

## Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura

### 1. Podstawy wyodrębnienia finansów samorządu terytorialnego

Wyodrębnienie finansów jednostek samorządu terytorialnego (JST) należy wiązać przede wszystkim z przesłankami ustrojowymi. Występują bowiem ściśle związki między charakterem państwa, jego założeniami ustrojowymi a rolą i miejscem organów lokalnych oraz ich gospodarką finansową<sup>1</sup>. Organizacja aparatu państwowego i relacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami struktury państwa wpływają na unormowania odnoszące się do finansów lokalnych. Ustrojowa ranga finansów lokalnych wiąże się ściśle z rolą, jaką odgrywa w państwie samorząd terytorialny.

Reaktywowany w Polsce w 1990 r., początkowo na szczeblu gminy<sup>2</sup>, a następnie na szczeblu powiatu<sup>3</sup> i województwa<sup>4</sup> samorząd terytorialny stanowi element ustroju państwowego. Istota samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu władzy państwowej przy wykorzystaniu władztwa administracyjnego w zakresie kształtowania życia publicznego w gminie, powiecie i województwie, w ramach obowiązującego porządku prawnego, przez odrębne od państwa podmioty o strukturze korporacyjnej regulowanej ustawami<sup>5</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami niepaństwowymi i zdecentralizowanymi, którym mocą ustawy przyznano zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej. Elementem konstytutywnym decentralizacji jest samodzielność w wykonywaniu zadań przez podmioty zdecentralizowane, która jest realizowana w ramach istniejącego porządku prawnego. Formą zapewnienia zgodności działań podmiotów zdecentralizowanych z prawem jest nadzór weryfikacyjny, to jest taki, którego kryterium stanowi legalność i który jest sprawowany wobec podmiotu samodzielnego i niezależnego. Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej jest nosicielem przypisanych mu praw podmiotowych, a jego zasadniczą funkcją jest wykonywanie zadań publicznych niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów prawa publicznego, przede wszystkim na rzecz państwa. Gwarancją realizacji tych zadań jest natomiast odpowiedni potencjał ekonomiczny poszczególnych JST.

---

<sup>1</sup> W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 7.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.).

<sup>5</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 111.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>6</sup> określa wszystkie zasadnicze elementy struktury prawnej samorządu terytorialnego. Jako podmioty prawa odrębne od administracji rządowej JST mają przyznane im w Konstytucji określone prawa podmiotowe, w tym w zakresie finansów publicznych prawo udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1), prawo do subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa (art. 167 ust. 3), prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168) oraz prawo do samodzielnego kształtowania i dokonywania wydatków publicznych (art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 i 216 ust. 1). Zgodnie z nakazem konstytucyjnym wszystkie prawa podmiotowe samorządu terytorialnego są realizowane w zakresie określonym w ustawach, w ramach ustaw i w granicach ustaw<sup>7</sup>. Zatem to ustawodawca zwykły przesądza o zakresie i warunkach korzystania z praw podmiotowych przyznanych przez Konstytucję JST. Jednostki te wykonują zadania publiczne, korzystając ze swych praw podmiotowych zarówno publicznych, jak i majątkowych, a także w drodze tych wszystkich instrumentów prawnych, które ustawodawca przyznaje ich organom. Prawa podmiotowe samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej.

Konstytucyjna odrębność samorządu terytorialnego, zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym, wiąże się z jego samodzielnością w stosunku do innych organów władzy publicznej. Samodzielność ta dotyczy przede wszystkim wykonywania przez JST przypisanych im ustawowo zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Samodzielność JST z jednej strony oznacza dysponowanie swoimi prawami podmiotowymi w granicach prawa powszechnie obowiązującego, z drugiej – zakaz naruszania konstytucyjnie określonych praw podmiotowych w drodze ustaw stanowiących przez parlament. Przesłankami uzasadniającymi ewentualne ograniczenie samodzielności JST mogą być konstytucyjnie określone cele lub chronione konstytucyjnie wartości. O tym, czy w danej sytuacji ważniejsza jest samodzielność samorządu terytorialnego czy też może ochrona owych konstytucyjnych wartości lub osiągnięcie konstytucyjnych celów, musi rozstrzygnąć prawodawca w drodze ustawy<sup>8</sup>.

## 2. System finansowy samorządu terytorialnego

Zakres kompetencji i zadań samorządu terytorialnego jest odzwierciedleniem stopnia decentralizacji administracji publicznej oraz przesądza o pozycji poszczególnych JST w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych. Wykonywanie zadań pociąga za sobą konieczność ponoszenia wydatków, które z kolei muszą mieć określone źródła ich

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

<sup>7</sup> Szerzej: A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.*, [w:] A. Błaś (red.), *Studium nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 18 i n.; W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12; W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 77 i n.

<sup>8</sup> Orzeczenie TK z dnia 24 stycznia 1995 r. (K 5/94), [za:] J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 212.

pokrycia. Dochody, jakimi dysponują JST, stanowią więc gwarancje realizacji ich zadań i kompetencji. W tym kontekście sprawą dużej wagi jest zagwarantowanie JST odpowiednich dochodów oraz przyznanie uprawnień do kształtowania ich wysokości i poboru. Spełnienie tego warunku wiąże się z koniecznością samoograniczenia władztwa finansowego należącego do państwa jako władzy suwerennej. Z tego względu decyzje dotyczące konstrukcji i formy prawnej dochodów, a także przyznania źródeł dochodów określonemu szczeblowi struktury państwa należy do władzy państwowej. Natomiast kompetencje organów JST do stanowienia o dochodach są bardzo ograniczone, z wyjątkiem gmin, które korzystają z określonego władztwa podatkowego w porównaniu z pozostałymi jednostkami, które takiego władztwa nie posiadają. Przekazanie części władztwa finansowego przez państwo na rzecz samorządu terytorialnego może dokonać się w drodze decentralizacji finansowej, rozumianej jako konstytucyjne przekazanie uprawnień do poboru danin publicznych oraz stosowania związanej z tym polityki, w granicach prawa, a także samodzielnego kształtowania wydatków, również w granicach wyznaczonych przez obowiązujące prawo, albo autonomii, w ramach której wewnętrzny podmiot publiczny posiada dodatkowo jeszcze uprawnienia do stanowienia dochodów publicznoprawnych<sup>9</sup>. Analizując kompetencje JST w zakresie ich gospodarki finansowej, należy zauważyć, że mieszczą się one w ramach decentralizacji finansowej, zwłaszcza w przypadku powiatu i samorządu województwa. W przypadku gminy mamy natomiast także do czynienia z elementami autonomii finansowej, związanej z kształtowaniem elementów konstrukcji prawnej podatków i opłat lokalnych.

Przywrócenie samorządu terytorialnego spowodowało konieczność ukształtowania na nowo jego systemu finansowego. W literaturze przedmiotu<sup>10</sup> system finansowy definiuje się jako zespół instytucji finansowo-prawnych (urządzeń prawnych), połączonych w sposób celowy w pewną całość, służących gromadzeniu i organizacji zasobów pieniężnych oraz ich rozdysponowaniu. Stosunki finansowe, jakie są nawiązywane zarówno pomiędzy organami samorządu terytorialnego, jak i jednostkami organizacyjnymi wykonującymi jego zadania a innymi podmiotami, realizują się w określonych formach, kształtowanych przez obowiązujące prawo. Znaczenie stosunków finansowych dla wypełnienia zadań podmiotów publicznoprawnych powoduje, że są one przedmiotem oddziaływania ze strony władzy publicznej, zarówno jeśli idzie o ich kształt, jak i przebieg. Oddziaływanie to dokonuje się głównie poprzez tworzenie norm prawnych regulujących te stosunki. Wyodrębniony i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych odnoszących się do stosunków finansowych tworzy instytucję prawnofinansową, która wpływa na przepływ strumieni pieniężnych. Instytucje prawnofinansowe mogą przybierać postać bardziej lub mniej złożoną. Dla przykładu można wskazać na takie instytucje jak budżet, fundusz celowy, podatek, opłata publiczna, subwencja czy dotacja.

---

<sup>9</sup> Por. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 18 i n.

<sup>10</sup> B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 1999, s. 18; T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 32 i n.; J. Gliniecka, A. Drwiłło, *Finanse gmin*, Gdańsk 1995, s. 74 i n.

System finansowy samorządu terytorialnego tworzy ogół instytucji prawnofinansowych związanych z jego gospodarką finansową, obejmującą gromadzenie i organizację zasobów pieniężnych oraz ich wydatkowanie. Poszczególne instytucje prawnofinansowe mogą być wspólne dla gospodarki finansowej JST wszystkich trzech szczebli, mogą być również instytucje właściwe tylko dla gospodarki finansowej jednostki danego szczebla. Stąd w ramach systemu finansowego samorządu terytorialnego można wyodrębnić system finansowy gmin, system finansowy powiatów oraz system finansowy samorządów województw. Na system finansowy samorządu terytorialnego składają się instytucje prawnofinansowe służące:

- 1) gromadzeniu przez JST środków pieniężnych (podatki, opłaty, dotacje celowe, subwencje, udziały w podatkach państwowych),
- 2) organizacji zasobów pieniężnych (budżet),
- 3) wydatkowaniu środków pieniężnych przez JST, określone w ustawach szczegółowych tworzących podstawę do dokonywania wydatków publicznych.

Podstawową instytucją prawnofinansową organizacji zasobów pieniężnych JST jest budżet. Jest to instytucja o charakterze złożonym. Tworzą ją normy prawne odnoszące się do zasad planowania dochodów i wydatków JST oraz zasad postępowania ze zgromadzonymi zasobami pieniężnymi, jak również kompetencji do podejmowania decyzji planistycznych i realizacyjnych, a także kontrolnych w zakresie gospodarki budżetowej<sup>11</sup>. Jedną z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego jest samodzielne prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie budżetu przez poszczególne JST. Z tego względu budżet jest kluczową instytucją systemu finansowego samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny realizuje swoje zadania, tworząc jednostki organizacyjne należące do sektora finansów publicznych, takie jak jednostki budżetowe funkcjonujące w ramach gospodarki budżetowej oraz jednostki funkcjonujące w ramach gospodarki pozabudżetowej, takie jak samorządowe zakłady budżetowe, samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz inne samorządowe osoby prawne realizujące zadania ze środków publicznych. Część tych jednostek, tj. jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe, prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych<sup>12</sup>, a do pozostałych zasady te stosuje się odpowiednio, bowiem zasadniczo prowadzą one gospodarkę finansową według reguł przyjętych w ustawach tworzących te jednostki.

### 3. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Zakres zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny oraz koszty wykonywania tych zadań wywierają bezpośredni wpływ na wielkość środków finansowych, jakimi powinny dysponować JST, aby zadania te mogły realizować w sposób niezakłócony i na

<sup>11</sup> B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *op. cit.*, s. 19.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) – dalej u.f.p.

odpowiednim do potrzeb wspólnoty poziomie. Stąd JST w celu realizacji swoich zadań zostały wyposażone nie tylko we własny majątek, ale uzyskały jednocześnie prawa podmiotowe do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, do subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa, do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych oraz do kształtowania i dokonywania wydatków publicznych. W tym kontekście jednym z głównych aspektów samodzielności samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej jest jego samodzielność finansowa<sup>13</sup>. Samodzielność finansowa oznacza, najogólniej rzecz ujmując, prawo samorządu terytorialnego do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach oraz dysponowania nimi, w granicach określonych przez ustawy, dla realizacji prawnie określonych zadań. Prawa te urzeczywistniają tzw. władztwo finansowe JST. Istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej JST ma nie tylko określenie ich udziału w dochodach publicznych na odpowiednim poziomie, ale także struktura źródeł tych dochodów. Regułą jest, że samodzielność ta jest tym większa, im większy jest udział dochodów własnych, a mniejszy dotacji celowych w całości dochodów budżetowych JST poszczególnych szczebli. Podobnie samodzielność w wydatkowaniu środków jest tym większa, im większy jest udział wydatków na zadania własne, a mniejszy na zadania zlecone finansowane z dochodów o charakterze celowym. Jednostki samorządu terytorialnego, działając na podstawie i w granicach ustaw, samodzielnie kształtują wydatki odzwierciedlające koszty realizacji zadań własnych, a także dokonują ich hierarchizacji w procesie zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej, z tym że wydatki na zadania własne o charakterze obligatoryjnym mają pierwszeństwo przed wydatkami na inne zadania własne<sup>14</sup>.

Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego zostały wytyczone przez normy konstytucyjne, które jednocześnie stanowią gwarancje tej samodzielności, co jest szczególnie istotne w sytuacji, kiedy to ustawodawca zwykły przesądza ostatecznie o zakresie praw podmiotowych JST poszczególnych szczebli dotyczących możliwości pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich wydatkowania. Podstawowe prawa podmiotowe określające samodzielność finansową samorządu terytorialnego wynikają z art. 167 i 168 Konstytucji RP. Regulacje art. 167 stanowią pewną integralną całość, zapewniając z jednej strony JST udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, wskazując jednocześnie rodzaje dochodów tych jednostek oraz obowiązek określenia ich źródeł w ustawie, z drugiej dopuszczając możliwość zmian w zakresie zadań i kompetencji JST tylko wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Konstytucyjny nakaz zapewnienia JST udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań wiąże wielkość tego udziału

<sup>13</sup> Por. T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 170 i n.; J. Gumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 20 i n.; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 38 i n.

<sup>14</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Budżet gminy*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, wyd. 2, Warszawa 1997, s. 103.



z rozmiarami zadań realizowanych przez samorząd terytorialny, a ściślej z wielkością wydatków koniecznych do poniesienia, aby zadania te mogły być wykonane. Dlatego też zmiany w zakresie zadań i kompetencji JST mogą nastąpić wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4). A zatem każde zwiększenie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego musi być powiązane z oceną możliwości ich sfinansowania tak, aby została zachowana właściwa proporcja między wysokością dochodów JST a zakresem przypadających im zadań (zasada adekwatności). Ocena zachowania tej proporcji musi jednak uwzględniać zarówno całokształt dochodów JST, jak również ograniczoność zasobów finansowych, którymi dysponują władze publiczne. Wynikające z art. 167 Konstytucji prawa podmiotowe nie mogą być interpretowane w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Przepisy art. 167 ust. 1 i 4 wyrażają dyrektywę określającą sposób podziału dostępnych w danym czasie środków finansowych między administrację rządową a samorząd terytorialny i dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ocena realizacji tych dyrektyw przez ustawodawcę wymaga odniesienia się do ogólnego poziomu dochodów publicznych, które mogą być przeznaczone na realizację zadań zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Nie zostaną one dochowane tylko wtedy, kiedy wystąpi oczywista dysproporcja między zakresem zadań a poziomem dochodów przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Przy kształtowaniu treści praw podmiotowych wynikających z konstytucyjnej zasady zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów JST a zakresem przypadających im zadań ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłego szeroki margines oceny co do podziału dochodów publicznych, mając jednak na względzie konieczność respektowania pewnej swobody decyzyjnej kształtowania wydatków. W przeciwnym bowiem wypadku działania ustawodawcy należałoby ocenić jako niezgodne z Konstytucją.

Stosownie do postanowień art. 167 ust. 2 dochodami JST są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Ustrój samorządu terytorialnego oraz sposób ujęcia jego dochodów w Konstytucji RP wskazują, że podstawową grupę dochodów JST powinny stanowić ich dochody własne, pochodzące ze źródeł przypisanych ustawowo poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego i w stosunku do których organom samorządu przysługują określone uprawnienia w zakresie kształtowania ich wysokości i sposobu poboru. Subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa powinny pełnić rolę uzupełniającą w stosunku do dochodów własnych, w przeciwnym bowiem wypadku załamuje się pozycja samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej działającego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wielość źródeł, z których dochody mogą być pozyskiwane, gwarantuje pewną elastyczność w ich dostosowaniu do aktualnych potrzeb. Podział dochodów na własne i transferowane z budżetu państwa w formie subwencji ogólnych i dotacji celowych

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2007 r., K 52/05, OTK – A z 2007 r., nr 11, poz. 159; wyrok TK z dnia 28 lutego 2008 r., K 43/07, OTK – A z 2008 r., nr 1, poz. 8.

wytycza granice samodzielności dochodowej samorządu terytorialnego i określając ją prawa podmiotowe. Zróżnicowany stopień rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym stan infrastruktury ekonomicznej i społecznej, wielkość JST oraz istniejące możliwości realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnych rodzą konieczność interwencji zewnętrznej w celu niwelowania tych różnic. Z tego względu ważnym elementem systemu gwarancji samodzielności finansowej jest mechanizm równoważenia budżetów JST w drodze transferu środków finansowych z budżetu państwa. Mechanizm taki powinien opierać się na przesłankach zobiektywizowanych, pozwalających na takie uzupełnienie dochodów, aby podstawowe potrzeby społeczności lokalnych były zaspokajane na poziomie porównywalnym w skali kraju czy regionu. Prawa podmiotowe JST z tym związane zostają określone przez ustawodawcę, który dysponuje tu dużą swobodą. Decyduje on bowiem zarówno o doborze elementów tworzących ten mechanizm, jak i związanej z tym wielkości środków zasilających budżety poszczególnych jednostek. Nie może on jednak działać w sposób niczym nie skrępowany, a granice jego swobody wyznaczają dyrektywy wynikające z konstytucyjnej zasady zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów JST a zakresem przypadających im zadań.

Zgodnie z regulacją art. 167 ust. 3 ustawy zasadniczej źródła dochodów JST są określone w ustawie. Cały ciężar rozdziału dochodów publicznych pomiędzy państwo a samorząd terytorialny oraz jego poszczególne szczeble został zatem przesunięty na poziom regulacji ustawowej. Oznacza to, że akt normatywny rangi ustawy powinien określić zarówno źródła dochodów, jak i gwarancje materialnoprawne pozyskiwania dochodów z tych źródeł w wysokości niezbędnej dla sfinansowania zadań samorządu terytorialnego. W ustawie powinny zostać rozstrzygnięte kwestie podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł, w tym także dotyczące sposobu ustalania wysokości dochodów. Regulacja ustawowa musi zatem zachować odpowiedni poziom precyzji i szczegółowości. Zgromadzenie odpowiednich dochodów jest konieczne dla wykonania zadań przypisanych JST. Stąd Trybunał Konstytucyjny trafnie zauważył<sup>16</sup>, że wskazana dyrektywa wynikająca z art. 167 ust. 3 nie wyczerpuje treści tego przepisu. Trybunał doszedł do takiego wniosku, interpretując ten artykuł w powiązaniu z art. 16 i pozostałymi unormowaniami Konstytucji, dotyczącymi samorządu terytorialnego. Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni bowiem rolę instrumentalną wobec celu, jakim jest zapewnienie JST odpowiednich środków na realizację jej zadań. Z tego względu w ocenie Trybunału przepis art. 167 ust. 3 jest wyrazem zasady ogólniejszej, gwarantującej JST nie tylko postawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych, ale też gwarantującej możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków poprzez kształtowanie i dokonywanie wydatków związanych z wykonywaniem jej zadań. Istnienie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa podmiotowego do samodzielnego dokonywania wydatków wiąże się bezpośrednio z wynikającymi z art. 16 gwarancjami samodzielnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny i ustawowego określenia źródeł jego dochodów. Granice

---

<sup>16</sup> Por. wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK z 1998 r., nr 2, poz. 12.

samodzielności kształtowania wydatków powinny być określone w ustawie, bowiem w tej formie są kształtowane prawa podmiotowe we wszystkich wskazanych wyżej obszarach gospodarki finansowej JST, a więc także ta forma jest właściwa do ustalenia i określenia wydatków obligatoryjnych tych jednostek. Potwierdza to dodatkowo treść art. 216 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

Oprócz prawa podmiotowego do pobierania dochodów z ustawowo określonych źródeł JST mają również wynikające z art. 168 Konstytucji RP prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Określone przez to prawo władztwo podatkowe samorządu terytorialnego jest ograniczone, nie obejmuje bowiem prawa do stanowienia podatków na swoim terenie. Nakładanie podatków oraz innych danin publicznych może nastąpić zgodnie z normą art. 217 Konstytucji RP tylko w drodze ustawy, a zatem jest to wyłącznie kompetencja władzy ustawodawczej, która określa elementy prawno-podatkowego stanu faktycznego poszczególnych danin, przesądzając o ich wysokości. U podstaw tej normy konstytucyjnej leży konieczność zbudowania jednolitego i spójnego systemu podatkowego, gwarantującego równomierne rozłożenie ciężaru opodatkowania na wszystkich podatników stosownie do ich zdolności podatkowej bez względu na miejsce ich zamieszkania w kraju<sup>17</sup>. Władztwo podatkowe i wynikające z niego uprawnienia JST zostają określone w ustawach normujących poszczególne podatki i opłaty lokalne. Uprawnienia te dotyczą najczęściej kształtowania poziomu obciążeń podatkowych poprzez określenie wysokości stawek podatkowych oraz wprowadzenie dodatkowych ulg i zwolnień w drodze stanowienia aktów prawa miejscowego. Granice tworzenia prawa, z którego wypływa lokalne władztwo, zostały określone przez Konstytucję RP, a zwłaszcza przez art. 217, który formułuje wprost zasadę wyłączności ustawy w sprawach podatkowych. Natomiast art. 168 ustawy zasadniczej jest przepisem szczególnym, a określone w nim prawo podmiotowe nie wynika z ogólnej zasady autonomii JST, ale wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego<sup>18</sup>. Korzystanie przez JST z uprawnień urzeczywistniających ich władztwo podatkowe pozwala na stosowanie lokalnej polityki podatkowej. Obniżając daniny publiczne na swoim terenie, świadomie rezygnują z części dochodów, których utrata nie zostanie im zrekomensowana, po to aby realizować ważne dla społeczności lokalnej cele społeczne bądź gospodarcze.

Samodzielność finansowa jest jednym z aspektów samodzielności JST w ogólności, przesądzającej m.in. o ich statusie jako podmiotów publicznych. Samodzielność ta jest gwarantowana poprzez ustawowe określenie źródeł dochodów, z których wpływy

<sup>17</sup> Por. E. Tegler, *Władztwo podatkowe gmin*, [w:] M. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 rok*, Warszawa 1997, s. 377.

<sup>18</sup> Por. C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 161; E. Ruśkowski, *Autonomia podatkowa jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja władzy publicznej*, [w:] *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa profesora J. Gluchowskiego*, Toruń 2002, s. 233 i n. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Katowice 2003, s. 133.



zasilają budżety poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, a także poprzez możliwość ich kreowania – w granicach wyznaczonych obowiązującym prawem – oraz poprzez przyznanie kompetencji organom JST do decydowania o wydatkowaniu zgromadzonych dochodów na realizację zadań tych jednostek.

Bardzo istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej poszczególnych JST ma struktura źródeł dochodów ich budżetów. Regułą jest, że samodzielność ta jest tym większa im większy jest udział dochodów własnych, a mniejszy dotacji celowych w całości dochodów budżetowych. Podobnie samodzielność w wydatkowaniu środków jest tym większa im większy jest udział wydatków na zadania własne, a mniejszy na zadania zlecone finansowane z dochodów o charakterze celowym. Podstawowym aktem prawnym określającym źródła dochodów samorządu terytorialnego jest ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. Natomiast poszczególne podatki i opłaty samorządowe regulowane są w odrębnych ustawach, podobnie jak podstawy prawne dla dokonywania wydatków z budżetu samorządowego.

Granice samodzielności finansowej są wyznaczone zatem przez zakres budżetów JST oraz kompetencje tych jednostek w zakresie kształtowania dochodów i dysponowania zgromadzonymi środkami finansowymi. Tak rozumiana samodzielność finansowa posiada aspekt dochodowy, wydatkowy oraz związany z prowadzeniem gospodarki finansowej na podstawie budżetu.

Samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej przez JST na podstawie budżetu ma odmienny zakres i cechy prawne w sferze gromadzenia dochodów, administrowania nimi i ich wydatkowania<sup>20</sup>. Po stronie gromadzenia dochodów samodzielność ta przejawia się w samodzielnej ocenie wysokości wpływów, jakie będą mogły być uzyskane w roku budżetowym z poszczególnych źródeł dochodów, oraz w możliwości decydowania o odroczeniu terminu płatności podatku bądź rozłożeniu jego płatności na raty czy o umorzeniu zaległości podatkowych lub innych należności budżetowych. Większą samodzielność posiadają JST w zakresie kreowania wydatków na realizację zadań własnych, gdzie, działając na podstawie ustaw oraz w ich granicach, mają możliwość decydowania o wysokości wydatków, w tym zwłaszcza wydatków majątkowych, i ich rozłożeniu w czasie czy też mogą ustalać pewne priorytety, jeśli idzie o zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej i kierowanie na ich realizację środków pieniężnych. Na swobodę organów JST w kształtowaniu wydatków ma także wpływ zakres finansowania ich zadań z dochodów o charakterze celowym. W sferze zadań zleconych i powierzonych samorządowi terytorialnemu, finansowanych poprzez dotacje celowe, samodzielność sprowadza się jedynie do wyboru sposobu wykonania tych zadań przy możliwie najniższych nakładach. Jeśli idzie o administrowanie zgromadzonymi dochodami, to przejawem samodzielności w tym względzie jest na przykład możliwość lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w bankach czy udzielania pożyczek z budżetu JST.

---

<sup>19</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.

<sup>20</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego...*, s. 169 i n.

#### 4. Dochody i wydatki oraz wyniki budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Analiza struktury i rzeczywistych wielkości dochodów i wydatków oraz wyników budżetów JST umożliwia ocenę gwarancji ekonomicznych realizacji zadań przez samorząd terytorialny.

Strukturę dochodów JST tworzą ich dochody własne, dotacje celowe oraz subwencja ogólna z budżetu państwa. Struktura ta jest zróżnicowana w poszczególnych typach JST<sup>21</sup>.

Dochody budżetowe ogółem JST w 2012 r. stanowiły kwotę 177 413,5 mln zł, a ich relacja do dochodów budżetu państwa wyniosła 61,7%. Największy udział dochodów własnych w 2012 r. w dochodach ogółem posiadało m.st. Warszawa i wynosił on 74,2% (w tym udziały w podatkach dochodowych – 34%, wpływy z podatków i opłat – 12%, dochody z majątku – 7,8%), a dotacje celowe stanowiły 14% i subwencja ogólna 11,8% (w tym część oświatowa – 11%). Na drugim miejscu z poziomem dochodów własnych uplasowały się miasta na prawach powiatu, gdzie dochody te stanowiły 57,9% dochodów ogółem (w tym udziały w podatkach dochodowych – 24%, wpływy z podatków i opłat lokalnych – 14,7%, dochody z majątku – 5,4%), dotacje celowe 18% i subwencja ogólna 24% (w tym część oświatowa – 22,3%). W gminach w 2012 r. dochody własne stanowiły 46,6% dochodów ogółem (w tym udziały w podatkach dochodowych – 16,4%, wpływy z podatków i opłat – 18,4%, dochody z majątku – 3,4%), dotacje celowe odpowiednio 22%, a subwencja ogólna 31,4% (w tym część oświatowa – 23,1%, część wyrównawcza – 7,8%). Dodatkowo wielkość poszczególnych kategorii dochodów jest różna w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich. W województwach samorządowych dochody własne stanowiły 43% dochodów ogółem (w tym udziały w podatkach dochodowych – 35,4%, dochody z majątku – 1,3%), dotacje celowe 40,6% i subwencja ogólna 16,4% (w tym część oświatowa – 5,1%, część wyrównawcza – 6,6%, część regionalna – 88,7%). Najniższe dochody własne posiadają natomiast powiaty i stanowiły one zaledwie 29,4% dochodów ogółem (w tym udziały w podatkach dochodowych – 15,5%, dochody z majątku – 1,4%), co siłą rzeczy ma wpływ na dochody transferowane z budżetu państwa, w których strukturze dotacje celowe stanowiły 25,3%, a subwencja ogólna 45,4% (w tym część oświatowa – 35,5%, część wyrównawcza – 6,5%). Jak widać, potencjał ekonomiczny poszczególnych typów JST jest zróżnicowany i najmniej korzystnie kształtuje się dla samorządów powiatów.

Struktura wydatków budżetowych informuje o kierunkach i intensywności realizowanej przez JST polityki rozwojowej. Udział wydatków bieżących i majątkowych w ogólnej kwocie wydatków wskazuje na konsumpcyjne bądź prorozwojowe kierunki działania samorządów, pozytywnym zjawiskiem jest więc wzrost udziału wydatków

<sup>21</sup> Dane empiryczne dotyczące struktury dochodów i wydatków budżetów JST zostały zaczerpnięte ze *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 153-156 oraz s. 158-163, sporządzonego przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

inwestycyjnych. Wydatki budżetowe ogółem JST w 2012 r. stanowiły kwotę 180 459,2 mln zł. W 2012 r. we wszystkich typach JST nastąpił w porównaniu do lat ubiegłych spadek udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetu. W województwach samorządowych udział ten wyniósł 35,9% (w 2011 r. – 39,4%, a w 2010 r. – 37,5%), w miastach na prawach powiatu 19,5% (w 2011 r. – 20,9%, a w 2010 r. – 21,6%), w gminach 17,7% (w 2011 r. – 22,5%, a w 2010 r. – 24,7%), a w powiatach 12,3% (w 2011 r. – 18,6%, a w 2010 r. – 21,7%). Główne kierunki inwestowania samorządów nie zmieniają się od lat. W 2012 r. najwięcej środków przeznaczonych zostało przez JST na budowę i modernizację dróg (43,6% wydatków inwestycyjnych ogółem). Budowa tego typu infrastruktury pochłonęła 25,7% wydatków inwestycyjnych gmin, 51,2% – województw samorządowych, 53,7% – miast na prawach powiatów i 55,9% – powiatów. Kolejnymi dziedzinami inwestowania, choć już nie tak znaczącymi, były zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska (11,3%) oraz z rolnictwem i łowiectwem (8,3%). Na inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska najwięcej środków z budżetu przeznaczyły gminy (21,4% swoich wydatków inwestycyjnych), a wydatki związane z infrastrukturą rolniczą pochłonęły 15,6% wydatków inwestycyjnych województw samorządowych oraz 13,2% gmin, które również w tej dziedzinie wykazały się dużą aktywnością. W miastach na prawach powiatu znaczącymi kierunkami inwestowania były: gospodarka mieszkaniowa (7,7%) oraz kultura fizyczna (7,5%), w powiatach – oświata i wychowanie (11,7%), a w województwach samorządowych – ochrona zdrowia (10,2%). Gminy zrealizowały ponad 40% inwestycji całego sektora samorządowego (40,2%), choć ich udział – kolejny rok z rzędu – obniżył się w stosunku do ubiegłego roku (o 3,3%) na korzyść miast na prawach powiatu i województw samorządowych. Gminy dominowały w wysokości angażowanych środków praktycznie w każdym obszarze działalności samorządowej: gospodarka komunalna i ochrona środowiska (76,6%), rozwój infrastruktury dla rolnictwa i łowiectwa (64,2%), turystyka (63,2%), infrastruktura oświatowa (53,1%), kultura fizyczna (52,8%), bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (52,4%), kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (46,8%), gospodarka mieszkaniowa (45,1%) i administracja publiczna (35,1%). Miasta na prawach powiatu były – obok gmin – najpoważniejszym inwestorem w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej (40,7%), ich inwestycje skupiały się również na zadaniach z zakresu transportu i łączności (35,8%), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (36,1%) oraz kultury fizycznej (34,0%). Powiaty dominowały w inwestowaniu w infrastrukturę związaną z pomocą społeczną (46,2%), a województwa samorządowe, które przeciętnie realizowały 16,5% wartości inwestycji samorządowych, miały bardzo wysoki udział w rozbudowie zaplecza dla ochrony zdrowia – 57,8%.

Obniżenie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem przełożyło się automatycznie na zmianę struktury wydatków bieżących, których przeciętny udział w samorządowych wydatkach ogółem wzrósł w 2012 r. do poziomu 80,3%. W strukturze wydatków bieżących w największym stopniu zmianie uległ – choć wzrósł zaledwie o 2% – poziom wydatków przeznaczanych przez JST na wynagrodzenia i pochodne, których udział w wydatkach ogółem wyniósł w 2012 r. 36,7%. W poszczególnych typach JST

największy wzrost wystąpił w powiatach (o 5,1%), które przeznaczyły na wynagrodzenia i pochodne ponad połowę swoich budżetów (52,2%). Na prawie niezmiennym poziomie pozostał udział w wydatkach ogółem dotacji udzielanych przez JST (wzrost o 0,5%) oraz wydatków przeznaczanych przez JST na obsługę długu (wzrost o 0,4%), ich udział jednak pozostaje na niskim poziomie, odpowiednio 7,9% i 1,9%. Nadal największą część swoich budżetów (24,5%) województwa samorządowe przeznaczają na dotacje, najmniej – gminy (5,3%), które pozostają raczej ich beneficjentem. Koszty obsługi długu najbardziej obciążały wydatki miast na prawach powiatu (2,2%) i wyodrębnionego z nich m.st. Warszawy (2,7%), które w największym stopniu – obok gmin – korzystają ze zwrotnych źródeł finansowania w postaci kredytów i pożyczek. Od lat bez zmian pozostaje struktura wydatków przeznaczanych przez JST na zadania własne i zlecone. Wciąż zdecydowana większość realizowanych przez nie zadań miała charakter zadań własnych (90,7%), przy czym w najwyższym stopniu dotyczyło to miast na prawach powiatu (93,6%) i wyodrębnionego spośród nich m.st. Warszawy (96,9%). W strukturze wydatków gmin i powiatów, które w największym stopniu realizowały zadania zlecone, wydatki te stanowiły odpowiednio 11,3% i 11,6% wydatków ogółem.

Analogicznie do lat poprzednich wydatki JST w 2012 r. koncentrowały się w czterech działach klasyfikacji budżetowej: „Oświata i wychowanie” (30,8%), „Transport i łączność” (16,3%), „Pomoc społeczna” (12,6%) i „Administracja publiczna” (8,8%). Na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą najwięcej ze swoich budżetów przeznaczały gminy (38,4%) i powiaty (39,1%) oraz miasta na prawach powiatu (34,1%). Podobnie przedstawia się sytuacja przy wydatkowaniu środków na pomoc społeczną – jednostki przeznaczyły na ten cel odpowiednio 16,2%, 14,7% i 11,6% swoich wydatków. Wydatki transportowe stanowiły najważniejszą część wydatków województw samorządowych (37,9%) i m.st. Warszawy (35,4%). Ponadto, województwa około 10% wydatków przeznaczały na rolnictwo i łowiectwo, co wiązało się z realizacją inwestycji w regionalnej infrastrukturze związanej z gospodarką wodną.

Jak co roku, zdecydowaną część zadań samorządowych realizowały gminy (43,5%), które charakteryzował szczególnie wysoki udział w wykonywaniu zadań samorządowych z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (68,3% wydatków samorządowych na te zadania), rolnictwa i łowiectwa (60,5%), pomocy społecznej (55,9%), kultury fizycznej (52,6%) oraz oświaty i wychowania (52,4%). Następne w kolejności, co do zakresu realizacji zadań samorządowych, miasta na prawach powiatu koncentrowały swoje działania głównie w obszarach dotyczących gospodarki mieszkaniowej (38,1%), kultury fizycznej (36,1%) oraz transportu i łączności (35,1%). Powiaty w zakresie swoich obowiązków wykonywały głównie zadania z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej (34,8%), pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej (34,0%), bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (32,8%) oraz ochrony zdrowia (32,7%). Samorzady województw najwięcej swoich środków przeznaczały na zadania związane z rolnictwem i łowiectwem (34,7%), ochroną zdrowia (27,1%) oraz transportem i łącznością (20,3%).

Wynik budżetu jest odzwierciedleniem wzajemnej relacji dochodów i wydatków ujętych w rocznym planie finansowym. Różnica między dochodami i wydatkami budżetu w skali roku może być wartością dodatnią bądź ujemną. W pierwszym przypadku będziemy mieli do czynienia z nadwyżką budżetową, w drugim – z deficytem budżetowym. Deficyt budżetowy jest zatem ujemną różnicą między dochodami a wydatkami budżetu JST. Taka nierównowaga może zaznaczyć się nie tylko na etapie planowania i ustalania wyniku budżetu, ale także w ciągu roku budżetowego przejściowym niedoborem środków finansowych, spowodowanym nieterminowym pozyskiwaniem dochodów bądź brakiem korelacji w czasie dochodów i wydatków budżetowych. Ustawodawca wyraźnie rozgranicza pojęcie deficytu budżetowego, odzwierciedlającego stan niezrównoważenia budżetu w skali roku (art. 217 ust. 2 u.f.p.), od występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST, przejawiającego się chwilowym brakiem płynności finansowej (art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.f.p.). Te krótkotrwałe niedobory mogą jednak spowodować powstanie deficytu, o ile do końca roku budżetowego płynność finansowa nie zostanie przywrócona. Wśród źródeł deficytu budżetowego można wskazać zarówno zbyt niskie, niewystarczające dochody publiczne (co może być związane m.in. ze spadkiem tempa rozwoju gospodarczego, zmniejszeniem dochodów ludności czy stanu zatrudnienia), nadmierne wydatki budżetowe związane z realizacją przez JST przedsięwzięć rozwojowych, błędy popełniane podczas planowania budżetowego, jak np. niedoszacowanie dochodów, wysokie koszty obsługi długu publicznego, nieefektywny system ściągania podatków, nieprzewidziane wydatki pojawiające się w trakcie roku budżetowego, spowodowane np. klęskami żywiołowymi czy zamieszkami społecznymi<sup>22</sup>.

Obowiązujące przepisy prawne nie wprowadzają obowiązku uchwalania budżetu jako zrównoważonego planu finansowego. Reglamentacji prawnej podlega natomiast wysokość deficytu budżetowego (w powiązaniu z długiem JST) oraz sposób jego finansowania. Ustawa o finansach publicznych zawiera przepisy prawne, które regulując zasady i warunki zaciągania długoterminowych zobowiązań finansowych, przeciwdziałają nadmiernemu zadłużaniu się JST. Wynikające z nich ograniczenia mają charakter zewnętrzny i wewnętrzny. Zewnętrzne ograniczenia zaciągania długu przez JST wynikają z regulacji dotyczących państwowego długu publicznego, którego częścią składową jest dług JST, związanych z prowadzeniem postępowań ostrożnościowych i sanacyjnych w celu ochrony określonego przez Konstytucję 60% pułapu tego długu. Natomiast ograniczenia wewnętrzne tworzą te regulacje prawne, które bezpośrednio (wprost) odnoszą się do zasad i warunków zadłużania się JST.

Deficyt JST może być pokryty przychodami ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez tę jednostkę, z kredytów i z pożyczek, z prywatyzacji majątku JST, z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz tzw. wolnymi środkami będącymi nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającą z rozliczeń

<sup>22</sup> Zob. M. Pietrewicz, *Finanse publiczne*, [w:] J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Warszawa 2010, s. 181 i n.



wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych<sup>23</sup>. Przepis art. 217 ust. 2 u.f.p. zawiera zamknięty katalog możliwych źródeł sfinansowania deficytu budżetowego. Przychody pochodzące z tych źródeł mają zróżnicowany charakter i w większości są to środki zwrotne – kredyty, pożyczki, wpływy z emisji papierów wartościowych, które przejściowo zasilają budżet i które w przyszłości będą musiały zostać zwrócone, co może mieć wpływ na ogólną sytuację finansową JST w przyszłości. Podobnie prazródłem wolnych środków są wpływy ze wskazanych tytułów przechodzące na następny rok budżetowy z uwagi na to, że nie zostały one w całości wykorzystane w danym roku na sfinansowanie wydatków lub rozchodów budżetu. Do grupy wolnych środków należy też zaliczyć spłaty pożyczek udzielonych przez daną JST, które będą następować w roku budżetowym, na który planuje się deficyt. Nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wpływy z prywatyzacji majątku JST należą do kategorii źródeł własnych finansowania deficytu budżetowego.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, tak krótkoterminowych, jak i długoterminowych, określany jest w uchwale budżetowej. Wielkość tego limitu musi mieć uzasadnienie w strukturze uchwalonego budżetu jako podstawy gospodarki finansowej JST. Zaciągane przez JST kredyty, pożyczki oraz wpływy z emisji obligacji komunalnych stanowią przychody budżetu JST, a ich spłata jest rozchodem tego budżetu.

W 2012 r. JST wszystkich typów (gminy, m.st. Warszawa, miasta na prawach powiatu, powiaty, województwa samorządowe) planowały deficyt budżetowy, który ostatecznie osiągnął kwotę 3 045 780 tys. zł i stanowił 1,7% w relacji do dochodów (w 2011 r. odpowiednio 6,0%, a w 2010 r. – 9,2%)<sup>24</sup>. Dominowały jednak jednostki z nadwyżką budżetową, które stanowiły ponad połowę JST (54,9%). W związku z planowanym na 2012 r. deficytem, w budżetach JST przyjęto przychody wyższe od rozchodów. Podobnie jak w latach ubiegłych wciąż podstawową pozycję w strukturze przychodów zajmowały kredyty i pożyczki, które w 2012 r. stanowiły 41,8% wszystkich środków pozyskanych przez JST ze źródeł zewnętrznych. Były one najpoważniejszym źródłem przychodów dla JST wszystkich typów poza m.st. Warszawa, dla którego 100,0% przychodów stanowiły wolne środki pochodzące z niewykorzystanych, a wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. We wszystkich pozostałych typach JST przychody z tytułu wolnych środków uległy zwiększeniu w stosunku do roku ubiegłego, w największym stopniu w powiatach i województwach samorządowych (odpowiednio o 13,1% i 9,3%). Wzrosły również przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych (o 1,4%), a obniżyły się – z tytułu emisji papierów wartościowych i obligacji (o 3,7%).

W strukturze rozchodów JST nadal dominującym źródłem były spłaty kredytów i pożyczek, które stanowiły od 55,5% rozchodów ogółem w województwach samorządowych

<sup>23</sup> Zob. U. Tkaczuk, W. Janek, *Sposób obliczenia nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wolnych środków*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12.

<sup>24</sup> Dane empiryczne zostały zaczerpnięte ze *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 172-173, sporządzonego przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

do 86,0% w powiatach. Jedynie w budżecie m.st. Warszawy rozchody z tego tytułu stanowiły 22,4%. W województwach samorządowych dość znacząco wzrosły rozchody z tytułu wykupu papierów wartościowych i obligacji (o 17,4%).

Zaciągania zobowiązań długoterminowych w formie pożyczek i kredytów oraz emisji samorządowych papierów wartościowych (obligacji), przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu budżetowego jest podstawowym źródłem zadłużania się JST<sup>25</sup>. Udział zobowiązań z pozostałych tytułów dłużnych (zobowiązania wymagalne, przyjęte depozyty) w strukturze zadłużenia jednostek samorządowych jest minimalny. Głównym powodem zadłużania się JST jest brak równowagi budżetowej i brak własnych środków na pokrycie niedoboru budżetowego. Zaciąganie długu wiąże się z polityką rozwojową władz lokalnych mających na celu poprawę jakości i dostępności świadczonych usług. Instrumenty zwrotne służą głównie finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Sięganie do tego rodzaju instrumentów, aczkolwiek uzasadnione, może mieć również negatywne konsekwencje dla kondycji finansowej JST w przyszłości. W budżetach kolejnych lat pojawiają się bowiem dodatkowe wydatki w postaci kosztów obsługi długu i konieczność wygospodarowania nadwyżki na jego spłatę. Dlatego zaciąganie długu powinno zostać każdorazowo poprzedzone rachunkiem ekonomicznym pozwalającym zdefiniować finansowe i pozafinansowe koszty i korzyści związane z określoną formą finansowania zewnętrznego<sup>26</sup>. Umożliwi to, uwzględniając zarówno obecną, jak i prognozowaną kondycję finansową, w tym możliwości generowania dochodów, bez zbędnych ograniczeń realizowanie zadania JST przy jednoczesnej obsłudze zadłużenia<sup>27</sup>.

Udział kredytów i pożyczek w strukturze zobowiązań JST wliczanych do długu publicznego w 2012 r. wyniósł 91,7% (2011 r. – 91,1%, 2010 r. – 90,5%), przy czym był on zróżnicowany w poszczególnych typach JST i stanowił w gminach – 97,5%, powiatach – 97,1%, miastach na prawach powiatu – 94,1%, województwach samorządowych – 94% oraz w m.st. Warszawa – 47%<sup>28</sup>. Natomiast udział obligacji w strukturze zobowiązań JST wliczanych do długu publicznego w 2012 r. wyniósł 7,2% (2011 r. – 7,6%, 2010 r. – 8%), przy czym był on zróżnicowany w poszczególnych typach JST i stanowił w gminach zaledwie 0,9%, powiatach – 2,3%, miastach na prawach powiatu – 4,9%, województwach samorządowych – 5,5% oraz w m.st. Warszawa – 53%. Przeciętne zadłużenie

<sup>25</sup> Zob. szerzej: M. Bitner, E. Chojna-Duch, *Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych*, [w:] E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk (red.), *Prawo finansowe*, wyd. III, Warszawa 2010, s. 115 i n.; Z. Ofiarowski, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1-2; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002, s. 257 i n.

<sup>26</sup> Zob. W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 29; S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993, s. 70 i n.; S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 1997, s. 190.

<sup>27</sup> Zob. I. Świderek, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6, s. 42.

<sup>28</sup> Dane empiryczne zostały zaczerpnięte ze *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Warszawa 2012, s. 176-180 oraz *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 173-176, sporządzonych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

JST w 2012 r. wyniosło 38,2% (2011 r. – 38,4%, 2010 r. – 33,8%) ich dochodów wykonywanych na koniec roku budżetowego, przy ustawowo określonym limicie zadłużenia na poziomie 60%. Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu – 48,4% i wyodrębnione spośród nich m.st. Warszawa – 57,7% oraz województwa samorządowe – 40,1%, natomiast w najniższym stopniu długiem obciążone były powiaty – 26,5%. W 30 JST (26 gmin, 3 powiaty i 1 województwo samorządowe) przekroczony został ustawowy limit zadłużenia. Na taki stan rzeczy miała wpływ rozszerzona definicja kredytów i pożyczek zaliczanych do długu publicznego, wprowadzona rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, które weszło w życie 1 stycznia 2012 r. Dla porównania w 2011 r. liczba jednostek, które przekroczyły 60% pułap zadłużenia wyniosła: 29 gmin i 1 powiat, a w 2010 r. 17 gmin.

Zaliczane w 2012 r. do długu publicznego zobowiązania JST w 80,6% miały charakter krajowy. Podobnie jak dotychczas główną grupą wierzycieli były banki krajowe (73,9% zadłużenia JST), zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowiły 5,7% ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań JST. W największym stopniu dług publiczny generowały gminy – 38,6% i miasta na prawach powiatu – 35,2% udziału w zobowiązaniach ogółem. Udział pozostałych typów JST (powiatów, województw samorządowych, m.st. Warszawa) nie przekroczył 10% zobowiązań ogółem.

Samorządy terytorialne wykorzystują różne formy finansowania swoich potrzeb pożyczkowych, dywersyfikując źródła pochodzenia kapitału dłużnego oraz kształtując profil zadłużenia w oparciu o terminy jego spłaty w przyszłości. Kredyty i pożyczki nadal są dominującym sposobem zadłużania się JST. Udział obligacji komunalnych w łącznym długu JST wskazuje natomiast, że stanowią one źródło pozyskania finansowania, które jest raczej komplementarne niż alternatywne dla kredytu bankowego.

\*\*\*

Zakres finansów samorządu terytorialnego powiązany jest z wielością i rodzajem zadań wykonywanych przez JST poszczególnych szczebli. Realizacja prawa udziału JST w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań wiąże się nie tylko z koniecznością dokonania podziału dochodów publicznych pomiędzy państwo a samorząd terytorialny oraz poszczególne jego szczeble, ale dostosowania również wysokości uzyskanych dochodów z przypisanych źródeł do wydatków niezbędnych na pokrycie kosztów wykonywanych zadań. Podobnie zasada ta musi być brana pod uwagę przy kształtowaniu prawa podmiotowego samorządu terytorialnego do subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa, instrumentów służących równoważeniu budżetów lokalnych. Zwłaszcza w przypadku subwencji ogólnej obowiązkiem ustawodawcy jest przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby na odpowiednie wsparcie finansowe tych JST, których potencjał ekonomiczny i finansowy z przyczyn obiektywnych jest słabszy w porównaniu z innymi jednostkami. Analiza danych empirycznych wskazuje na zróżnicowany potencjał finansowy JST poszczególnych szczebli,

co w sposób istotny rzutuje na ich samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej. Potencjał ten jest zwłaszcza niekorzystny dla samorządów powiatów z uwagi na zbyt niski udział ich dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. Na obecny obraz gospodarki finansowej JST z jednej strony wpłynęło spowolnienie rozwoju gospodarczego kraju i jego następstwa w postaci ograniczenia inwestycji, wysokiej stopy bezrobocia i ograniczenia dynamiki wzrostu płac, a przez to i wzrostu konsumpcji, z drugiej – znaczny udział środków z budżetu UE oraz innych środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej w finansowaniu zadań JST, a zwłaszcza wydatków inwestycyjnych. Możliwość korzystania z tego rodzaju środków wymaga z reguły jednoczesnego zaangażowania środków własnych na współfinansowanie projektów, co bardzo często oznacza konieczność zaciągania kredytów czy pożyczek z uwagi na brak odpowiednich własnych zasobów finansowych. Dający się zauważyć stopniowy spadek wydatków majątkowych w budżetach JST wszystkich szczebli jest wynikiem nie tylko pogarszającej się sytuacji finansowej JST, ale również zmiany reguł ustalania dopuszczalnego pułapu zadłużenia tych jednostek, który wprawdzie zacznie obowiązywać od 2014 r., ale jest ustalany na podstawie określonych wielkości budżetowych z trzech poprzedzających lat.

## Literatura

- Bitner M., Chojna-Duch E., *Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych*, [w:] E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk (red.), *Prawo finansowe*, wyd. III, Warszawa 2010
- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.*, [w:] A. Błaś (red.), *Studium nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002
- Błaś A. (red.), *Studium nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993
- Brzeziński B., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 1999
- Chojna-Duch E., Litwińczuk H. (red.), *Prawo finansowe*, wyd. III, Warszawa 2010
- Dębowska-Romanowska T., *Budżet gminy*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, wyd. 2, Warszawa 1997
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995
- Gliniecka J., Drwiłło A., *Finanse gmin*, Gdańsk 1995
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Katowice 2003
- Gumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001

- Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12
- Miemiec M., Cybulski B. (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 rok*, Warszawa 1997
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005
- Miemiec W., Miemiec M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12
- Nykiel W., *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993
- Ofiarski Z., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010 nr 1-2
- Oniszczyk J., *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000
- Ostaszewski J. (red.), *Finanse*, Warszawa 2010
- Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 1997
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993
- Pietrewicz M., *Finanse publiczne*, [w:] J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Warszawa 2010
- Ruśkowski E., *Autonomia podatkowa jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja władzy publicznej*, [w:] *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa profesora J. Gluchowskiego*, Toruń 2002
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Warszawa 2012
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Warszawa 2013
- Świderek I., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6
- Tegler E., *Władztwo podatkowe gmin*, [w:] M. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 rok*, Warszawa 1997
- Tkaczuk U., Janek W., *Sposób obliczenia nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wolnych środków*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12