

FINANSE SAMORZĄDOWE PO 25 LATACH SAMORZĄDNOŚCI

Diagnoza i perspektywy

redakcja naukowa
Wiesława Maria Miemieć

MONOGRAFIE

FINANSE SAMORZĄDOWE PO 25 LATACH SAMORZĄDNOŚCI

Diagnoza i perspektywy

redakcja naukowa
Wiesława Maria Miemieć

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

MONOGRAFIE

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Wrocławski

Stan prawny na 1 czerwca 2015 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Ewa Bogacka-Kisiel

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Kinga Zajac

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumił, Krystyna Szych

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9330-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

| | |
|---|-----|
| Wykaz skrótów | 9 |
| Wprowadzenie | 15 |
| Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający (<i>Teresa Dębowska-Romanowska</i>) | 19 |
| Część I | |
| Zagadnienia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego | |
| Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych (<i>Eugeniusz Ruśkowski</i>) | 31 |
| Niektóre teoretyczne zagadnienia z zakresu restytucji samorządu publicznego i jego podstaw materialnych (<i>Petr Mrkýjoka</i>) | 43 |
| Budżet partycypacyjny w Hiszpanii (<i>Jarostaw Marczak</i>) | 53 |
| Financial Law and Local Finance Problems (<i>E.V. Chernikova, O.N. Gorbunova, J.V. Gorosh</i>) | 67 |
| Negatywne czy pożądane zjawisko deficytu i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego (<i>Krystyna Piotrowska-Marczak</i>) | 71 |
| Reguły budżetowe ograniczające deficyt i dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej (<i>Michał Koziel</i>) | 81 |
| Wieloletnia prognoza finansowa samorządu województwa jako instrument kształtowania rozwoju regionalnego (<i>Elżbieta Berezowska</i>) | 91 |
| Prognoza kwoty długu jako element wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (<i>Urszula Rabej</i>) | 103 |

| | |
|--|-----|
| Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – perspektywy i ograniczenia (<i>Wiesława Miemiec</i>) | 115 |
| Zastępcze ustalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w świetle art. 240a i 240b u.f.p. (<i>Krzyszyna Sawicka</i>) | 127 |
| Nadzór i kontrola w zakresie finansowania działalności lokalnych instytucji rządowych i samorządowych w Republice Białoruś (<i>Lilia Abramczyk</i>) | 143 |
| Instytucja absolutorium w gminie – wnioski i postulaty (<i>Monika Augustyniak</i>) | 150 |
| Stosowanie przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do wymiaru i poboru wybranych opłat publicznych gminy (<i>Rafał Kowalczyk</i>) | 163 |
| Postępowanie upadłościowe jako rezylienny element systemu przeciwdziałania niewypłacalności samorządu terytorialnego w Polsce (<i>Mateusz Langer</i>) | 173 |
| Finansowanie zadań własnych gminy w zakresie wspierania rodziny (<i>Ewa Koniuszewska, Katarzyna Święch-Kujawska</i>) | 182 |
| Źródła i zasady finansowania wybranych usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (<i>Irena Czaja-Hłiniak</i>) | 192 |
| Zasady udzielania dotacji podmiotom wykonującym działalność leczniczą przez jednostki samorządu terytorialnego (<i>Paweł Lenio</i>) | 201 |

Część II

Dochody jednostek samorządu terytorialnego a zagadnienie ich adekwatności

| | |
|--|-----|
| System korekcyjno-wyrównawczy w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – ewolucja i ocena rozwiązań prawnych (<i>Monika Bogucka-Felczak</i>) | 213 |
| Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy (<i>Tomasz Sowiński</i>) | 228 |
| Teorie samorządu terytorialnego i ich wpływ na kształtowanie strony dochodowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego (<i>Elżbieta Feret</i>) | 238 |
| Absurdy prawa finansowego i finansów po 25 latach samorządu terytorialnego – doświadczenia praktyczne (<i>Elżbieta Stolorz-Krzysz</i>) | 249 |

| | |
|--|-----|
| Programy pomocowe jednostek samorządu terytorialnego jako instrumenty wspierania rozwoju lokalnego (<i>Małgorzata Cilak</i>) | 256 |
| Modyfikacja zasad udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej oraz pomocy <i>de minimis</i> (z wyłączeniem pomocy <i>de minimis</i> w rolnictwie, rybołówstwie i akwakulturze) na lata 2014–2020 (<i>Marcin Urban</i>) | 267 |
| Charakter prawny współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi (<i>Damian Cyman</i>) | 276 |

Część III

Dochody podatkowe budżetu jednostek samorządu terytorialnego

| | |
|---|-----|
| Jednostki samorządu terytorialnego jako podatnicy podatku od towarów i usług. Aktualne zagadnienia (<i>Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Katarzyna Feldo</i>) ... | 287 |
| Podmiotowość podatkowa jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych jednostek budżetowych (<i>Witold Modzelewski, Marcin Rozbicki</i>) | 298 |
| Wpływ statystyki publicznej na wybrane elementy konstrukcyjne podatków stanowiących źródło dochodów własnych gmin (<i>Paweł Mańczyk</i>) | 309 |
| O zasadności opodatkowania nieruchomości gminnych podatkiem od nieruchomości (<i>Paweł Grzybowski</i>) | 318 |
| Opodatkowanie infrastruktury portowej (<i>Katarzyna Kopyściańska</i>) | 329 |
| Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości niewykończonego budynku (<i>Jerzy Politowicz</i>) | 337 |
| Konstrukcja normatywna przedmiotu opodatkowania w podatku leśnym (<i>Ewelina Skwierczyńska</i>) | 349 |
| Władztwo daninowe gminy dotyczące opłaty skarbowej – analiza wybranych uchwał rad gmin (<i>Zbigniew Ofiarski</i>) | 359 |
| Opłaty na gruncie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – wybrane problemy (<i>Dobrosława Antonów</i>) | 372 |
| Opłata adiacencka jako źródło dochodów gminy (<i>Cyprian Golda</i>) | 383 |
| Doręczenie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu podatkowym (<i>Marek Kopyściański</i>) | 393 |

| | |
|---|-----|
| Dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania na ich terenie gazu łupkowego (<i>Przemysław Pest</i>) | 403 |
| Problematyka władztwa podatkowego gminy (<i>Dominik Godula</i>) | 411 |

Część IV

Stawki, ulgi i zwolnienia podatkowe

| | |
|--|-----|
| Stawki podatku od nieruchomości – kryteria i prawne granice ich różnicowania (<i>Aleksandra Godek</i>) | 423 |
| Wykładnia przepisów regulujących ustawowe zwolnienia w podatku od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych (<i>Paweł Majka</i>) | 435 |
| Wady konstrukcji zwolnień ustawowych w podatku od nieruchomości jako konsekwencje niewłaściwego użycia „źródeł elastyczności” – zarys problematyki (<i>Paweł Borszowski</i>) | 446 |
| Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe – podstawa prawna i zakres stosowania (<i>Marek Zdebel</i>) | 455 |

Część V

Prawne aspekty uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego na rynku finansowym

| | |
|--|-----|
| Kontrowersje związane ze stosowaniem instrumentów pochodnych przez jednostki samorządu terytorialnego (<i>Patrycja Zawadzka</i>) | 467 |
| Reguły fiskalne a rynek obligacji komunalnych (<i>Przemysław Panfil</i>) | 478 |
| Lokaty wolnych środków z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego (<i>Wojciech Bożek</i>) | 487 |
| Pieniądz lokalny (<i>Witold Srokosz</i>) | 496 |
| Wykaz literatury | 507 |
| Wykaz źródeł prawa | 531 |
| Wykaz orzecznictwa | 539 |

Wykaz skrótów

Akty prawne

- VI dyrektywa - szósta dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej; ujednoliconą podstawą wymiaru podatku (77/388/EWG) (Dz. Urz. WE L 145 z 13.06.1977, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, s. 23)
- dyrektywa 2006/112/WE - dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, z późn. zm.)
- dyrektywa 2007/64/WE - dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE (Dz. Urz. UE L 319 z 5.12.2007, s. 1, z późn. zm.)
- dyrektywa 2009/110/WE - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywę 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz. Urz. UE L 267 z 10.10.2009, s. 7, z późn. zm.)
- EKSL - Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- nowela węglowodorowa - ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1133)

- nowelizacja u.f.p. z 2010 r. - ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726 z późn. zm.)
- nowelizacja u.f.p. z 2014 r. - ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1626)
- nowelizacja u.i.d.p. z 2014 r. - ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 183)
- o.p. - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- pr. bank. - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 128 z późn. zm.)
- pr. bud. - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- pr. geol. - ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.)
- p.w.u.f.p. - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.)
- rozporządzenie o rachunkowości - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 289)
- TFUE - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
- u.d.j.s.t. - ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.)
- u.d.j.s.t. z 1998 r. - ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.)
- u.d.l. - ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.)
- u.d.p.p.w. - ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.)
- u.f.g. - ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164 z późn. zm.)
- u.f.p. - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.f.p. z 1998 r. - ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

- u.f.p. z 2005 r. – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114)
- u.l. – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 z późn. zm.)
- u.o.n.d.f. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168)
- u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 783 z późn. zm.)
- u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.)
- u.p.l. – ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 465 z późn. zm.)
- u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.)
- u.p.p.m. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179)
- u.p.p.p. – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 696)
- u.p.r. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.)
- u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 86 z późn. zm.)
- u.p.s.p.p. – ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.)
- u.p.t.u. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)
- u.p.t.z. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.)
- u.p.w.n.k. – ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. poz. 362 z późn. zm.)
- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

| | |
|------------|--|
| u.s.p. | - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.) |
| u.s.p.w. | - ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym (Dz. U. poz. 1215 z późn. zm.) |
| u.s.w. | - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.) |
| u.u.p. | - ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 873 z późn. zm.) |
| u.w.r.p.z. | - ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 332 z późn. zm.) |
| u.z.o.z. | - ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.) |
| u.z.p.p.r. | - ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1649 z późn. zm.) |

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

| | |
|--------------|---|
| CBOSA | - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych |
| Dz. P. P. P. | - Dziennik Praw Państwa Polskiego |
| ECR | - European Court Reports |
| FK | - Finanse Komunalne |
| GSP | - Gdańskie Studia Prawnicze |
| KPPod. | - Kwartalnik Prawa Podatkowego |
| M. Pod. | - Monitor Podatkowy |
| M. Prawn. | - Monitor Prawniczy |
| NZS | - Nowe Zeszyty Samorządowe |
| ONSA | - Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| ONSA WSA | - Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych |
| OSNP | - Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy |
| OSPika | - Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych |
| OTK | - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| OwSS | - Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych |
| PiP | - Państwo i Prawo |
| POP | - Przegląd Orzecznictwa Podatkowego |
| PPH | - Przegląd Prawa Handlowego |
| PPLiFS | - Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych |
| Prz. Legisl. | - Przegląd Legislacyjny |
| Prz. Pod. | - Przegląd Podatkowy |
| Prz. Sejm. | - Przegląd Sejmowy |
| PUG | - Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego |
| RPEiS | - Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny |
| Sam. Teryt. | - Samorząd Terytorialny |
| St. Pr.-Ek. | - Studia Prawno-Ekonomiczne |
| ZNSA | - Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego |
| ZNUŁ | - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego |
| ZNUS | - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego |

Inne

| | |
|---------|---|
| BGK | - Bank Gospodarstwa Krajowego |
| ETS | - Europejski Trybunał Sprawiedliwości |
| GKO | - Główna Komisja Orzekająca |
| GUS | - Główny Urząd Statystyczny |
| IWZ | - indywidualny wskaźnik zadłużenia |
| JSFP | - jednostka sektora finansów publicznych |
| JST | - jednostka samorządu terytorialnego |
| MF | - Minister Finansów |
| MOPS | - miejski ośrodek pomocy społecznej |
| MŚP | - małe i średnie przedsiębiorstwa |
| NBP | - Narodowy Bank Polski |
| NFOŚiGW | - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| NFZ | - Narodowy Fundusz Zdrowia |
| NGO | - organizacja pozarządowa |
| NSA | - Naczelny Sąd Administracyjny |
| OECD | - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju |
| PKB | - produkt krajowy brutto |
| PPP | - partnerstwo publiczno-prywatne |
| RIO | - regionalna izba obrachunkowa |
| SIK | - samorządowa instytucja kultury |
| SKO | - samorządowe kolegium odwoławcze |
| SN | - Sąd Najwyższy |
| SPZOZ | - samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej |
| TK | - Trybunał Konstytucyjny |
| TSUE | - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| UOKiK | - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów |
| WIBID | - Warsaw Interbank Bid Rate |
| WPF | - wieloletnia prognoza finansowa |
| WPPF | - Wieloletni Plan Finansowy Państwa |
| WSA | - wojewódzki sąd administracyjny |

Wprowadzenie

Ćwierć wieku, jaka minęła od wprowadzenia w Polsce zasadniczych zmian ustrojowych, to również okres restytucji samorządu terytorialnego i przywrócenia mu osobowości prawnej. Ta rocznica została powszechnie dostrzeżona i doceniona przez obywateli, media, a także najwyższe władze państwowe. W adresie wystosowanym z tej okazji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski stwierdził m.in.: „Odrodzona samorządność to jeden z największych sukcesów naszych przemian. Uwolniła ona obywatelską energię Polaków i pozwoliła lokalnym wspólnotom współuczestniczyć i współdecydować w sprawach publicznych. (...) Samorząd terytorialny stał się polem mądrze zagospodarowanej wolności i trwałym elementem polskiego ustroju”.

Reforma samorządowa była procesem długotrwałym, a rola samorządu terytorialnego istotnie w ciągu tych lat się zmieniała, szczególnie po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Kryzys gospodarczy wyraźnie unaoczniał niedostatki systemu finansów publicznych, ale skłonił też do podjęcia wielu doraźnych działań mających poprawić jego stabilność. Wydarzeniom tym towarzyszyły modyfikacje prawa finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzane rozwiązania miały jednak najczęściej charakter interwencyjny, prowizoryczny, doraźny. Ustawicznie zmieniały się przepisy dotyczące np. dochodów jednostek samorządowych, ich gospodarki finansowej czy zasad wydatkowania środków pozyskiwanych z rozmaitych źródeł. O ile samo odrodzenie samorządności zostało ocenione jednoznacznie pozytywnie, o tyle podejmowane reformy prawa finansów samorządowych nie były satysfakcjonujące ani z punktu widzenia teorii, ani praktyki. Nie stworzono systemu, który można by uznać za kompletny i trwały.

Bogate w wydarzenia dwudziestopięcioletnie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce i rozwoju związanego z nim prawa finansowego skłaniają więc do dokonania podsumowań i ocen. Zorganizowana przez Katedrę Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego międzynarodowa konferencja naukowa na temat „XXV lat prawa finansowego samorządu terytorialnego i finansów samorządowych”, nad którą patronat objął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, spotkała się z dużym zainteresowaniem środowisk naukowych Polski i Europy Środkowo-Wschodniej. Uczestnicy konferencji, którzy przedstawili referaty i wzięli udział w dyskusjach, zostali zaproszeni do przygotowania opracowań składających się na niniejszą monografię. Jak wskazuje tytuł, poświęcona jest ona zarówno diagnozie

obecnego stanu prawa finansowego i finansów samorządowych, jak i analizie dylematów, które pojawiły się w ciągu ćwierćwiecza ewolucji systemu finansów samorządowych. W wielu opracowaniach zawarte są też sugestie dotyczące pożądanego kierunku dalszych korekt czy nawet zasadniczych zmian tego systemu. Tem i kontekstem takich rozważań stały się kwestie dotyczące problemów i rozwiązań zastosowanych w innych państwach, poruszone m.in. w opracowaniach przygotowanych przez zagranicznych autorów.

Z uwagi na tak sformułowany zakres tematyczny niniejszego tomu słuszne wydało się ujęcie prac w pięć grup zagadnień. Pierwsza część obejmuje prace poświęcone gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego. Poruszono w niej problem decentralizacji zadań na rzecz JST. Podjęto kwestię oceny, czy obecny system decentralizacji zapewnia samodzielność finansową tych jednostek. Zwrócono uwagę na rozwiązania umożliwiające wydłużenie horyzontu planowania budżetowego (wieloletnia prognoza finansowa, prognoza kwoty długu), wskazując na liczne słabości obowiązujących rozwiązań oraz postulując wprowadzenie kompleksowego i spójnego operacyjnego dokumentu programowego. W tej części zostały również zbadane zagadnienia nadzoru i kontroli. Przedstawiono instytucję absolutorium jako narzędzia kontroli wykonywanej w podstawowej JST, uznając je za właściwe narzędzie oceny sposobu gospodarowania środkami publicznymi. Problem stwierdzonego w toku kontroli nadmiernego zadłużenia został ukazany w aspekcie możliwości zastępczego ustalenia budżetu JST przez kolegium RIO. Uznano to za pożądany środek nadzoru o charakterze władczym, którego legalność podlega kontroli sądów administracyjnych. Zaproponowano także możliwość ustanowienia w Polsce kontrolowanej upadłości JST. W tej części tomu znalazły się także krytyczne analizy kwestii wydatkowania środków będących w dyspozycji JST na zadania związane z różnymi rodzajami działalności (m.in. dotacje celowe dla podmiotów prowadzących działalność leczniczą oraz na zadania wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej). Treść części pierwszej wzbogacona jest o prezentacje ustawodawstwa czeskiego, rosyjskiego, białoruskiego i hiszpańskiego, regulującego zagadnienia budżetowe JST w tych krajach. Porównania międzynarodowe skłaniają do refleksji i ułatwiają ocenę rozwiązań wprowadzonych w Polsce. Czasami też dają konkretne wskazówki i mogą stanowić inspirację do dokonywania zmian.

W części drugiej zawarte są rozważania na temat kształtowania się dochodów JST, kwestii ich adekwatności do zadań nakładanych ustawowo na te jednostki. Struktura źródeł tych dochodów jest zróżnicowana, różna jest też ich wydajność. Konstytucyjna zasada udziału JST w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań nadal nie jest w pełni realizowana, a wprowadzane doraźnie instrumenty mające sterować dystrybucją dochodów publicznych nieraz prowadzą do absurdów. Za szczególnie istotny problem uznaje się powszechnie krytykowany system korekcyjno-wyrównawczy. Konieczna rewizja tego systemu powinna doprowadzić do systemowej reformy unormowań, wprowadzenia rozwiązań zachowujących pionowy podział publicznych zasobów finansowych, który nie ingerowałby tak daleko w dochody własne JST. Obok źródeł budżetowych bardzo ważną pozycją w ich dochodach są środki pochodzące z innych źródeł, w tym zagranicznych, dlatego w tej czę-

ści tomu umieszczono także opracowania dotyczące programów pomocowych. Stwierdzono w nich m.in., że gminy są zainteresowane przede wszystkim programami pomocowymi o mniejszych kwotach i prostszych procedurach, polegających na stosowaniu zwolnień podatkowych i różnicowaniu stawek podatkowych. Barięą dla korzystania przez JST z programów pomocowych jest przede wszystkim system regulacji prawnych dotyczących sprawozdawczości, nadmiernie rozbudowany i pozbawiony komplementarności.

Trzecia i czwarta część monografii poświęcone są zagadnieniom podatkowym w gospodarce finansowej JST. Na gruncie prawa podatkowego JST poruszono ważne kwestie władztwa podatkowego. Postawiono pytania, czy obecny system tworzy konstrukcję zapewniającą samodzielność finansową jednostek, a także czy istnieje realny wpływ JST na wielkość dochodów uzyskiwanych ze źródeł podatkowych oraz opłat. Omówiono zakres swobody regulacyjnej przysługującej organom JST i przeanalizowano konkretne podatki (w tym podatek leśny i podatek od nieruchomości) w aspekcie ich zasadności i wydajności. Zwrócono uwagę na szereg niejasnych przepisów, w tym w zakresie podatku od towarów i usług. Jego właściwe rozliczenie wymaga niejednokrotnie dokonania szczegółowych i pracochłonnych analiz, co wynika przede wszystkim ze zróżnicowanego katalogu aktywności podejmowanych przez JST. Krytycznie oceniono zbyt częste nowelizacje prawa podatkowego. Kolejne opracowania w tej części poświęcono stawkom, ulgom i zwolnieniom podatkowym jako tym elementom władztwa podatkowego, które mogą istotnie wpływać na wielkość dochodów JST. Analizując te kwestie, autorzy przyznają jednak, że realny zakres kompetencji przyznanych jednostkom samorządowym jest wąski. Wskazują ponadto na nieuzasadnioną elastyczność w konstrukcji zwolnień ustawowych w podatku od nieruchomości.

Ostatnia, piąta część tomu porusza zagadnienia korzystania przez JST z instrumentów rynku finansowego, i to zarówno klasycznych (emisja obligacji komunalnych, lokaty wolnych środków w depozyt u Ministra Finansów), jak i bardziej innowacyjnych (emisja pieniądza lokalnego, stosowanie instrumentów pochodnych). Te drugie budzą szereg wątpliwości. Legalnie emitowany pieniądz lokalny winien być monitorowany przez bank centralny, aby uniknąć naruszenia stabilności monetarnej w skali państwa. Obarczone wysokim ryzykiem instrumenty pochodne mogą być natomiast wykorzystywane przez JST tylko w określonych sytuacjach i ze szczególną ostrożnością.

W każdej z omówionych części zawarte są opracowania o różnym poziomie szczegółowości, analizujące prawnofinansowe otoczenie działalności samorządów w ujęciu teoretycznym i ogólnym, jak i konkretne grupy podmiotów czy instrumenty. Ta zróżnicowana konstrukcja dobrze odzwierciedla złożoną i wielopoziomą strukturę zagadnień, którym poświęcono niniejszy tom. U podstaw prawa finansów samorządowych leży jednak idea samorządności, odrodzonej w Polsce po latach nieistnienia. Dlatego też należy zwrócić szczególną uwagę Czytelników na esej wprowadzający, który prof. Teresa Dębowska-Romanowska poświęciła kwestiom zasadniczym dla dalszego rozwoju tej samorządności, wnikliwie oceniając istniejące rozwiązania prawne i postulując ich pożądany stan docelowy.

Mam nadzieję, że monografia ta zainteresuje nie tylko teoretyków, ale także studentów i doktorantów studiów prawnych, administracyjnych czy ekonomicznych oraz praktyków zajmujących się zagadnieniami finansów publicznych.

Wiesława Miemieć

Teresa Dębowska-Romanowska

Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający

Esej, pisany z okazji pięknej rocznicy 25-lecia restytucji samorządu terytorialnego w Polsce, wydaje się zapowiadać jeszcze jedną publikację okolicznościową – jakich wiele. Tymczasem czuję się w obowiązku – jako badacz i poniekąd współtwórca systemu finansów lokalnych – do postawienia pytania: czy w istocie mamy dalej do czynienia z tym samym samorządem terytorialnym, który ukształtował się na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Na tak zasadniczo, a zarazem niedostatecznie precyzyjnie – z punktu widzenia *stricte* naukowego – postawione pytanie trudno jest odpowiedzieć bez podania cech, które przyjmujemy za cechy tożsamościowe samorządu terytorialnego jako pewnej instytucji polityczno-prawnej.

Nie ma przecież dwóch identycznych samorządów w danym czasie, w ramach jednego państwa. Nie ma też wciąż takich samych samorządów w zmieniającym się czasie – tak samo jak zmienia się struktura ludnościowa i wiekowa mieszkańców. Rzecz jednak w tym, że prawo czyni z takich wspólnot pewną sztywną i przewidywalną strukturę i umieszcza ją w porządku ogólnopaństwowym. Nadaje także w sposób dość arbitralny – zwłaszcza gdy samorząd jest kreowany w drodze ustawy – pewne cechy kategoriałne, wspólne wszystkim samorządom, zrównując je do drugimi w sposób dość autorytarny, mimo widocznych różnic. W ten sposób samorządami stopnia podstawowego w Polsce są samorządy miejskie łącznie z wielkimi metropoliami i małe gminy, choć te pierwsze mają jednocześnie status powiatu miejskiego. Takie ujęcie opiera się na założeniu, że każda jednostka administracyjnego, ustawowego podziału kraju tworzy *eo ipso* faktyczną wspólnotę terytorialną. Tym samym więc wszystkie wspólnoty dają się ze sobą porównać – przez to zaś traktować kategoriałnie przez prawo. Unifikacja wszystkich samorządów terytorialnych działających w państwie i ich kategoriałne traktowanie za pomocą jednolitych kryteriów jest współcześnie konieczne.

Niemniej w nowoczesnych demokracjach pojawiają się czynniki społeczno-polityczne przemawiające za traktowaniem poszczególnych samorządów w sposób bardziej oddolny i zindywidualizowany – choć to się kłóci z naszym

wyobrażeniem państwa prawnego. Po pierwsze, współczesne ruchy miejskie kładą bardzo silny nacisk na to, by samorządy te traktować jako naturalną wspólnotę polityczną – czyli miejsce podejmowania istotnych, wiążących wyborów społecznych przez wszystkich mieszkańców – nie zaś (nie przede wszystkim) zdecentralizowaną administrację państwową. Stąd popularność budżetów obywatelskich, wysłuchań budżetowych i innych form bezpośredniej partycypacji w procesach zarządzania finansami komunalnymi. Już tylko to oznacza, że zakres swobody politycznej mieszkańców w każdym z tych samorządów będzie inny, nie tylko w zależności od tego, jak wielka pula środków zostanie przeznaczona na taki budżet obywatelski, ale także od tego, jakie zadania będą przekazane mieszkańcom jako przedmiot swobodnego wyboru.

Z jednej strony zatem mamy silną presję, by każdy samorząd według nieco innych zasad prowadził własną gospodarkę finansową, z drugiej zaś obowiązujące regulacje prawne determinują konieczność traktowania wszystkich samorządów według jednolitych kryteriów – to znaczy wyposażania ich w takie same źródła dochodów własnych, tak samo uzupełniane o subwencje i dotacje z budżetu państwa, oraz w taki sam, generalnie i kategorycznie określony, zakres zadań finansowanych z ich budżetów.

Uwaga ta dotyczy zwłaszcza zasad wyposażania samorządu terytorialnego w dochody własne, a przede wszystkim w dochody uzupełniające z budżetu państwa. Bardzo trudne jest jednak zapewnienie w drodze prawnej pewnego „zindywidualizowania” sytuacji finansowej poszczególnych samorządów. Przez wielu takie tendencje uznawane są za nie tylko trudne do spełnienia, ale nadto bardzo niebezpieczne z punktu widzenia ustroju całego państwa. Te nowe tendencje są w istocie dość rewolucyjne i niejako „rozsadzają” dotychczasowe dominujące doktryny państwowego charakteru samorządu jako konstrukcji służącej (obok innych urządzeń) decentralizacji administracji państwowej.

Problem jednak w tym, że nałożone na samorząd zadania, zarówno jako zadania własne, jak i zadania zlecone, są niejako automatycznie dalszym ciągiem socjalnych zadań państwa zagwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Wykonawcza rola samorządu terytorialnego jest więc nieuchronna i powszechnie aprobowana przez lokalne społeczności. Zobjektywizowane kryteria kształtowania dochodów samorządu są więc w tym systemie nieuchronne.

Finanse publiczne nie tylko na poziomie ogólnopaństwowym, ale również samorządowym w świetle dotychczasowych doświadczeń muszą być raczej związane z demokracją pośrednią niż bezpośrednią. Ta pierwsza bowiem daje większe gwarancje ochrony interesu publicznego (dobra wspólnego) zarówno w skali ogólnej, jak i lokalnej.

Przy takich założeniach najbardziej obiektywnym kryterium różnicującym samorządy staje się liczba mieszkańców, bo wydaje się ona oczywista, porównywalna i związana z istotą samorządu. Lecz takie kryterium jest użyteczne tam, gdzie w grę wchodzi systemowa pomoc dla samorządów ze strony państwa pod warunkiem, że samorządy te ukształtowały się już dawno, w sposób historyczny, i mają silną bazę dochodów własnych wyrażających niejako zaradność i aktywność samych mieszkańców. Jeśli jednak sama tylko liczba mieszkańców

miałyby wpływać na efektywność wszystkich dochodów danego samorządu, to takie kryterium staje się zawodne, a często także niesprawiedliwe. Wiadomo przecież, że obligatoryjne zadania własne nie zmniejszają się ani nie rosną mechanicznie wraz ze zmniejszaniem się lub wzrostem liczby ludności, podobnie jak przeznaczane na nie nakłady finansowe. Część zadań wymaga trwałości i stabilnego zaplecza organizacyjno-administracyjnego, ponadto liczba osób korzystających z usług komunalnych danego samorządu nie jest i nie może być nigdy do końca określona, zwłaszcza w państwie unitarnym. Różnorodne próby „zamykania” miast w postaci kart uprawniających do korzystania z danych usług tylko przez mieszkańców wydają się anachroniczne, a ponadto wątpliwe z konstytucyjnego punktu widzenia w państwie unitarnym.

Dodatkowo pojęcie wspólnotowości terytorialnej związanej z miejscem zamieszkania jest coraz słabsze. Wiele osób czuje wspólność z mieszkańcami innego samorządu ze względu na to, że tam pracuje czy studiuje. Wiele osób ma współcześnie kilka mieszkań, w których przebywa okresowo, ale często. Wolność i łatwość szybkiego przemieszczania się nie tylko w aglomeracjach powoduje, że przywiązujemy się równocześnie do różnych miejscowości ze względu na bogactwo życia kulturalnego, poziom ochrony zdrowia czy wyspecjalizowane usługi, jakie te miejscowości oferują.

Te zjawiska stanowią wyzwanie dla przyszłościowego myślenia o konstruowaniu udziałów w podatkach ogólnopaństwowych dla poszczególnych samorządów – czy powinny być one oparte formalnie na miejscu zamieszkania, czy też mogłyby podlegać podziałowi między dwa różne samorządy, z którymi dana osoba czuje się szczególnie związana. Byłby to wybór, akt wolnej woli, wyrażony w granicach i na podstawie prawa. Warto przywołać taki przykład dotyczący przyszłych możliwości konstrukcji dochodów samorządowych, jakkolwiek niekoniecznie musi on skutkować znaczącymi zmianami wpływów do budżetów lokalnych. Od strony koncepcyjnej ma niewątpliwie znaczenie rewolucyjne, ponieważ istotnym czynnikiem kształtującym przynależność do danego samorządu czyni przeświadczenie samego zainteresowanego, a nadto pozwala czuć się członkiem wspólnoty samorządowej więcej niż jednego samorządu.

Za podobnymi zmianami przemawia jeszcze wiele różnych trendów polityczno-społecznych. Przede wszystkim zaś należy zauważyć, że zmienia się pojęcie polityczności i gdzie indziej usytuowany jest punkt ciężkości polityki. Wraz ze stabilizacją państwowości i rosnącymi oczekiwaniami klasy średniej za najważniejsze decyzje polityczne coraz częściej uznaje się decyzje dotyczące jakości i sposobu kształcenia dzieci i młodzieży, organizacji komunikacji publicznej, umiejscowienia i profilu instytucji kultury i sztuki. Decyzje w tym zakresie są uznawane za najważniejsze, bo najżywiej interesują obywateli. Stąd inicjatywy i ruchy oddolne, zwłaszcza w wielkich miastach, są dzisiaj napędem demokracji. Nie trudno też wyobrazić sobie zagrożenia populistyczne, a nawet autorytarne, jakie w tego rodzaju ruchach się pojawiają, jako że zapotrzebowanie na określonego rodzaju usługi ma z reguły węższy krąg zainteresowanych niż cała społeczność, i ta mniejszość musi narzucić zdanie większości. Dążenia do wzrostu roli politycznej członków danej społeczności nie tylko z punktu widzenia danego samorządu, lecz i całego państwa, byłyby w pełni zrozumiałe

i akceptowalne, gdyby nie stanowcze rozdzielanie pożądaney wolności wyboru zachowania się od odpowiedzialności za ten wybór w sferze finansów komunalnych. Przykładem tego rodzaju konstrukcji jest tzw. budżet obywatelski, będący przejawem inicjatyw oddolnych, lecz w oderwaniu od zasady reprezentatywności woli większości. To zaś oznacza konieczność marginalizacji takich budżetów i nadania im uzupełniającego charakteru – jeśli chcemy zachować demokratyczny system.

Czy zatem powinniśmy zmierzać do działań rewolucyjnych, czy też tylko reformatorskich? W dobie stabilizacji nie jesteśmy zbyt skłonni do działań rewolucyjnych, a już zwłaszcza gdy chodzi o samorząd terytorialny – czyli najbardziej ewidentny, niejako pokazowy przykład udanego, bezkrwawego przewrotu Okrągłego Stołu, a zarazem powrotu do demokracji. W dodatku za utrzymaniem *status quo* przemawia wysoka jakość prawa, na podstawie którego był reaktywowany w Polsce samorząd przed 25 laty.

Wiele spośród zupełnie nowych i samodzielnie ukształtowanych instytucji prawnych z tego okresu przetrwało w zasadniczo niezmiennym kształcie do dziś. Stanowi to zarazem nasz własny wkład w rozwój europejskiej myśli o instytucjach lokalnych wspólnot terytorialnych i ich miejscu w państwie unitarnym. Wśród tych instytucji oryginalnych i samodzielnie „wymyślonych” przez opozycję solidarnościową na plan pierwszy wysuwają się instytucje prawno-finansowe. Nieprzypadkowo. Myślę, że twórcy systemu finansów lokalnych mieli największą świadomość, w jakim kontekście społeczno-gospodarczym będzie (przynajmniej początkowo) działał samorząd. Chodzi o niesłuchanie skromny zasób mienia prywatnego, w tym zwłaszcza jeśli chodzi o zasób nieruchomości w miastach i osiedlach, czyli tego, co statuuje „obywatelskość lokalną” w tradycyjnym rozumieniu. Towarzyszyło temu kryzysowe zubożenie społeczeństwa, większe jeszcze niż to, które „normalnie” towarzyszyło czasom realnego socjalizmu.

Rozdzielenie dochodów samorządu od dochodów państwa i oparcie źródeł tych dochodów na podatkach i opłatach lokalnych, zwłaszcza na realnym, majątkowym podatku od nieruchomości, wydawało się nie tylko trudne – ale dla wielu wręcz szkodliwe. Stawiałoby samorzady w pozycji „żerujących” na z trudem zachowanej lub zdobytej własności prywatnej. Te zastrzeżenia i lęki działają hamująco do dzisiaj.

Wieloletnie zarządzanie za pomocą tzw. centralizmu demokratycznego obok innych destrukcyjnych cech rodziło także podświadomą niechęć do podejmowania samodzielnych decyzji, jak i zresztą do zasady odpowiedzialności indywidualnej. Do dziś pozostała nam nie tylko nieufność w stosunku do elit lokalnych, ale i przeświadczenie, że centrum jest lepiej przygotowane do stanowienia, pobierania i egzekwowania danin publicznych niż administracja lokalna. W sprawach finansowych nie było także miejsca na świadomą dyskusję o lokalnej demokracji bezpośredniej, czy to jeśli chodzi o budżet, czy o referendalną formę wprowadzania niektórych podatków i opłat lokalnych.

Należy jednak zważyć, że u początku restytucji samorządu nie odbyło dyskusji ideowej o jego istocie i miejscu w Polsce jako państwie unitarnym. Bezdyskusyjnie wydawała się dominować idea państwowego charakteru samorządu,

którego rolę ograniczano do instrumentu decentralizacji administracji. Decentralizacja administracji to jednak nie to samo co zasada pomocniczości, zakładająca pierwotną pomocniczą rolę centrum – również w sferze decyzyjnej – a nie pierwotną decyzyjność centrum co do zakresu i stopnia przekazywania zadań i źródeł dochodów samorządom. Idea naturalno-prawnego charakteru samorządu była w Polsce już w okresie międzywojennym odrzucana przez większość doktryny, tym bardziej nie było dla niej miejsca w czasach tzw. realnego socjalizmu. Tak samo zresztą, jak dominowała szkoła pozytywno-prawna w całym prawoznawstwie.

Ideą społeczną tamtych lat było zatem demokratyczne, jawne i zobiektywizowane **dzielenie się** wpływami publicznymi przez centrum, a następnie zagwarantowanie samodzielności wydatkowej dla wspólnot lokalnych. Nie było ani ekonomicznej, ani społeczno-politycznej bazy dla budowania systemu dochodów własnych samorządu – mimo że werbalnie oraz w projektach ustawodawczych ciągle do niej wracano. Zwyciężyła jednak idea współodpowiedzialności centrum i samorządów za wykonywanie zadań publicznych. Za tym nie mogła więc pójść zasada rozdzielności źródeł finansowania państwa i samorządu, znana z ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

Na te trudne zaszłości związane z dziedzictwem PRL nakładały się jeszcze ważne tendencje i doświadczenia współczesnych demokratycznych państw europejskich, w których występował stały proces rozszerzania lub przekazywania zadań samorządom przez władze centralne, w połączeniu z ich uzależnieniem od partycypacji w dochodach publicznych centrum. Należy przypomnieć, że choć współczesne samorządy w państwach rozwiniętych są uzależnione od partycypacji w dochodach centrum, albo też dochody publiczne są dzielone między centrum a samorządy, to stan taki jest owocem długotrwałej ewolucji – od samowystarczalności samorządu do jego współpartnerstwa w dochodach publicznych. Takiej ewolucji naturalnej w Polsce nie było i być nie mogło. Z drugiej zaś strony nie mogło też być mowy o samowystarczalności finansowej samorządów.

Subwencja ogólna dla gmin, oparta na kryteriach zobiektywizowanych, jako publiczne prawo podmiotowe do wydatków z budżetu państwa, została wymyślona jeszcze przed upadkiem PRL¹. Potem stała się przedmiotem obrad Okrągłego Stołu i znalazła się w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), a jeszcze potem w ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.) i wreszcie w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP.

¹ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Dotacje dla rad narodowych w świetle ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz nowego prawa budżetowego*, PiP 1986, z. 4, s. 86; T. Dębowska-Romanowska, *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, St. Pr.-Ek. 1989, t. XLIII; T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne obiektywizacji subwencji i dotacji dla budżetów samorządowych*, Sam. Teryt. 1991, nr 1-2. Por. także W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, rozdział VI.

Regionalne izby obrachunkowe, zapowiadane przez ustawę samorządową, po burzliwych debatach stały się rzeczywistością jako całkowicie nowy model organu, który miał harmonijnie łączyć funkcje nadzorcze z funkcjami kontrolnymi i szkoleniowymi – zgodnie z zasadą proporcjonalności ingerencja w samodzielność samorządu terytorialnego mogła być dopuszczona wyłącznie w oparciu o kryterium legalności. Od początku też idea standaryzacji kosztów zadań samorządowych (nigdy nie zrealizowana) łączyła się z prawem do dotacji na zadania zlecone.

Finanse samorządu objęto ochroną prawną, w której to ochronie prawo do sądu przeciwko administracji centralnej odgrywać miało pierwszoplanową rolę. Pierwotnym założeniem było jednak to, że finanse lokalne zostaną dostosowane do koncepcji ustrojowej istoty samorządu danego stopnia i że będą mu adekwatnie służyć, nie zaś, że to one będą kształtowały ustroj i określały istotę samorządu. Założenie to wydawało się tym łatwiejsze do realizacji, że samorząd był „powoływany” w drodze ustawowej, a nie tworzony oddolnie i spontanicznie. Tak więc za oczywiste uznawano, że do centrum należy odpowiedzialność za określanie zamkniętej listy źródeł dochodów nie tylko publiczno-, lecz i prywatnoprawnych samorządu, prawo do decydowania o wprowadzeniu instrumentów korekcyjno-wyrównawczych, mających możliwie upodobnić sytuację finansową wszystkich samorządów danego stopnia, oraz rezygnacja z nadmiernej ich dywersyfikacji rodzajowej.

Początkowo nie widziano potrzeby stosowania instrumentów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów JST o charakterze redystrybucji poziomej. Nie było także mowy o tzw. solidaryzmie samorządowym – mimo że zaistniały próby zbudowania ogólnopolskiej reprezentacji, czyli rodzaju ogólnopolskiego sejmiku samorządowego. Idea politycznej reprezentacji samorządów, bądź to jako instytucji odrębnej, bądź też wpisanej w system władzy ustawodawczej, nie została jednak przyjęta. Nacisk położono z jednej strony na relacje JST z centrum, z drugiej zaś na wzajemne relacje z poszczególnymi JST.

W dążeniu do odcięcia się od rad narodowych i idei tzw. centralizmu demokratycznego starano się kłaść nacisk na rolę uprzednio uregulowanych ustawowo, zobiektywizowanych przesłanek kształtowania się dochodów samorządowych. Kategorialność kształtowania tych dochodów rozumiano pierwotnie jako określenie zasad systemowych, tzn. źródeł dochodów daninowych oraz przesłanek materialno-prawnych i trybu udzielania dochodów z budżetu państwa na czas nieoznaczony. Jednocześnie w systemie tym nie było miejsca na partnerskie negocjacje między stroną samorządową a władzami centralnymi. System ten zatem miał być trwały i stabilny, ale w taki sposób, w którym na plan pierwszy wysuwa się przewidywalność dochodów samorządów w relacji z państwem. Efektem tak rozumianego systemu było zatem daleko idące zróżnicowanie możliwości dochodowych poszczególnych samorządów związane ze zróżnicowaniem wydajności źródeł dochodów daninowych. Kryterium potencjału fiskalnego jako podstawa dla subwencji ogólnej miało to zróżnicowanie łagodzić – lecz nie znosić. System ten do dzisiaj jest więc ze swego założenia sztywny, oparty na zasadzie redystrybucji pionowej.

Stabilność tego systemu „opłacana” jest zatem możliwością radykalnych zmian ustawowych związanych z kolejnymi zmianami politycznymi, np. jeśli

chodzi o większość parlamentarną. Ten czynnik jest ze swej natury nieprzewidywalny i dotrzymywanie pewnych niezwerbalizowanych oczekiwań, np. że dochody daninowe nie zostaną uszczuplone działaniami legislacyjnymi centrum, wymaga wielkiej kultury politycznej, o którą na razie w Polsce trudno (wystarczy wspomnieć zmiany podatku dochodowego od osób fizycznych i ich skutki dla budżetów lokalnych po 2010 r.).

Kłeskę poniosła także idea standaryzacji kosztów wykonywania zadań publicznych. Trudno zresztą powiedzieć, czy taka standaryzacja bez zmiany koncepcji samego samorządu jest potrzebna. W efekcie jako antidotum na te wszystkie niespełnione oczekiwania wprowadzono system korekcyjno-wyrównawczy, fałszywie nazywany częścią subwencji ogólnej. Nie był on przewidziany w art. 167 Konstytucji RP. Dodatkowo nazywanie tego systemu systemem zasilania subwencji ogólnej w sposób oczywisty zantagonizowało samorządy w stopniu większym, niż wymaga tego redystrybucja pozioma, rozumiana jako ewentualny, przejściowy i marginalny korektor systemu.

Upodobnienie wpłat jednych samorządów do podatku, zaś nazwanie wpłat na rzecz drugich subwencją spowodowało, iż te pierwsze mają świadomość utraty przysługujących im konstytucyjnie dochodów własnych, które zgromadziły własnym działaniem, a te drugie pozostają w przeświadczeniu, że i ta część subwencji jest im należna, tak jak pozostała część subwencji, i że służą do niej takie same prawa podmiotowe oraz roszczenie publicznoprawne. Być może właśnie ten element konstrukcji jest najbardziej destrukcyjny w całym systemie.

Zakładane zatem cele osiągnięto w sposób dość połowiczny. Stabilność prawna systemu dochodów ma charakter względny, zaś ich elastyczność w związku ze zmieniającą się sytuacją gospodarczą nie jest dostateczna. Oczywiście można powiedzieć, że stabilność prawna systemu jest wartością wyższą niż jego elastyczność, gdyż elastyczność w mniejszym stopniu chroni ideę samorządowości lokalnej, służąc raczej dekoncentracji, a nie decentralizacji ustroju. Niemniej jest bardzo ważna, zwłaszcza w okresie kryzysowym. Dlatego należy się zastanowić, w jaki sposób zapewnić pewnego rodzaju elastyczność (wyrównywanie) dochodów samorządu celem uniknięcia nadmiernych dysproporcji.

Wydaje się, że właśnie w tym zakresie w pewien sposób należy wrócić do idei solidaryzmu samorządowego, choć jej realizacja w istniejącym systemie prawnym jest bardzo utrudniona. Ruchy oddolne pokazują także, że idea tzw. solidaryzmu międzygminnego jest w dzisiejszych czasach trudna do zrealizowania i mało popularna. Mogłaby ona mieć znaczenie tylko wówczas, gdyby chodziło o kwestie konfrontacji między centrum a samorządami. Tymczasem idea taka wymaga ofiar w postaci tworzenia funduszy wyrównawczych czy wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych niezwiązanych *stricte* z interesem danej gminy.

Warunki konieczne to wpisanie solidaryzmu samorządowego w istniejący i już ukształtowany ład konstytucyjny (czyli bez jego zmian), oparcie zarządzania środkami finansowymi na ten cel na zasadzie reprezentacji i negocjacji wewnątrzsamorządowej, czyli powrót do koncepcji samorządowego funduszu wyrównawczego, który byłby tworzony ze środków korekcyjno-wyrównawczych (co powinno skłonić ustawodawcę do przekazania zarządzania tym funduszem reprezentacji samorządów).

Warunkiem koniecznym wypracowania takich dróg jest tworzenie pewnego rodzaju reprezentacji samorządów lokalnych danego szczebla, nie tylko jako partnera władz centralnych, ale również jako reprezentanta umocowanego do zarządzania takim funduszem. Stworzenie takiego organu czy podmiotu musi w Polsce przybrać pozakonstytucyjny charakter – co nie oznacza, iż organ taki byłby niezgodny lub wprost sprzeczny z Konstytucją RP. Utworzenie takiego organu wymaga niewątpliwie rozważań, precyzji i ostrożności. Niemniej jednak wydaje się być on konieczny, zwłaszcza myśląc o tym, iż po 2020 r. przestaną nas zasilać środki unijne, będące jednak szczególnego rodzaju konkurencją dla redystrybucji pionowej.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego takich funkcji nie spełnia. Zasady wyłaniania takiej reprezentacji w ramach poszczególnych kategorii samorządów powinna określać ustawa uwzględniająca liczbę mieszkańców, ale także wkład środków do tego funduszu, który służyłby także na udzielanie pożyczek i kredytów. Fundusz spełniałby rolę w zakresie realizacji przedsięwzięć wspólnych opartych na porozumieniach między samorządami, np. wspólna administracja podatkowa, wspólna budowa dróg itd., a także służyłby inwestycjom poszczególnych samorządów. Zdaję sobie sprawę, iż ta propozycja może zostać nie tylko całkowicie pominięta przez ustawodawcę, ale także niechętnie przyjęta przez samorzady. Są to jednak nasze tradycje ustrojowe, warte upamiętnienia, a ponadto istotne dla demokracji w skali całego kraju jako kształtujące system zarządzania krajem w oparciu o współpartnerów i negocjacje (oczywiście jedynie w marginalnym zakresie), jeśli chodzi o nakłady finansowe. Miałyby one natomiast duże znaczenie polityczne, tworząc *sui generis* „republikę samorządową”, czyli to, co wysuwała na plan pierwszy NSZZ Solidarność jako ruch społeczny.

Umiejętność wypracowania partnerstwa i nadania mu rangi ustawowej powinna dotyczyć jeszcze jednej sfery – sfery zmian w okresach kilkuletnich (najlepiej 5-letnich) kryteriów dla subwencji ogólnej, zasad obliczania dotacji na zadania zlecone itd. Takie *sui generis* pakty (na okresy kilkuletnie) byłyby dowodem dojrzałości naszej demokracji oraz skutecznego połączenia elastyczności ze stabilnością.

Następne sprawy, które muszą być rozważone, to wprowadzenie nowych konstrukcji udziałów w dochodach budżetu państwa zależnych od rozpiętości wpływów z tego tytułu na głowę mieszkańca w różnych województwach (konstrukcja ruchomych stawek udziału w granicach określonych ustawowo na okresy kilkuletnie). Jak już postulowałam wcześniej, ponaddwudekadowe doświadczenie pozwala nam nieco bardziej zróżnicować konstrukcję prawną udziałów we wpływach z podatków dochodowych tak, by w okresach np. 5-letnich wysokość tych udziałów była zróżnicowana w granicach ustawowych, w zależności od potencjału fiskalnego. W ten sposób uniknęlibyśmy rosnącej roli systemu korekcyjno-wyrównawczego, który w obecnym kształcie ma charakter destrukcyjny. Funkcje regulacyjne w ramach redystrybucji poziomej powinny mieć charakter marginalny i dotyczyć sytuacji, gdy różnice dochodowe są nadal – mimo wprowadzonej nowej konstrukcji udziałów – w sposób oczywisty i rażąco nadmierne.

Następna sprawa wymagająca korekty to wprowadzenie różnorodnych form demokracji bezpośredniej, jako środków pomocniczych w zakresie zarządzania budżetowego finansami lokalnymi (budżet obywatelski, wysłuchania budżetowe, nadanie większych uprawnień budżetowych pomocniczym jednostkom samorządowym, obywatelska inicjatywa budżetowa oraz referendum lokalne w odniesieniu do tak postulowanego zadania). Ruchy miejskie i oddolne inicjatywy mieszkańców oraz działanie organizacji pożytku publicznego i stowarzyszeń to nowy kształt samorządności lokalnej. Mimo upływu 25 lat doświadczenia w tym zakresie są jeszcze świeże, a kształt nowego samorządu słabo rozpoznawalny. Mało jest także badań nad kształtem politycznym i socjologicznym tej demokracji bezpośredniej w miastach czy gminach miejskich.

Jest rzeczą oczywistą, że ta nowa postać samorządu, przede wszystkim jako nowa postać wspólnoty politycznej, tzn. dokonującej wyboru między różnymi potrzebami i usługami komunalnymi, nie może funkcjonować na poziomie powiatu ziemskiego czy województwa. Samorządy stopnia podstawowego oddalają się tym samym od innych rodzajów samorządów, które zmierzają w kierunku modelu zdecentralizowanego lub tylko zdecentralizowanej administracji, a nie modelu oddolnego budowania ustroju politycznego RP.

Próby budowania demokracji bezpośredniej w zakresie finansów są bardzo świeże i entuzjazm związany z budżetem obywatelskim powinien być miarkowany, zważywszy, że istota tego budżetu opiera się na założeniu, iż kto inny podejmuje decyzję o przyjęciu zadań do finansowania, a kto inny odpowiada za uchwalenie i wykonanie budżetu miejskiego. Budżet obywatelski powinien zatem po pewnym okresie doświadczeń być uregulowany przez ustawę, jako instytucja fakultatywna finansowania zadań własnych w części określonej w zasadach i trybie opracowywania budżetu lub nawet statucie samorządu. Trudno mówić o potrzebie określania górnej granicy procentowej w stosunku do całego budżetu obywatelskiego, choć zawsze wiadomo, że musi on mieć charakter wyłącznie uzupełniający.

Można także myśleć o uregulowaniu kilku odmian budżetu obywatelskiego celem dania samorządom możliwości wyboru. W grę wchodzi zwłaszcza budżet oparty na liście zadań proponowanych do sfinansowania. Uregulowania wymagać będzie także procedura opracowywania budżetu obywatelskiego ze względu na to, że musi ona wyprzedzać opracowywanie budżetu właściwego. Rozstrzygnięcia wymagają sprawy statusu uchwalonego budżetu obywatelskiego w trakcie wykonywania uchwały budżetowej, a zwłaszcza w sytuacji, gdy konieczna jest jej nowelizacja. Budżet obywatelski zdaje się na trwałe wpisywać w życie lokalne, niemniej trzeba pamiętać, iż jego rola to przede wszystkim rozbudzenie inicjatyw lokalnych, a nie stwarzanie szans dla lokalnych grup naciśku, czy też tworzenie nowych układów niezwiązanych z reprezentatywnymi wyborami.

Dlatego dla równowagi trzeba myśleć o innych instrumentach prawnych demokracji bezpośredniej, będących alternatywą dla budżetu obywatelskiego. Do nich zaliczyłabym wysłuchania budżetowe w trakcie prac nad projektem budżetu, wprowadzenie formy referendalnej, jeśli chodzi o hierarchię wydatków inwestycyjnych, itd. Chodzi o to, by nie rozmywać odpowiedzialności po-

litycznej za zarządzanie finansami spoczywającej na wybranych i reprezentatywnych organach.

Warte przemyślenia jest także wzmocnienie pozycji rad i ich komisji w procesie opracowywania projektu uchwały budżetowej, który obecnie całkowicie powierzony jest wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi. Osłabienie pozycji rad w zarządzaniu finansami z pewnością jest uzasadnione, nie może jednak prowadzić nie tylko do marginalizacji ich znaczenia, ale także do tworzenia sztucznych i niepotrzebnych konfliktów w sprawach drugorzędnych, skoro sprawy pierwszorzędne w zakresie finansów lokalnych pozostają w gestii organów wykonawczych.

W eseju tym nie poruszam sprawy nadania nowego, wyraźnego kształtu zadaniom własnym i zadaniom zleconym samorządów; w tym także przejęcia z powrotem przez administrację centralną tych zadań nazywanych „samorządowymi”, które ze swej istoty są w całości uregulowane przez prawo państwowe. Skutkują one wydatkami niemal w całości prawnie zdeterminowanymi z budżetów lokalnych. Tym samym nie ma już miejsca na swobodne, kreatywne decydowanie o wydatkach budżetowych. Chodzi m.in. o finansowanie oświaty i stworzenie jednolitego systemu szkół publicznych w skali państwa. Ten temat wielokrotnie poruszany przez badaczy prawnych i ekonomicznych wydaje się być całkowicie skazany na niepowodzenie. Władze centralne obawiają się wprowadzenia jednoznacznych kryteriów podziału zadań między państwo a samorządy na poziomie centralnym. Czynią z tej niejednoznaczności bardzo dogodny instrument zarządzania państwem. Stąd uporządkowanie tych spraw byłoby odczuwane jako zmiana rewolucyjna.

Należy stwierdzić, iż stan tej niejednoznaczności, przejawiający się w tym, że ustawodawca każde zadanie w sposób dowolny może nazwać zadaniem własnym lub zadaniem zleconym samorządowi, nie napotyka też na opór doktryny, a co ważniejsze także sądów, które powinny być gwarantem samodzielności samorządu terytorialnego. Sprawa zatem tego rodzaju zmiany, odczuwanej jako fundamentalna (choć wcale taka być nie musi), jest niejako odkładana, a w dużej mierze także kamuflowana.

Ostatnia kwestia, do której czuję się w obowiązku ponownie wracać, to sprawa powołania publicznego instytutu finansów lokalnych jako instytucji badawczej i statystycznej specjalizującej się w badaniach dochodów i wydatków poszczególnych samorządów (badania monograficzne) oraz w badaniach ogólnych samorządów danego stopnia. Badania te powinny być prowadzone również na zamówienie strony samorządowej oraz państwowej. Instytut ten, działający przy krajowej reprezentacji regionalnych izb obrachunkowych, powinien mieć charakter państwowo-samorządowy, tzn. być finansowany na równi z budżetu państwa i ze środków samorządów. Status jego jako instytucji z jednej strony statystycznej (uzupełniającej Główny Urząd Statystyczny) w zakresie badań specjalistycznych niezbędnych dla ustawodawcy i dla potrzeb samych samorządów, z drugiej zaś naukowo-badawczy – winien być uregulowany przez ustawę.

Część I

**Zagadnienia gospodarki budżetowej
samorządu terytorialnego**

Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych

1. Wprowadzenie

Nauka o decentralizacji finansów publicznych w Polsce ma swój poważny dorobek, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu. W oparciu o ten dorobek zasadne jest wyróżnianie decentralizacji finansów publicznym w sensie formalnym i w sensie merytorycznym, przy założeniu, że merytoryczna (realna) decentralizacja jest tym większa, im większy jest stopień adekwatności i samodzielności finansowania zadań JST. Dysproporcja między tymi rodzajami decentralizacji jest problemem wielu krajów Unii Europejskiej, w tym Polski. Należy więc zgodzić się z poglądem, że rozszerzenie adekwatności i samodzielności finansowania zadań JST powinno być myślą przewodnią przyszłej reformy polskich finansów samorządowych. Liczne kraje UE posiadają w tym zakresie różnorodne doświadczenia i ciekawe rozwiązania. Poniżej przedstawię ich otwarty katalog w formie problemów do dyskusji. Dobrze byłoby, gdyby przeprowadzenie badań naukowych w tym zakresie stało się przedmiotem odrębnego projektu naukowego, połączonego z przyszłą reformą polskich finansów samorządowych.

2. Ewolucja poglądów w sprawie decentralizacji finansów publicznych w XXI w. w Polsce

Uwzględniając wcześniejsze, istotne dokonania polskiej nauki dotyczące decentralizacji finansów publicznych¹, można stwierdzić, że ze szczegól-

¹ Z opracowań powstałych w latach 90. XX w. wymienię tu przykładowo: N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993; H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1993; K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1997.

ną intensywnością rozwinęła się ona na początku XXI w.² Liczne opracowania poświęcono przy tym odrębnie problemowi samodzielności finansowej JST³. Ustalono w nich pojęcie decentralizacji finansowej, jego związku z zasadą samodzielności finansowej JST, podstawowe mierniki ich pomiaru. Przyjęto, że rozwój decentralizacji państwa i będącej jej następstwem decentralizacji finansów publicznych, jest tendencją światową, w którą Polska dobrze się wpisuje. Podkreślano przy tym, że znacznym wydatkom JST w Polsce nie towarzyszy odpowiedni zakres samodzielności tych jednostek, zwłaszcza po stronie dochodów budżetowych. W połowie pierwszego dziesięciolecia XXI w. zaczęto podkreślać różnicę między formalnym zakresem decentralizacji finansów publicznych a jej merytoryczną wartością (jakością)⁴, co daje teoretyczną możliwość uniknięcia sprzecznych wniosków co do oceny istoty i zakresu decentralizacji w konkretnych warunkach miejsca i czasu⁵. Wydaje się więc, że opinia o satysfakcjonującej wielkości decentralizacji finansów publicznych w Polsce, przy negatywnej ocenie jej jakości, jest w dalszym ciągu uzasadniona. Pojawiające się w naszej literaturze przedmiotu sugestie o braku przesłanek dalszego zwiększania poziomu (wielkości) decentralizacji finansów publicznych⁶ potwierdzają tendencje większości krajów UE, stabilizujących, a często nawet zmniejszających wielkość (poziom) decentralizacji finansów publicznych w ostatnich latach (tabela 1). Swój wpływ ma na tę sytuację oczywiście kryzys gospodarczy.

Na początku XXI w. polska nauka finansów publicznych akcentowała w szczególności problemy samodzielności dochodowej JST. Prawne trudności w rozwiązaniu tego problemu oraz praktyka organów państwowych w tym zakresie poważnie zmniejszyły zainteresowanie możliwością ich rozwiązania. Z punktu widzenia samorządu terytorialnego zwiększenie samodzielności dochodowej JST często oznaczało zwiększenie odpowiedzialności za własne decyzje, uzależniając samorząd od koniunktury gospodarczej. Nic więc dziwnego, że działacze samorządowi zaczęli od pewnego czasu kłaść główny nacisk na zwiększenie samodzielności wydatkowej i uprawnień samorządu do zaciągania pożyczek i kredytów. Głównym problemem w dyskusji strony samorządowej ze stroną rządową stała się zasada adekwatności finansowania zadań JST. Na to zapotrzebowanie praktyki nauka odpowiedziała licznymi opracowaniami, a na-

² E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Siedlce 2001; *idem*, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004.

³ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003; W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności gminy w zakresie dochodów publicznych*, Wrocław 2005.

⁴ Zob. E. Ruśkowski, *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, Kontrola Państwowa 2006, nr 2 (numer specjalny), s. 33 i n.

⁵ W piśmiennictwie pojawiły się bowiem opinie kojarzące decentralizację finansów publicznych wyłącznie z jej jakością; zob. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 479-482.

⁶ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy przekształceń ustroju finansów lokalnych*, FK 2014, nr 1-2, s. 9.

wet odrębnymi badaniami⁷. Istotne są tu także inicjatywy obywatelskie w zakresie budżetów partycypacyjnych i wysłuchań budżetowych, mające określone związki z samodzielnością i adekwatnością finansowania zadań przez JST, coraz szerzej uwzględniane przez naukę i praktykę⁸. Można więc stwierdzić, że problem poprawy jakości decentralizacji finansów publicznych przez zwiększenie samodzielności finansowej i adekwatności finansowania zadań JST jest aktualnie podstawowym problemem nauki i praktyki w zakresie finansów samorządowych w Polsce.

3. Trudności z obiektywnymi wskaźnikami decentralizacji, samodzielności finansowej JST i adekwatności

Nauka od dawna próbuje wykorzystywać obiektywne wskaźniki liczbowe do wyrażenia poziomu decentralizacji i samodzielności finansowej JST, zarówno w skali danego kraju (co pozwala na obserwację ewolucji danego zjawiska), jak i dla porównań międzynarodowych. Uniwersalnym i powszechnie akceptowanym wskaźnikiem w tym zakresie jest wskaźnik wyrażający stosunek wydatków samorządowych do produktu krajowego brutto, rokrocznie publikowany i aktualizowany przez Eurostat. Najnowsze zestawienie w tym zakresie prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Stosunek wydatków samorządowych do PKB w krajach UE

| Kraj \ Rok | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Unia Europejska (28 krajów) | - | - | - | - | - | - | 11.9 | 11.5 | 11.5 | 11.4 |
| Belgia | 6.5 | 6.6 | 6.7 | 6.4 | 6.5 | 7.1 | 6.8 | 7.0 | 7.2 | 7.2 |
| Bułgaria | 6.2 | 7.0 | 6.3 | 6.4 | 7.1 | 8.3 | 7.3 | 6.7 | 6.6 | 7.9 |

⁷ Przykładowo wymienię tutaj: w zakresie samodzielności finansowej JST: T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010; J.M. Sałachna, *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawno finansowe na gruncie ustrojowym*, Gdańsk 2012; *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Toruń 2013; w zakresie adekwatności: E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013; w zakresie zadłużenia JST: K. Cichoński, M. Bittner, *Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999–2010*, Sam. Teryt. 2012, nr 1–2. Na odrębne odnotowanie zasługuje też materiał: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013 (tzw. Raport Hausnera).

⁸ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy...*, s. 11; E. Drozdowski, *Budżet partycypacyjny jako forma uczestnictwa społeczności lokalnej w tworzeniu budżetu gminy (w:) XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014; A. Röcke, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, London 2014.

Wiesława Maria Miemieć – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; autorka prac z zakresu prawa finansowego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego, lokalnego prawa podatkowego i finansowania zamówień publicznych.

Książka stanowi zbiór opracowań dotyczących teorii i praktyki stosowania prawa finansowego w polskich jednostkach samorządu terytorialnego. Jest swoistym kompendium zagadnień odnoszących się do finansowych aspektów samorządności. Obejmuje nie tylko wnikliwą, krytyczną diagnozę funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, lecz także prognozy dalszego rozwoju finansów samorządowych.

Autorami pracy są uznane autorytety z dziedziny szeroko rozumianych finansów publicznych, zarówno z Polski, jak i z zagranicy, a także osoby czynnie zaangażowane w działalność jednostek samorządu terytorialnego, w tym skarbnicy województw.

Publikacja jest przeznaczona dla pracowników naukowo-dydaktycznych, studentów i doktorantów studiów prawnych, administracyjnych i ekonomicznych, a także praktyków zajmujących się zagadnieniami gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

„Monografia (...) jest dziełem o cennej zawartości merytorycznej, (...) rzetelną diagnozą stanu polskiego systemu finansów samorządowych po dwudziestu pięciu latach, jakie upłynęły od restytuowania samorządności w Polsce. Zagadnienia w niej poruszone są ważne zarówno dla rozwoju badań naukowych, jak i dla działalności praktycznej”.

Prof. zw. dr hab. Ewa Bogacka-Kisiel



9 788326 493300 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-9330-0



9 788326 493300

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL