

# PRAWO FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH

Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Michał Bitner

---

---

SERIA AKADEMICKA

# PRAWO FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH

Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Michał Bitner

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 15 maja 2018 r.*

Wydawca  
*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący  
*Paulina Staniszewska*

Opracowanie redakcyjne  
*Joanna Ośka*

Łamanie  
*Wolters Kluwer Polska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących 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.

The logo for 'prawolubni' features the word in a serif font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, wave-like pattern.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN: 978-83-8124-789-4

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Rozdział 1</b>	
<b>PODSTAWY PRAWNE I ZASADY SYSTEMU FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO</b> .....	13
1. Pojęcie decentralizacji finansów publicznych oraz zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego .....	13
2. Regulacje prawne dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego – ogólna charakterystyka .....	19
3. Zasady ogólne finansów jednostek samorządu terytorialnego .....	25
4. Struktura organizacyjna samorządowego podsektora finansów publicznych .....	41
<b>Rozdział 2</b>	
<b>PRAWO BUDŻETOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO</b> .....	49
1. Planowanie wieloletnie w jednostkach samorządu terytorialnego – wieloletnia prognoza finansowa (WPF) .....	49
2. Pojęcie i struktura budżetu jednostki samorządu terytorialnego jako budżetu publicznego .....	52
3. Budżet w ujęciu zadaniowym .....	66
4. Funkcje budżetu jednostki samorządu terytorialnego .....	68
5. Zasady budżetowe .....	70
6. Planowanie i uchwalanie budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego .....	76
7. Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego .....	79
8. Klasyfikacja budżetowa .....	85

**Rozdział 3****PRAWO DOCHODÓW BUDŻETOWYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU**

<b>TERYTORIALNEGO .....</b>	<b>87</b>
1. Klasyfikacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego .....	87
2. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego .....	89
3. Udziały w podatkach państwowych .....	92
4. Podatki gminne .....	95
4.1. Uwagi ogólne .....	95
4.2. Podatek od nieruchomości .....	98
4.2.1. Konstrukcja podatku .....	98
4.2.2. Powstawanie, zmiana oraz wygasanie obowiązków i zobowiązań podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości .....	103
4.3. Podatek rolny i leśny .....	104
4.4. Władztwo podatkowe gmin .....	106
5. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego .....	110
6. Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego .....	120

**Rozdział 4****WYDATKI BUDŻETU JEDNOSTEK SAMORZĄDU**

<b>TERYTORIALNEGO .....</b>	<b>125</b>
1. Zagadnienia ogólne .....	125
1.1. Prawna koncepcja wydatku budżetu (wydatku budżetowego) .....	125
1.2. Wydatek a zobowiązanie; prawna koncepcja zobowiązania w prawie finansów publicznych .....	130
1.3. Proces i ogólne zasady dokonywania wydatków z budżetu j.s.t. ....	131
1.4. Proces i ogólne zasady zaciągania zobowiązań angażujących wydatki budżetu j.s.t. ....	138
1.5. Prawnie znaczące klasyfikacje wydatków budżetu j.s.t. ....	144
1.6. Jednostki samorządu terytorialnego jako podatnicy podatku od towarów i usług (VAT) .....	150
2. Charakterystyka poszczególnych rodzajów wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego .....	153
2.1. Wydatki majątkowe .....	153
2.1.1. Wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne .....	153
2.1.2. Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych .....	154
2.2. Wydatki bieżące .....	155
2.2.1. Wydatki bieżące jednostek budżetowych .....	155
2.2.2. Dotacje na zadania bieżące .....	158
2.2.3. Świadczenia na rzecz osób fizycznych .....	158
3. Dotacje udzielane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego .....	163

3.1. Pojęcie dotacji.....	163
3.2. Ogólne normy prawa dotacyjnego jednostek samorządu terytorialnego.....	167
3.3. Typy dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.....	176
3.3.1. Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.....	176
3.3.2. Dotacje celowe dla organizacji pozarządowych.....	182
3.3.3. Dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.....	184
3.3.4. Dotacje dla podmiotów leczniczych.....	185
3.3.5. Dotacje celowe na inwestycje z zakresu ochrony środowiska.....	186
3.3.6. Dotacje dla spółek wodnych.....	186

## Rozdział 5

<b>DEFICYT I DŁUG JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....</b>	<b>189</b>
1. Zagadnienia ogólne.....	189
1.1. Koncepcja wyniku budżetu jednostki samorządu terytorialnego.....	189
1.2. Koncepcja długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego; wynik budżetu a dług.....	192
1.3. Prawna definicja długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego.....	195
1.4. Źródła finansowania deficytu budżetowego j.s.t. oraz budżetowe sposoby przeznaczenia środków pozyskanych w drodze zaciągania zobowiązań finansowych <i>sensu stricto</i> .....	199
2. Tryb zaciągania zobowiązań finansowych <i>sensu stricto</i> .....	203
3. Złota zasada finansów publicznych w prawie finansowym jednostek samorządu terytorialnego.....	206
4. Ograniczenia swobody zaciągania i kształtowania treści zobowiązań finansowych <i>sensu stricto</i> .....	210
5. Postępowanie naprawcze w jednostkach samorządu terytorialnego.....	215

## Rozdział 6

<b>AUDYT, KONTROLA I NADZÓR W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....</b>	<b>217</b>
<b>Wykaz orzecznictwa.....</b>	<b>223</b>



## WYKAZ SKRÓTÓW

dyrektywa 112	- dyrektywa 2006/112/WE Rady z 29.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE 2006 L 347, s. 1 ze zm.)
Dz.U.	- Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	- Dziennik Urzędowy
EFRR	- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	- Europejski Fundusz Społeczny
EFTA	- Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
EKSL	- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze zm.; poprzednia nazwa: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego)
FS	- Fundusz Spójności
j.s.t.	- jednostka samorządu terytorialnego
k.c.	- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.)
KRIO	- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
M.P.	- Monitor Polski
PKB	- produkt krajowy brutto
RPO	- regionalne programy operacyjne
u.f.p.	- ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
u.f.z.o.	- ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203)
u.s.g.	- ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)
u.s.o.	- ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.)
u.s.p.	- ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.)
u.s.w.	- ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.)
u.ś.r.	- ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.)





## WSTĘP

Niniejsza publikacja przygotowana została z myślą o studentach oraz praktykach samorządowcach (tj. politykach szczebli lokalnych i regionalnych oraz pracownikach administracji samorządowej).

Prezentuje ona podstawowe zagadnienia dotyczące systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego wynikające z aktualnych regulacji prawnych. Omówione w niej pojęcia i instytucje prawne dotyczą kwestii funkcjonowania tzw. podsektora samorządowego w systemie finansów publicznych. Wprawdzie pojęcie to nie zostało utrzymane w obowiązującej ustawie o finansach publicznych, jednak wyodrębnienie podmiotów, które możemy zaliczyć do tego podsektora, pozwala na kompleksową prezentację zagadnień dotyczących realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz tworzone przez nie lub podległe im jednostki organizacyjne, zaliczone przez tę ustawę do sektora finansów publicznych. Na podstawie art. 9 u.f.p. do tak wyodrębnionego podsektora samorządowego należą: jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez te jednostki, samorządowe instytucje kultury oraz samorządowe osoby prawne utworzone na mocy odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Nie zalicza się do niego natomiast spółek prawa handlowego, a zatem także i tych, w których samorzady posiadają udziały.

Książka stanowi kompendium wiedzy niezbędnej do zrozumienia mechanizmów opartych na instytucjach prawnych związanych z pozyskiwaniem i redystrybucją środków publicznych w celu realizacji przypisanych samorządom ustawowo zadań publicznych.

Mamy nadzieję, że prezentowane zagadnienia będą stanowić także inspirację do bardziej pogłębionych badań i analiz dotyczących zasad i mechanizmów funkcjonowania systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego.

*Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Michał Bitner*



## Rozdział 1

# PODSTAWY PRAWNE I ZASADY SYSTEMU FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

## 1. Pojęcie decentralizacji finansów publicznych oraz zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Pojęcie decentralizacji wiąże się z zasadą subsydiarności (pomocniczości) i potrzebą stworzenia w państwie takiego modelu organizacji administracji publicznej, w którym decyzje dotyczące spraw publicznych byłyby podejmowane możliwie najbliżej miejsca ich realizacji. Oznacza to, że odpowiedzialność powinna spoczywać na szczeblu najbliższym, w zależności od kompetencji poszczególnych szczebli i poszukiwanej skuteczności.

**decentralizacja  
– znaczenie  
pojęcia**

Artykuł 15 Konstytucji RP zawiera nakaz takiego organizowania administracji publicznej, aby decentralizacja mogła być zapewniona w należyty sposób. Daje to podstawę prawną i gwarancję najwyższej, bo konstytucyjnej, rangi co do tego, że co najmniej część władzy publicznej będzie zdecentralizowana. Nie daje to jednak podstaw do sytuowania samorządu w pozycji niezależnej od państwowego porządku prawnego. Należy przy tym podkreślić, że **Konstytucja RP posługując się pojęciem decentralizacji, nie precyzuje jego treści ani zakresu.**

Pojęcie decentralizacji w zakresie finansów publicznych łączy się z wyposażeniem samorządu terytorialnego, funkcjonującego na różnych szczeblach zarządzania sprawami publicznymi, w kompetencje do realizacji zadań publicznych.

W ogólnym ujęciu decentralizację należy łączyć z:

- przekazaniem zadań publicznych do realizacji przez szczeble lokalne samorządu oraz szczebel regionalny,
- posiadaniem odpowiednich środków finansowych do realizacji tych zadań,
- przyznaniem samorządom praw do samodzielnego decydowania o szczegółowym zakresie i sposobach realizacji zadań publicznych, procesach uchwalania i wykonywania własnych budżetów,
- przyznanie uprawnień do pozyskiwania środków finansowych z ustawowo określonych źródeł dochodów.

Podstawowymi przesłankami warunkującymi zakres i skalę decentralizacji są przy tym: organizacja terytorialna kraju, odpowiednie przekształcenia własnościowe, a także przyznanie jednostkom terytorialnym kompetencji do realizacji zadań publicznych i wyposażenie w odpowiednie środki. Realizacji tych kompetencji służy instytucja budżetu, przy pomocy której realizowane są przypisane samorządom zadania. Szczególne znaczenie ma także fakt wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego we własny majątek. **Wyodrębnienie samorządowej gospodarki budżetowej wynika ze wzmocnienia odpowiedzialności samorządowych organów władzy publicznej za realizację powierzonych im zadań.** Wiele czynników zatem składa się na instytucjonalne warunki rozwoju decentralizacji, przy czym niewątpliwie kluczową rolę, oprócz czynników ustrojowych, odgrywają tu poszczególne elementy systemu finansowego, zwłaszcza zaś systemy strukturalne dochodów budżetów samorządowych pozwalających na samodzielną realizację zadań. Decentralizację zatem należy traktować zarówno jako proces przekazywania zadań, kompetencji, jak też narzędzi i instrumentów, w tym także finansowych, służących ich realizacji.

#### decentralizacja – zakres

Kolejne etapy procesu decentralizacji finansów publicznych w Polsce wiązały się z:

- reaktywacją samorządu terytorialnego i wprowadzeniem do systemu prawnego podstawowych instytucji związanych z budżetami jednostek samorządu terytorialnego (początkowo ograniczonego do szczebla gminnego),
- pogłębieniem decentralizacji zwanym z przekazywaniem samorządom nowych zadań (np. oświatowych), wykreowaniem ponadgminnych szczebli samorządu terytorialnego oraz zwiększaniem znaczenia dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów,
- stworzeniem systemu instytucjonalnego umożliwiającego samorządom absorpcję środków pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na realizację polityk unijnych.

Istotne znaczenie dla umocnienia procesów decentralizacyjnych miało także wprowadzenie do porządku prawnego ponadustawowych gwarancji realizacji podstawowych zasad finansów samorządowych określonych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz Konstytucji RP.

Podkreślenia wymaga fakt, że **w Europie nie ma jednolitego modelu samorządu terytorialnego, zarówno jeśli chodzi o liczbę szczebli, ich organizację i strukturę wewnętrzną, jak i system finansowy.** Poszczególne kraje różnią się zakresem decentralizacji zadań publicznych oraz stopniem zdecentralizowania finansów publicznych. O kształcie systemu samorządowego w konkretnym kraju, w tym liczbie szczebli samorządowych, ich wielkości, zadaniach i środkach na realizację zadań, decydują zarówno przesłanki wynikające z uwarunkowań politycznych i historycznych, jak i w równym stopniu racjonalne ukształtowanie odpowiedniej wielkości i zakresu kompetencji jednostek samorządowych, niezbędnych do świadczenia usług publicznych. Jednostopniowy samorząd terytorialny funkcjonuje np. w Austrii, Finlandii, Islandii, Luksemburgu, a dwustopniowy – w Danii, Holandii, Szwajcarii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. W Niemczech samorząd jest w zasadzie dwustopniowy, tylko w niektórych landach występuje trzeci stopień.

Należy przy tym zauważyć, że zakres decentralizacji finansów publicznych nie jest bezpośrednio związany z większą liczbą szczebli samorządu. Jednostopniowy układ samorządowy występuje w krajach, w których wydatki organów lokalnych plasują się powyżej średniej europejskiej (np. Finlandia); w układzie dwuszczeblowej organizacji samorządu terytorialnego także funkcjonują kraje, których wydatki ponoszone przez szczeble lokalne znajdują się w granicach średniej europejskiej (np. Austria) lub powyżej średniej (np. Dania).

Podstawowym miernikiem zakresu decentralizacji administracji publicznej jest wskaźnik obliczony na podstawie udziału wydatków podsektora samorządowego w PKB. Według danych Eurostatu najwyższy wskaźnik występuje w krajach skandynawskich – w Danii w 2010 r. wynosił 37%, w Szwecji – 25%. Nieco powyżej średniej europejskiej plasują się też Holandia (16,5%), Włochy (15%), a także Polska (14%). We Francji poziom ten wynosił około 11,5%, podobnie na Węgrzech i w Czechach. Najniższy wskaźnik występuje w Hiszpanii (6,5%) i w Niemczech (7,8%); należy tu jednak uwzględnić odmienny, federalny charakter ustroju państwa. W Polsce wydatki podsektora samorządowego do PKB kształtowały się na poziomie ok. 11% w latach 1995–1998 do ok. 13–15% w latach 1999–2015. Wyrazny wzrost udziału podsektora samorządowego w PKB wynikał z przekazania realizacji zadań oświatowych na rzecz samorządu, a także z wprowadzenia dodatkowych szczebli samorządu terytorialnego (powiatów i województw samorządowych).

**Elżbieta Kornberger-Sokołowska** – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; prowadzi wykłady oraz seminaria licencjackie, magisterskie i doktorskie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW; drugą kadencję pełni funkcję członka Rady Legislacyjnej; specjalizuje się w prawie finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem finansów jednostek samorządu terytorialnego.

**Michał Bitner** – doktor habilitowany nauk prawnych; starszy wykładowca w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; odbył staż naukowy na Uniwersytecie Indiany w Bloomington; zrealizował liczne projekty badawcze dotyczące regulacji finansów publicznych, zarządzania długiem publicznym, sposobów finansowania infrastruktury oraz montażu finansowego projektów; świadczy usługi stałego doradztwa na rzecz m.st. Warszawy.

W podręczniku autorzy klarownie i przystępnie objaśniają podstawowe zagadnienia dotyczące systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego na gruncie obowiązujących ustaw i aktów prawa miejscowego. Wśród szeroko omówionych pojęć i instytucji warto wymienić:

- podstawy prawne i zasady ogólne tego systemu,
- pojęcie, strukturę i funkcje budżetu jednostek samorządu terytorialnego,
- klasyfikację dochodów, wydatków i dotacji,
- koncepcję długu publicznego i źródła finansowania deficytu budżetowego,
- kwestie związane z kontrolą gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Książka stanowi kompendium wiedzy o funkcjonowaniu tzw. podsektora samorządowego w systemie finansów publicznych.

Przejrzysty układ oraz tabele, wykresy i wzory, a także aktualne tezy z orzecznictwa mają ułatwić Czytelnikom przyswojenie zawartego w książce materiału.

Publikacja jest skierowana do studentów kierunków administracyjnych i prawniczych oraz pracowników administracji samorządowej, a także polityków szczebli lokalnych i regionalnych.

**LEXOTEKA**  
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

[www.lexoteka.pl](http://www.lexoteka.pl)



9788381247894 W01P01

ISBN 978-83-8124-789-4



9 788381 247894

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL