a realizowana z tych środków inwestycja celu publicznego z natury byłaby poddana większej kontroli społecznej. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że jeżeli samorządy nie otrzymają możliwości zwiększania swoich dochodów własnych, to ich autonomia będzie ulegała stopniowemu ograniczaniu<sup>6</sup>.

Źródłem dochodów, które występuje zarówno w gminach, powiatach, jak i województwach, jest udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Różnice w tym zakresie dotyczą tylko wysokości udziałów, które wynoszą dla:

- gmin 39,34% udziału w PIT i 6,71% udziału w CIT;
- powiatów 10,25% udziału w PIT i 1,40% udziału w CIT;
- województw 1,60% udziału w PIT i 14,75% udziału w CIT<sup>7</sup>.

Warto zwrócić uwagę na kontrowersje związane z zaliczeniem udziałów w podatkach centralnych (PIT i CIT) do dochodów własnych, ponieważ w zakresie kształtowania tego źródła dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują żadnym władztwem podatkowym. To źródło dochodów stanowi formę transferu środków z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego i przez swoją specyfikę jest bliższe dochodom o charakterze uzupełniającym niż własnym. Wiele samorządów — głównie gminy, powiaty i miasta na prawach powiatu — próbuje obecnie oddziaływać na wysokość dochodów uzyskiwanych z tego źródła poprzez stosowanie zachęt dla podatników do rozliczania się według miejsca zamieszkania, licząc w ten sposób na większe wpływy, które mogą być istotne dla budżetów tych jednostek. Decydującym kryterium, na podstawie którego jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać część wpływu z podatku, jest miejsce zamieszkania osoby fizycznej na terenie danej gminy, na podstawie którego ustalana jest właściwość urzędu skarbowego. Co istotne, nie ma przy tym

<sup>5</sup> A. Zimny, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Europie Środkowo-Wschodniej. Analiza porównawcza*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 3, s. 20 n.

<sup>6</sup> M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o finansach” 2015, nr 22, s. 20 n.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33, art. 4–6).

znaczenia miejsce zameldowania tej osoby<sup>8</sup>. Zatem to miejsce zamieszkania podatnika, wykazane w podatkowym formularzu rozliczeniowym, stanowi podstawę przekazania udziałów w podatkach do gminy właściwej ze względu na przebywanie tam podatnika z zamiarem stałego pobytu. Poszczególne władze samorządowe przekonują, że rozliczanie się z podatków PIT i CIT na terenie zamieszkania oznacza wspieranie rozwoju samorządu, na terenie którego mieszkają. Niektóre samorządy coraz częściej prowadzą kampanie zachęcające podatników do rozliczania się z podatków na terenie miejsca zamieszkania, między innymi poprzez:

- fundowanie nagród dla podatników;
- informowanie mieszkańców, jakie rodzaje dodatkowych inwestycji i zadań własnych gmina może zrealizować dzięki ich podatkom<sup>9</sup>.

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dochody o charakterze uzupełniającym, które występują pod postacią subwencji ogólnych i dotacji. Są źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego przez transfer środków finansowych do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Przekazywane w ten sposób środki mogą pochodzić zarówno z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, jak i z pozostałych funduszy publicznych. Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego obejmuje trzy części: wyrównawczą, oświatową i równoważącą (regionalną w przypadku województw samorządowych)<sup>10</sup>. Subwencja ogólna jest przyznawana na podstawie obiektywnych przesłanek zawartych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. O przeznaczeniu środków pochodzących z subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. Należy zatem zauważyć, że środki pochodzące z subwencji dają samorządom możliwość ich elastycznego wykorzystania.

Drugim rodzajem dochodów uzupełniających są dotacje, które przyznaje się jednostkom samorządu terytorialnego z użyciem uznaniowych kryteriów. To oznacza, że dotacje mogą być instrumentem oddziaływania państwa na jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania określonych działań. Sposób wy-

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387, art. 45); zob. też K. Wójtowicz, *Udziały samorządów w podatkach państwowych — własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306, s. 502–506; M. Lubaś, *Rola i znaczenie podatków jako jednego ze źródeł dochodów budżetu państwa*, „Finanse i prawo finansowe” 2019, nr 3, s. 55–57.

<sup>9</sup> Przykładem może tu być Regulamin loterii promocyjnej „Nagrody za PIT w Sopocie”.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33, art. 7, pkt 1); zob. też: J. Szołno-Koguc, *Subwencja ogólna jako instrument wsparcia transferowego samorządu gminnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 485, s. 464–465.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33, art. 7, pkt 3); zob. też A. Sekuła, J. Śmiechowicz, *Model finansowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 358, s. 216 n.

korzystania oraz rozliczania środków oznaczonych jako dotacje określony został w ustawie o finansach publicznych. Oznacza to ściśle wskazanie kierunków wydatkowania środków uzyskanych z tego źródła oraz terminy ich rozliczenia, co blokuje swobodę realizacji przedsięwzięć finansowanych z dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Wobec powyższego, uwzględniając specyfikę oraz mankamenty poszczególnych źródeł dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, należy raz jeszcze podkreślić, że kluczowym źródłem ich finansowania powinny być dochody własne uzupełnione środkami subwencji ogólnej. Najmniej znaczące w strukturze dochodów, biorąc pod uwagę aspekt swobodnej realizacji zadań, powinny być dotacje.

System finansowania w Polsce daje poszczególnym samorządom narzędzia pozwalające zrealizować zadania często przerastające finansowo pojedyncze jednostki. Samorządy mogą je realizować, zawierając porozumienia lub przystępując do związków samorządowych (obecnie mogą to być związki gminne oraz powiatowo-gminne)<sup>13</sup>.

Dla jednostek samorządu terytorialnego o niskich dochodach, które mają problemy z realizacją podstawowych zadań, ustawodawca przewidział możliwość zastosowania rozwiązania zawartego w art. 41 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tym przepisem, istnieje możliwość łączenia się gmin oraz łączenia się powiatów. Regulacja ta ma głównie na celu wyrównywanie dysproporcji wynikających z różnego poziomu dochodów samorządów pochodzących z tytułu udziału w PIT *per capita*.

Istotne jest również, że w art. 41 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca umożliwił uruchomienie zachęt dla łączących się samorządów poprzez zwiększenie ich udziału w PIT po połączeniu o co najmniej pięć punktów procentowych<sup>14</sup>. Wskazane w tym zakresie rozwiązania zmiernie także do zmniejszenia liczby jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym do ograniczania rozdrobnienia samorządowego w Polsce. Niemniej jednak, pomimo korzystnych zachęt przewidzianych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, samorządy praktycznie nie korzystają z tych rozwiązań. Wyjątkiem jest połączenie się z dniem 1 stycznia 2015 roku gminy Zielona Góra z miastem Zielona Góra<sup>15</sup>.

Obecny system samorządowy w Polsce ulega pewnym ograniczeniom w zakresie aktualnych kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Widoczne

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33, art. 8).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, art. 64).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33, art. 41).

<sup>15</sup> Zob. też M. Skiba, *Połączenie terenów miasta i gminy Zielona Góra w świetle problemu rozlewania się miast*, „Logistyka” 2015, nr 4, s. 243 n.

są działania zmierzające w kierunku centralizacji władzy, które przejawiają się w przyjmowanych przez parlament kolejnych ustawach ograniczających dotychczasowe władztwo samorządów. Przykładem mogą być rozwiązania powodujące:

1. przejście przez administrację rządową (Ministra Środowiska) kontroli nad Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska, które działają w formie samorządowych osób prawnych<sup>16</sup>;

2. przejście od samorządów województw przez Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” kompetencji w zakresie zarządzania wodami<sup>17</sup>;

3. przejście od samorządów województw zarządzania Ośrodkami Doradztwa Rolniczego poprzez przymusowe przekształcenie tych jednostek z samorządowych osób prawnych w państwowe osoby prawne<sup>18</sup>.

Pozbawianie samorządów kompetencji powoduje zmniejszenie ich dochodów i to tych o charakterze bieżącym, których wysokość ma zasadniczy wpływ na spełnianie przez poszczególne samorzady warunków określonych w indywidualnym wskaźniku zadłużenia<sup>19</sup>. Może się więc okazać, że kolejne zmniejszenie dochodów bieżących spowoduje niewypełnienie przez niektóre samorzady rygorów wynikających z indywidualnego wskaźnika zadłużenia, a wówczas jednostki te nie będą mogły emitować papierów wartościowych, zaciągać zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, udzielać poręczeń i gwarancji.

Coraz większym problemem z zakresu finansowania samorządów staje się rozdział pomiędzy skalą zadań przekazywanych do realizacji przez samorząd, a skalą decentralizacji finansów publicznych. Jest to problem podstawowy, gdyż permanentne niedofinansowanie nałożonych na samorzady zadań powoduje szereg negatywnych zjawisk, przede wszystkim osłabia ich kondycję finansową. Pomimo że Strona Samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jest partnerem Rządu przy opiniowaniu projektów ustaw mających wpływ na jednostki samorządu terytorialnego, to często opinie tej komisji nie przekładają się na rozwiązania przyjmowane w aktach prawnych stanowionych przez Sejm RP<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku — Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, art. 400).

<sup>17</sup> Zob. *Raport otwarcia 2018 współpracy między PGW WP a Marszałkami Województw w zakresie gospodarki wodnej*, Warszawa 2018, sygn. KK.071.1.2018, <https://www.kzgw.gov.pl/images/Aktualnosci/Raport-ze-wsppracy-z-Marszakami---wersja-skorygowana-17.06.pdf> (dostęp: 6.09.2021).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 735, art. 3).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, art. 242–243), zob. też B. Filipiak, M. Dylewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego — problemy dostosowawcze*, [w:] *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wrocław 2013, s. 120 n; M. Tetla, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014 i sposoby jego ograniczania*, „*Studia Ekonomiczne*” 2016, nr 275, s. 137 n.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).

Należy zauważyć, że także ze strony samorządów brak jest często racjonalnych działań, które przynosiłyby pozytywne efekty dla ich budżetów.

W przypadku gmin oraz miast na prawach powiatu w części gminnej, których dochodem jest między innymi podatek od nieruchomości, brak jest działań, które zwiększyłyby efektywność egzekwowania tejże daniny publicznej. Podatek od nieruchomości ma charakter roczny, majątkowy i bezpośredni. Do zadań gminy należy określenie wysokości stawki podatku od nieruchomości. Są one corocznie waloryzowane na podstawie wskaźnika inflacji, którego wysokość określa minister w drodze obwieszczenia. Podczas określania wymiaru stawek rada gminy ma swobodę w kształtowaniu ich wysokości zależnie od charakteru przedmiotu opodatkowania, biorąc przy tym pod uwagę jej lokalizację, rodzaj zabudowy, cel oraz sposób wykorzystywania gruntu, jego stan techniczny, wiek, a także rodzaj prowadzonej działalności<sup>21</sup>. Problemem, który prowadzi do nieefektywnego poboru podatku od nieruchomości, jest nieaktualizowanie przez właścicieli deklaracji podatkowych dotyczących budowli wznoszonych na opodatkowanym terenie (w trakcie jego użytkowania, na przykład przydomowa drewnitnia). W powyższym przypadku najskuteczniejszym sposobem prowadzącym do zwiększenia wpływów z tytułu należności za podatek od nieruchomości byłoby wprowadzenie tejże daniny uzależnionej od wartości. Kształt finalnej kwoty należności podatkowej wynikałby z katastru fiskalnego nieruchomości<sup>22</sup>. Leonard Etel aprobeuje wyżej wspomniany kierunek zmian. Jest on również autorem koncepcji przejściowej, która mogłaby funkcjonować do czasu wprowadzenia przedmiotowych zmian, a podstawę opodatkowania miałyby stanowić w tym przypadku wartość przyjęta na podstawie amortyzacji (tylko w przypadku przedsiębiorstw). Według tego uznanego specjalisty z zakresu prawa podatkowego i finansowego, bezpośrednio przed wprowadzeniem powszechnej wyceny nieruchomości powinno się (w sytuacji, gdy wartość da się ustalić) wskazywać ją jako podstawę opodatkowania dla budynków i gruntów. Podążając za tym przykładem, organy podatkowe, które w sprawny sposób są w stanie określić wartość 1 m<sup>2</sup> działki na potrzeby spadków i darowizn czy też czynności cywilnoprawnych, mogłyby funkcjonować z podobną skutecznością podczas określania wartości w kontekście podatku katastralnego<sup>23</sup>.

Przedstawiona wyżej propozycja nie jest jednak pozbawiona wad. Przedmiotowe działania mogą bowiem prowadzić do powstania zagrożeń, gdzie pierwszym z nich jest zwiększanie się już i tak istniejących dysproporcji wśród jednostek samorządu terytorialnego. Zamożne gminy, w znakomitej większości miejskie, na których terytorium znajduje się większa liczba wartościowych nieruchomości,

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, art. 20).

<sup>22</sup> M. Głuszak, B. Marona, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2015, s. 140; zob. też K. Kopyściańska, *Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle wybranych krajów*, Wrocław 2016, s. 68 n.

<sup>23</sup> E. Etel, *20 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych — kilka refleksji*, „Przegląd Podatkowy” 2011, nr 4, s. 1 n.

zwiększą swoją przewagę zamożności nad uboższymi pod tym względem gminami wiejskimi<sup>24</sup>. Drugim z zagrożeń jest to, że wielu z dotychczasowych płatników podatku nieruchomości stało się ich właścicielami (najczęściej mieszkań) jeszcze na zasadach nierynkowych, rodzi się więc obawa przed powstaniem obciążenia podatkowego<sup>25</sup>.

Kolejny zamysł zmiany systemu podatkowego polega na wprowadzeniu maksymalnych stawek podatku obowiązujących w poszczególnych strefach. W przedmiotowej sytuacji kwoty podatku byłyby częściowo uzależnione od wyceny nieruchomości. Mówili o tym Julita Łukomska, Paweł Swianiewicz i Jarosław Neneman<sup>26</sup>, wskazując na wyższość takiego rozwiązania nad wspomnianym systemem *ad valorem*, zważając przy tym na dużo łatwiejszy i tańszy mechanizm wdrożenia. Działania związane z tym założeniem prezentują charakter podstawowy, radykalny i zachowawczy. Opierają się głównie na trzech założeniach, które mówią o tym, że podatek ma nadal czerpać wymiar z powierzchni nieruchomości, jednakże stawki kształtować się mają w zależności od wielkości i funkcji administracyjnej nieruchomości, jej położenia (co sprawiłoby, że lokalizacja nieruchomości byłaby rozpatrywana szerzej niż dotychczas), a także wskaźnika PKB na mieszkańca. Następnie powyżsi autorzy wskazali na niezbędne ograniczenie dysonansu, który występuje pomiędzy dochodami gmin uzyskiwanymi od przedsiębiorstw, a tymi pochodzącymi od mieszkańców z tytułu posiadanych przez nich nieruchomości. Zwrócili oni również uwagę na konieczność określenia wewnątrz gmin stref, w których stawki podatku byłyby zróżnicowane<sup>27</sup>.

Rozwiązania przedstawione przez wyżej wspomnianych autorów pozostawiają opodatkowanie nieruchomości na niezmiennych zasadach. Przewidują utrzymanie dotychczasowego rozwiązania w kontekście maksymalnych stawek podatku, pozostawiając możliwość ich obniżenia przez radę gminy. Zaproponowane kierunki działania niewątpliwie przyczyniłyby się do bardzo potrzebnych zmian w systemie podatkowym podatku od nieruchomości.

Kolejnym nieracjonalnym działaniem jednostek samorządu jest częste przekazywanie dróg powiatowych pod zarządek gmin. Dochodem powiatów i miast na prawach powiatu<sup>28</sup> jest część równoważąca subwencji ogólnej. Trzydzieści procent tej kwoty subwencji rozdzielane jest między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jest wyższa od średniej dłu-

<sup>24</sup> I. Pietraszko, *Czy powinniśmy się obawiać podatku od wartości nieruchomości?*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 51 n. Zob. też I. Jonek-Kowalska, *Rozwój inteligentnych miast w Polsce w kontekście nie zrównoważonych budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Zabrze 2019, s. 91 n.

<sup>25</sup> W.J. Brzeski, R. Frenzen, *Uzasadnienie reformy formuły ad valorem w gospodarkach transformacji: korzyści pozafiskalne*, „Świat Nieruchomości” 1999, nr 28, s. 45 n.

<sup>26</sup> P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 7–8, s. 25 n.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 28 n.

<sup>28</sup> W części powiatowej.



gości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca<sup>29</sup>. Zatem tak sformułowany przepis promuje powiaty posiadające dużą liczbę dróg. Jak więc wytłumaczyć postępujący wciąż proces przekazywania dróg powiatowych do gmin? W przypadku niektórych powiatów pozbycie się na rzecz gmin nawet niewielkiej liczby dróg powiatowych powoduje, że powiat ten nie jest brany pod uwagę przy podziale subwencji równoważącej, gdyż nie spełnia wówczas kryteriów wynikających z przedstawionego powyżej wskaźnika. Kwota subwencji równoważącej dla powiatów na rok 2020 wynosi około 1,565 miliona zł<sup>30</sup>, zatem część stanowiąca 30% tej subwencji rozdzielana pomiędzy powiaty za pomocą wskaźnika długości dróg powiatowych na mieszkańca stanowi około 470 milionów zł, co czyni ją niebagatelną na tle budżetów powiatowych. W związku z powyższym zarządy oraz rady powiatów, podejmując decyzję o przekazywaniu dróg będących w ich zarządzie we władanie innym samorządom, powinny szczególnie analizować możliwe negatywne skutki takich decyzji dla swoich budżetów.

Podejmując się próby określenia kierunków zmian w obecnie obowiązującym systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, przyjąć można określone założenie, że obecny system dochodów samorządowych pokrywa koszty realizowanych przez samorzady zadań. Może o tym świadczyć na przykład poziom wydatków inwestycyjnych, poprzez które samorzady realizują konkretne zadania oczekiwane przez społeczeństwo. Poziom wydatków inwestycyjnych realizowanych przez samorzady jest oznaką ich rozwoju oraz zamożności.

Mając na względzie realizację wydatków majątkowych, władze samorządowe mogą przeznaczyć środki na inwestycje tylko wówczas, kiedy w ich budżetach powstaje nadwyżka operacyjna stanowiąca nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie mogą uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych oraz spłatę pożyczek udzielonych w latach ubiegłych<sup>31</sup>.

Jak wynika ze sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2018, wydatki majątkowe samorządów stanowiły ogółem:

- w 2017 — 35 214 636 tysięcy zł, to jest 15,3% wydatków ogółem<sup>32</sup>;
- w 2018 — 52 877 037 tysiące zł, to jest 20,4% wydatków ogółem<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33, art. 23a, pkt 3).

<sup>30</sup> Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 roku (Dz.U. z 2020 r. poz. 571, zał. nr 2).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, art. 242); zob. też J. Szolno-Koguc, *Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404, s. 290–292.

<sup>32</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 roku, informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2018.

<sup>33</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 roku, informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2019.

Biorąc pod uwagę przedmiotowe założenie, można zaproponować rozwiązania mające na celu zwiększenie obecnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Warto mieć świadomość, że zwiększenie dochodów samorządów musi pociągnąć za sobą zwiększenie zakresu realizowanych przez nie zadań. Niemniej jednak, zważając na wnioski płynące z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, to samorządy nie otrzymywały z budżetu państwa dotacji w wysokości zapewniającej możliwość realizacji tych zadań<sup>34</sup>. Na realizację zadań zleconych gmina powinna otrzymać<sup>35</sup> środki w wysokości koniecznej do ich wykonania<sup>36</sup>. Tożsame regulacje dotyczą funkcjonowania samorządów zarówno na szczeblu powiatu, jak i województwa. Stanowią one realizację gwarancji zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które traktują o zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiedniego do przypadających obowiązków<sup>37</sup>. Zasady przyznawania dotacji celowych dokładnie wskazują na to, że samorządy powinny otrzymywać je z budżetu państwa w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych, a zarazem w sposób umożliwiający ich pełne i terminowe wykonanie<sup>38</sup>. W przypadku niedotrzymania przedmiotowego warunku jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej tak, jak dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym<sup>39</sup>. Przy tak znacznym niedofinansowaniu z budżetu państwa zadań realizowanych przez samorządy, a pochodzących z zakresu administracji rządowej, warto byłoby zatem przeanalizować możliwość bezwarunkowego zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Warte rozważenia jest wprowadzenie rozwiązań, które w obecnym systemie finansowania samorządów pozwolą uniknąć okresowych spadków dochodu samorządów związanych z cyklicznością koniunktury gospodarczej, w której samorządy mają udział poprzez partycypację we wpływach z podatku PIT i CIT. Innym rozwiązaniem może być uzupełnienie w określonej sytuacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego ze środków budżetu państwa.

Proponuję zatem rozważenie zwiększenia korzyści finansowych samorządów poprzez wprowadzenie do katalogu dochodów tychże jednostek dodatkowego źródła

<sup>34</sup> Informacja o wynikach kontroli, *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*, Departament Budżetu i Finansów, KBF.430.002.2017, nr ewid. 26/2017/P/16/009/KBF; zob. też M. Dębowska-Sołtyk, P. Sołtyk, *Finanse samorządowe*, Warszawa 2016, s. 201.

<sup>35</sup> Od zlecającego, to jest budżetu państwa.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, art. 8, ust. 3).

<sup>37</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946, art. 167).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33, art. 49, ust. 1).

<sup>39</sup> *Ibidem*, ust. 6.

dła daniny publicznej z tytułu ich udziału we wpływach w zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Stanowiłoby to uzupełnienie obecnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach pochodzących z podatku dochodowego od osób fizycznych pobieranego na zasadach ogólnych<sup>40</sup> oraz podatku pobieranego od dochodów z działalności pozarolniczej, którego wysokość wynosi 19%<sup>41</sup>. Wyżej wspomniana zryczałtowana danina publiczna to — podobnie jak karta podatkowa — instytucja zdefiniowana w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym<sup>42</sup>. Podatek ten naliczany jest według określonych stawek procentowych od uzyskanego przychodu przypisanych dla określonych rodzajów działalności gospodarczej, głównie z zakresu usług<sup>43</sup>. Na przykład przewidziana w ustawie stawka opodatkowania przychodów z tytułu najmu wynosi 8,5%. Należy także wziąć pod uwagę, że jest to podatek uzyskiwany z terenów przypisanych poszczególnym gminom, które mogłyby stymulować jego wydajność poprzez aktywizowanie swoich mieszkańców tak, aby jak najwięcej podmiotów zamieszkałych na ich terenie realizowało działalność gospodarczą opodatkowaną przedmiotową daniną publiczną. Biorąc pod uwagę wpływy ze zryczałtowanego podatku dochodowego do budżetu państwa za rok 2018, które stanowiły 8 217,154 miliardów zł, należy stwierdzić, że gdyby ten podatek stał się instrumentem samorządów, to stanowiłby istotne źródło ich dochodów<sup>44</sup>. Aktualnie jego beneficjentem jest w pełni budżet państwa.

Drugim rozwiązaniem, którego realizacja mogłaby spowodować zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jest likwidacja zadań z zakresu administracji rządowej, które stałyby się w pełni zadaniami własnymi odpowiednio gmin, powiatów i województw. Finansową konsekwencją powyższej zamiany byłoby zaprzestanie przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na wyżej wspomniane zadania. Spowodowane takim rozwiązaniem zmniejszenie dochodów samorządów mogłoby być zrekompensowane poprzez przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego pełnych dochodów wynikających z wykonywania zadań dotychczas będących zleconymi, które to obecnie — w całości lub częściowo — odprowadzane są na rzecz budżetu państwa<sup>45</sup>.

Wprowadzenie takiej propozycji zmiany sposobu wykonywania i finansowania zadań, mających obecnie status zadań zleconych, powinno być oparte na rzetelnie przeprowadzonej analizie. Pozwoliłaby ona określić, czy dochody, które

<sup>40</sup> To jest według skali podatkowej.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387, art. 27).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 43).

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 12.

<sup>44</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 roku, informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2019.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, art. 8).

jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwałyby tytułem realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz tych zleconych przez inne ustawy, powiększone o omawianą część dochodów, w której dotychczas partycypował wyłącznie budżet państwa, pokrywałaby całkowite koszty realizacji zadań, które miałyby wówczas status zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Należy przy tym zauważyć, że propozycja zwiększenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu otrzymania całości dochodów związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych, miałyby zastosowanie do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, to jest do gmin, powiatów i województw. Powyżej wskazana sugestia byłaby zatem korzystna finansowo dla samorządów, gdyż wprowadzałaby dla każdego ich rodzaju dodatkowe źródło bieżących dochodów własnych.

Należy podkreślić, że powiązanie dochodów samorządów z sytuacją gospodarczą w kraju — jak ma to miejsce w obecnie obowiązującej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego — oddziałuje na ich dochody nie tylko w okresie koniunktury, ale również w okresie spowolnienia gospodarczego. W uzasadnieniu do powyższej ustawy zawarto zapis, że proponowane rozwiązania dotyczące systemu finansów samorządowych zmierzają między innymi do mocniejszego związania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z koniunkturą gospodarczą państwa<sup>46</sup>. Niemniej jednak w okresie dekoniunktury samorządy odnotowują zmniejszenie swoich dochodów, zwłaszcza z tytułu udziału w PIT oraz CIT. W odniesieniu do jednostek mających obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa z tytułu ponadnormatywnych dochodów z roku poprzedzającego rok budżetowy powoduje to, że muszą one dokonywać wysokich wpłat do budżetu państwa powstałych z tytułu dochodów w okresie dobrej koniunktury, przy niskich dochodach w roku budżetowym, który przypadł na okres dekoniunktury<sup>47</sup>. W takim przypadku samorządy notują nawarstwienie nieprzychylnych sytuacji finansowej, gdyż przy niskich dochodach z okresu dekoniunktury muszą dokonać wpłat do budżetu państwa naliczonych za okres dobrej koniunktury. Należy przypuszczać, że taka sytuacja wystąpi obecnie, w roku 2020, kiedy to dochody z tytułu udziału w PIT i CIT będą, jak sygnalizują samorządy, zdecydowanie niższe niż planowano z uwagi na spowolnienie gospodarcze spowodowane pandemią COVID-19. Konieczność dokonywania przez samorządy wpłat do budżetu państwa, które zostały im naliczone na podstawie wysokich dochodów z roku 2018, dodatkowo pogorszy już i tak trudną sytuację.

<sup>46</sup> Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk nr 1732 z 3 lipca 2003 roku, Warszawa 2003.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33, art. 29).

Tabela 1. Porównanie dochodów samorządów z tytułu udziału w PIT i CIT za okres styczeń–kwiecień 2019 i 2020 roku (w tysiącach zł)

Wyszczególnienie	styczeń– kwiecień 2019	styczeń– kwiecień 2020	2020–2019	2020–2019
Udział w PIT	17 562 150	15 274 788	– 2 287 362	87,0%
Udziały w CIT	5 139 776	3 542 908	– 1 596 868	68,9%
Subwencja ogólna	25 826 066	28 171 099	2 345 033	109,1%
Część wyrównawcza	3 956 842	4 412 693	455 851	111,5%
Część równoważąca/regionalna	765 902	849 059	83 157	110,9%
Część oświatowa	21 103 322	22 909 347	1 806 025	108,6%
Razem: kluczowe dochody jednostek samorządu terytorialnego (PIT i CIT oraz subwencja)	48 527 992	46 988 795	– 1 539 197	96,8%

Źródło: informacja kwartalna zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Jak wynika z powyższej tabeli, zrealizowane dochody samorządów z tytułu udziału w PIT i CIT za pierwsze cztery miesiące roku 2020 uległy zmniejszeniu w porównaniu do tych samych dochodów z roku 2019 i stanowią odpowiednio z tytułu PIT 87%, a z tytułu CIT 68,9%.

Biorąc zatem pod uwagę cykliczną zmienność dochodów jednostek samorządu terytorialnego, która ma negatywny wpływ na realizację przez nie zadań, należy rozważyć wprowadzenie w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego rozwiązań, które zapewnią stabilny poziom dochodu samorządów z tytułu udziałów we wpływach z PIT i CIT, zarówno w okresie koniunktury gospodarczej, jak i dekonunktury. Proponuję więc wprowadzenie w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulacji, które w stosunku do wszystkich rodzajów samorządów zapewnią w okresie dekonunktury gospodarczej stabilność z tytułu udziału w PIT i CIT na poziomie średnich dochodów z tych źródeł z okresu ostatnich pięciu lat. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego należałoby wprowadzić przepis, zgodnie z którym nastąpiłoby niewielkie zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT (około 0,5–1%). W zamian za to budżet państwa gwarantowałby dochody samorządów z tego tytułu na ich średnim poziomie, biorąc pod uwagę okres na przykład pięciu lat wstecz dla każdego samorządu w okresie dekonunktury.

Sytuacja, podczas której w ostatnim czasie nastąpiło systemowe dofinansowanie samorządów z budżetu państwa, dotyczyła województw samorządowych. Takie rozwiązanie zastosowano w związku z koniecznością uregulowania nad-

miernej wpłaty do budżetu dokonywanej przez Województwo Mazowieckie<sup>48</sup>. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznano

że art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku<sup>49</sup>.

Wytyczne te stały się podstawą zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w części dotyczącej sposobu naliczania wysokości wpłaty województw do budżetu państwa oraz podziału części regionalnej subwencji ogólnej. W zmienionej ustawie podwyższono próg dochodowy, po przekroczeniu którego województwa są zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa. Wprowadzono zatem regulację, zgodnie z którą województwa ze wskaźnikiem dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (zwany wskaźnikiem W) większym niż 125% wskaźnika dochodów podatkowych wszystkich województw na jednego mieszkańca w kraju (zwany wskaźnikiem Ww), dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw o mniejszych dochodach — jest to system poziomego wyrównywania dochodów pomiędzy województwami<sup>50</sup>.

Przed zmianami wskaźnik, powyżej którego województwa zobowiązane były dokonywać wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, wynosił 110%<sup>51</sup>. Zmiana wprowadzona w tym zakresie w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego spowodowała, że kwota wpłat województw do budżetu państwa uległa zmniejszeniu, co obniżyło liczbę środków, która dotychczas przeznaczana była z budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej dla województw o niższych dochodach. Aby pozostawić stan finansów województw otrzymujących część regionalną subwencji ogólnej na dotychczasowym poziomie, wprowadzono regulację, zgodnie z którą sumę zmniejsz-

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33, art. 29 i 30); zob. też A. Koman, P. Kobyłski, „Janosikowe” — studium problemu na przykładzie województwa Mazowieckiego, „Rocznik Samorządowy” 2015, nr 4, s. 176–194; M. Obrębalski, *Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse i Nieruchomości w Rozwoju Lokalnym i Regionalnym” 2013, nr 280, s. 22–24.

<sup>49</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 roku, sygn. akt K 13/11 (Dz.U. z 2014 r. poz. 348).

<sup>50</sup> Wskaźniki dochodów podatkowych gmin, powiatów i województw 2020 roku zaprezentowane przez Ministerstwo Finansów na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 33) i danych o dochodach podatkowych za 2018 rok wg. stanu na dzień 30 czerwca 2019 roku.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1115, art. 30). Zob. też K. Surówka, M. Winiarz, *Kierunki zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2014, s. 8.

szonych wpłat województw do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej pokrywa budżet państwa. Kwotę tę kalkulowano w taki sposób, aby żadne województwo nie otrzymało mniej środków niż gdyby obowiązywała ustawa w brzmieniu sprzed dnia 14 listopada 2014 roku.

Powyższe rozwiązania dotyczące finansowania samorządów województw można by zastosować także w odniesieniu do gmin i powiatów w przypadku, kiedy to jednostki o zwiększonych dochodach dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Proponuję zatem, by — nie czekając na ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który wysokość wpłat dokonywanych przez gminy i powiaty do budżetu państwa, naliczanych w obecnym stanie prawnym, może uznać za niezgodną z Konstytucją RP — rozważyć możliwość wprowadzenia w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulacji analogicznych jak w przypadku województw, tyle że w odniesieniu do gmin i powiatów. Należy jednak pamiętać, że w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego niezbędny byłby w ówczas dodatkowy udział środków z budżetu państwa.

Uważam, że propozycja wprowadzenia wyprzedzających regulacji w odniesieniu do ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego ma swoje uzasadnienie w tym, że Trybunał może uznać obecny, bardzo wysoki, poziom wpłat gmin oraz powiatów do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej za niezgodny z Konstytucją. W związku z powyższym wytyczne Trybunału Konstytucyjnego dotyczące województw powinny stanowić podstawę do prac nad zmianą poziomego wyrównywania dochodów w odniesieniu do gmin i powiatów.

## LOCAL GOVERNMENT FINANCING — PRESENT AND DIRECTION OF CHANGE

### Summary

The article analyzes the financial and legal situation of local government units. Based on examples from communes, counties and voivodships, as well as audits of the Supreme Audit Office and conclusions resulting from local government reports, it indicates elements which functioning often does not correspond with the expectations of these entities. The answer to the theses is to present proposals for in the future solutions in the context of financing local governments, the implementation of which would improve their financial standing. It should be noted that the proposed introduction of new solutions in financing local governments in order to improve their financial situation takes place with a small share of funds from the state budget.

Keywords: financing of local government units, local government tasks, state budget and budgets of local government units, public finances

## BIBLIOGRAFIA

- Brzeski W.J., Frenzen R., *Uzasadnienie reformy formuły ad valorem w gospodarkach transformacji: korzyści pozafiskalne*, „Świat Nieruchomości” 1999, nr 28.
- Dębowska-Sołtyk M., Sołtyk P., *Finanse samorządowe*, Warszawa 2016.
- Etel L., *20 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych — kilka refleksji*, „Przegląd Podatkowy” 2011, nr 4.
- Filipiak B., Dylewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego — problemy dostosowawcze*, [w:] *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wrocław 2013.
- Głuszak M., Marona B., *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2015.
- Jonek-Kowalska I., *Rozwój inteligentnych miast w Polsce w kontekście nie zrównoważonych budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Zabrze 2019.
- Koman A., Kobyłski P., *„Janosikowe” — studium problemu na przykładzie województwa mazowieckiego*, „Rocznik Samorządowy” 2015, nr 4.
- Kopyścińska K., *Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle wybranych krajów*, Wrocław 2016.
- Lubaś M., *Rola i znaczenie podatków jako jednego ze źródeł dochodów budżetu państwa*, „Finanse i prawo finansowe” 2019, nr 3.
- Miemiec W., *Zagadnienia finansowoprawne zamówień publicznych w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.
- Obrębalski M., *Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse i Nieruchomości w Rozwoju Lokalnym i Regionalnym” 2013, nr 280.
- Pietraszko I., *Czy powinniśmy się obawiać podatku od wartości nieruchomości?*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.
- Poniatowicz M., *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o finansach” 2015, nr 22.
- Sekuła A., Śmiechowicz J., *Model finansowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 358.
- Skiba M., *Połączenie terenów miasta i gminy Zielona Góra w świetle problemu rozlewania się miast*, „Logistyka” 2015, nr 4.
- Surówka K., Winiarz M., *Kierunki zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2014.
- Swianiewicz P., Neneman J., Łukomska J., *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 7–8.
- Szołno-Koguc J., *Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404.
- Szołno-Koguc J., *Subwencja ogólna jako instrument wsparcia transferowego samorządu gminnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 485.
- Tarnacka A., *Prawne determinanty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Oeconomia” 48, 2017, nr 1.
- Tetla M., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014 i sposoby jego ograniczania*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 275.
- Wójtowicz K., *Udziały samorządów w podatkach państwowych — własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306.
- Zimny A., *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Europie Środkowo-Wschodniej. Analiza porównawcza*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 3.