

Rozdział VI

FINANSE LOKALNE W POLSCE

1. Ogólna charakterystyka władzy lokalnej oraz miejsce finansów lokalnych w systemie finansów publicznych

1 stycznia 1995 r. terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podzielone było na 2.483 gmin oraz 49 województw. Od 1990 r. na szczeblu gmin działa samorząd terytorialny. Województwa są jednostkami podstawowego podziału terytorialnego kraju, zaś władzę sprawuje w nich administracja rządowa (województwie). W myśl Konstytucji RP. (art. 70 ust. 4) gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, który rozumie się jako podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. Gminy organizacyjnie, ustrojowo i majątkowo wyodrębnione są od państwa. Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne (art. 70 ust. 3 Konstytucji RP.).

Organami stanowiącymi i kontrolnymi w gminach są wybierane w wyborach powszechnych rady gmin. Organem wykonawczym gminy jest zarząd, wybierany przez radę gminy. Na jego czele stoi odpowiednio: wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach miejskich) lub prezydent miasta (w gminach wielkomiejskich).¹

Organy gmin, jak wszystkie podmioty w demokratycznym państwie, mają obowiązek działania w granicach prawem przewidzianych. Zapewnić ma to m.in. nadzór nad gminami (tzw. nadzór ogólny).

1. Pogłębiony komentarz do tych rozwiązań zawiera praca: P.Czechowski, S.Piątek, Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym, (w:) Prawo samorządu terytorialnego, Warszawa 1993.

ny), sprawowany przez wojewodę. Nadzór nad działalnością komunalną w zasadzie sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, jedynie w sprawach zleczanych gminie nadzór obejmuje także kryteria celowości, rzetelności i gospodarności. Wyjątkiem od tej zasady jest szczególnie nadzór w tzw. sprawach budżetowych, sprawowany przez regionalne izby obrachunkowe. Nadzór ten, jako problem stricte z zakresu finansów lokalnych, został szczegółowo omówiony w p. 3.5. niniejszego opracowania.

Zaznaczyć należy, że utworzenie w Polsce w 1990r. na szczeblu gmin samorządu terytorialnego miało być już w założeniu tylko pierwszym krokiem w budowie nowego społeczeństwa i państwa, opartych w szerokim zakresie o samorząd terytorialny na różnych szczeblach podziału terytorialnego. Koncepcje reformy przygotowane zostały kompleksowo już w 1993 r.² Do tej pory brak jest jednak konsensusu i woli politycznej do ich wprowadzenia.

W Polsce, podobnie jak w innych demokratycznych państwach z gospodarką rynkową, ogromną rolę w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego odgrywają finanse lokalne. Same będąc elementem systemu samorządu terytorialnego, warunkują spełnianie przez ten samorząd jego funkcji ustrojowych, wyznaczają więc realne granice i możliwości działania samorządu terytorialnego. Obecnie w Polsce finanse lokalne (samorządu terytorialnego), to finanse gmin. O ich znaczeniu dla funkcjonowania gmin świadczy zarówno ich zakres (wielkość), jak i kompetencje gminy w dysponowaniu nimi. Obydwa te zagadnienia występują często pod nazwą samodzielności finansowej gminy i mają w Polsce dość bogate piśmiennictwo.³ O ile jednak o samodzielności gmin w zakresie ustalania dochodów i dokonywania wydatków można wnioskować dopiero po dokładnej analizie obowiązujących rozwiązań prawnych i praktyki ich stosowania, o tyle o

2. Zob. Założenia i kierunki reformy administracji publicznej. Pełnomocnik rządu do spraw administracji publicznej, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.

3. Zob. np. A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1995, s. 80.

wielkości (zakresie) finansów lokalnych prawidłowo świadczy wskaźnik, wyrażający stosunek dochodów lub wydatków budżetów lokalnych do dochodów lub wydatków budżetu Państwa. Wskaźnik ten jednocześnie wyraża w przybliżeniu miejsce finansów lokalnych w systemie finansów publicznych i może być punktem wyjścia do próby określenia roli samorządu terytorialnego w danych warunkach miejsca i czasu. Dla Polski, wskaźnik ten na 1995 r. (w oparciu o dane z wykonania budżetów), przedstawiał się jak w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Budżet Państwa	Budżety gmin	3:2
1	2	3	4
Dochody	83.721,7	19.993,4	23,9
Wydatki	91.169,7	19.828,4	21,8

Źródło: Obliczenia własne autora na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1995 r., t. I. Ministerstwo Finansów, Warszawa 1996, s. 54 i 547.

2. Organizacja gospodarki budżetowej, procedura budżetowa, rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa w gminach

2.1. Organizacja gospodarki budżetowej gmin

Kwestie organizacji budżetu i procedury budżetowej w gminach uregulowane zostały ustawą o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.⁴ oraz ustawą z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe⁵, a także kilkoma aktami prawnymi o charakterze wykonawczym. Ustawodawca przyjął przy tym metodę regulacji kompleksowej, w zasadzie wspólnej dla budżetu państwa i budżetów gmin, zaznaczając przy

4. Tekst jedn. Dz.U. Nr 13, poz. 74 z 1996r., zm.: Dz.U. z 1996r. Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622 i z 1997 r. Nr 9, poz. 43.

5. Tekst jedn. Dz.U. Nr 72, poz. 344 z 1993r., zm.: Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685; z 1995r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601, Nr 132, poz. 640; z 1996r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647.

tem specyfikę gminną li tylko odrębnym artykułem, paragrafem lub punktem.

Od 1 stycznia 1991 r. (z którą to datą zlikwidowano fundusze celowe) finanse gmin zamykają się w zasadzie w ramach ich budżetów. W związku z rozdzieleniem samorządu terytorialnego i państwa, także budżety gmin zostały formalnie i merytorycznie oddzielone od budżetu państwa. W 1996 r. było w Polsce około 2,5 tys. budżetów gmin. Należy przy tym podkreślić, że struktura organizacyjna budżetów lokalnych i zasady procedury budżetowej są jednolite dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od ich rodzajów i wielkości.

Z kolei struktura wewnętrzna budżetów nie ma jednolitego i do końca jasno określonego charakteru. O budżecie gminy można bowiem mówić albo w sensie szerokim, obejmującym wszystkie dochody i wydatki gmin, niezależnie od własnego czy zleconego charakteru tych ostatnich i źródeł ich finansowania. W tym znaczeniu budżet lokalny obejmuje zarówno budżet własny gminy, jak i plan finansowania zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie. Z takim rozumieniem pojęcia „budżet gminy” mamy przykładowo do czynienia w art. 7 ustawy z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe.

Pojęcie „budżet gminy” występuje jednak także w znaczeniu węższym, obejmującym wyłącznie plan dochodów i wydatków w zakresie zadań własnych gmin.

Takie rozróżnienie jest jak najbardziej uzasadnione merytorycznie i formalnie, mylące są tylko nazwy ustawodawcy, używającego dla obydwu rodzajów budżetu tej samej nazwy „budżet gminy”. Merytorycznie bowiem budżet gminy w sensie wąskim ma charakter zdecentralizowanego budżetu własnego gminy, zaś plan finansowy dla zadań zleconych gminie - ma charakter zdekoncentrowanej części budżetu wojewody. W tej sytuacji, przynajmniej dla celów porządkowych, uzasadnione wydaje się używanie różnych nazw dla obydwu tych instytucji: **budżet gminy** dla budżetu w sensie wąskim (własnego) i **budżet gminny** - dla sumy budżetu własnego gminy i planu finansowego dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie i innych zadań zleconych gminom ustawami. Trzeba jednak

podkreślić, że to rozróżnienie nie znajduje konsekwentnego odbicia w obowiązujących przepisach.

W świetle obowiązujących przepisów budżet gminy zbudowany jest w oparciu o **zasadę jedności formalnej budżetu**. Oznacza to, że jest on zawarty w jednym dokumencie. Ma to swoje oczywiste zalety i jest zgodne z postulatami nauki. Wewnętrznie natomiast budżet gminny zawiera dwa odrębne elementy: budżet własny gminy i plan finansowy zdań zleconych gminie. Tę sytuację należy także ocenić pozytywnie, gdyż ewentualny brak wewnętrznej odrębności prowadziły do braku czytelności budżetu i utrudniał jego wykonanie.

Inaczej należy natomiast ocenić brak odrębności w budżecie gminy działalności bieżącej i inwestycyjnej. W budżetach lokalnych krajów zachodnich taka odrębność z reguły występuje i służy prowadzeniu zdrowej gospodarki (zapewnianiu równowagi między działalnością bieżącą i inwestycyjną, zapobieganiu finansowaniu działalności bieżącej z dochodów inwestycyjnych itp.). W związku z brakiem w budżetach gmin w Polsce takiego wyodrębnienia dochodzi do różnych negatywnych zjawisk.⁶ Dlatego wyodrębnienie sekcji bieżącej i inwestycyjnej w budżetach gmin wydaje się jak najbardziej pożądane.

Gminy prowadzą swoją gospodarkę budżetową w formach identycznych, jak jednostki państwowe. W gminach mogą więc być tworzone: jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne. Zasady ich tworzenia i funkcjonowania reguluje Minister Finansów w drodze rozporządzenia.

Wprawdzie ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym stanowi, że „W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa...”, a ustawa z 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe przyznaje radzie gminy prawo powoływania i likwidowania jednostek budżetowych, zakładów budżet-

6. Zob. Cz. Rudzka-Lorentz, *Finanse gmin. Aspekty ekonomiczne*. (W:) *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992 - praca zbiorowa pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego.

towych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych, to jednocześnie przepisy tegoż Prawa budżetowego wprowadzają w art. 16 ust. 7 poważne ograniczenie w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej jednostek gminnych, stanowiąc, że likwidacja jednostki gospodarczej, będącej osobą prawną, w celu utworzenia jednostki działającej na zasadach gospodarki pozabudżetowej, może nastąpić wyłącznie za zgodą Ministra Finansów, a jeżeli jednostka stanowi własność komunalną, zgodę wyraża wojewoda w porozumieniu z Ministrem Finansów. Mimo ważnych motywów tego przepisu, mającego ochraniać interesy budżetu państwa, można uznać go za sprzeczny z ustawą o samorządzie terytorialnym, a tym samym poważnie godzący w uprawnienia gmin do samodzielnego i odpowiedzialnego kształtowania przez ich rady struktury organizacyjnej gospodarki budżetowej jednostek lokalnych.

Pomijając powyższą sprzeczność, generalnie można stwierdzić, że obowiązujące ustawodawstwo daje gminom prawo swobodnego wyboru nie tylko form organizacyjnych, ale także sposobów i metod realizacji zadań lokalnych. Mogą one mieć zarówno publiczno-prawny, jak i cywilno-prawny charakter.

Dlatego określone zadania publiczne o charakterze lokalnym mogą być realizowane także w innych formach organizacyjno-prawnych, niż omówione formy organizacyjne budżetowania brutto i netto. Przykładowo gminy mogą m.in.:

- zlecać wykonanie zadań osobom fizycznym lub prawnym, w oparciu o cywilno-prawne umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjne, umowy o roboty budowlane itp.;
- tworzyć spółki prawa handlowego lub być ich udziałowcami;
- organizować inne przedsięwzięcia społeczne (np. socjalne, kulturalne, oświatowe, sportowe itp.) lub gospodarcze albo brać w nich udział. Chodzi tu o działalność w takich formach organizacyjno-prawnych, jak: fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie, instytucje ubezpieczeniowe, banki komunalne itp.;
- wspólnie z innymi gminami organizować zaspokajanie potrzeb lokalnych, np. przez tworzenie związków międzygminnych, zlecać w tym zakresie zadania do realizacji innym gminom, zawierać z orga-

nami administracji państwowej kontrakty administracyjno-prawne na realizację określonych zadań.

Do 1993 r. gminy mogły, w oparciu o ogólną formułę art. 9 ust. 2 ustawy z marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, „(...) prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeśli wymagają tego potrzeby społeczne”. Oznaczało to, że gminy mogły, praktycznie bez żadnych ograniczeń, prowadzić działalność komercyjną (tj. nastawioną na zysk), co było równoznaczne z szansą powiększania dochodów własnych i tym samym stworzenia warunków dla lepszego zaspokajania potrzeb społecznych.⁷

Od 1993 r. możliwości działalności komercyjnej gmin ograniczono praktycznie do zera. W myśl bowiem noweli z 1992 r. do ustawy o samorządzie terytorialnym gminy mogą prowadzić wyłącznie działalność gospodarczą w zakresie użyteczności publicznej. W związku z tym istniejące jednostki organizacyjne gmin, prowadzące działalność gospodarczą, winny były do 30 czerwca 1994 r. zostać przekształcone albo w jednostki użyteczności publicznej, albo sprywatyzowane. Obecnie, zgodnie z art. 9 ust. 2 ww. ustawy gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

Wypada podkreślić, iż problem zakresu podejmowania przez samorząd terytorialny działalności komercyjnej od początku był przedmiotem licznych polemik naszych specjalistów, polityków i działaczy samorządowych. W ustawie z 8 marca 1990 r. zwyciężyła skrajnie liberalna koncepcja swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy. Doświadczenia wykazały jednak, że ta swoboda nie zawsze jest zgodna z interesem społeczności lokalnej oraz, że często stoi ona w sprzeczności ze swobodami i wolnościami obywateli. Tak

7. Szerzej na ten temat: C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992.

że doświadczenia zagraniczne wskazują, że niezbędne jest ustawowe ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy.

2.2. Projektowanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu gminy

Projekt budżetu gminnego przygotowuje zarząd, uwzględniając przepisy prawa budżetowego i wskazówki rady gminy. W praktyce ten drugi element często nie odgrywa istotnego znaczenia. Prawo budżetowe przewiduje, że Minister Finansów do 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy podaje poszczególnym gminom do wiadomości roczne kwoty subwencji ogólnych, przyjęte do projektu ustawy budżetowej. Zarząd winien przedstawić projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami radzie gminy do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zniesiono wcześniej istniejącą niezgodność przepisów ustawowych, kiedy Minister Finansów przekazywał informacje o planowanych subwencjach do 15 listopada i w związku z tym zarządy nie mogły określić w projekcie budżetu kwot subwencji.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym zgodnie z postulowaną w nauce zasadą uprzedniości budżetu stanowi, iż budżet gminy winien być uchwalony do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Zarówno okres obowiązywania tego przepisu, jak i doświadczenia rad narodowych w przeszłości (wówczas obowiązywały bardziej liberalne terminy w tym względzie) wskazują na to, że jest to termin nierealny w odniesieniu do lokalnej gospodarki budżetowej i należy go zmienić. Najbardziej realnym, a jednocześnie niemożliwym do przekroczenia terminem w tym zakresie winna być data 31 marca roku budżetowego, po której należy przewidzieć możliwość regulacji budżetu gminy w trybie nadzoru. Takie są zresztą doświadczenia wielu krajów, realizujących od dawna model samorządu terytorialnego.

W myśl obowiązujących przepisów, w przypadku nieuchwalenia przez radę gminy budżetu przed początkiem roku budżetowego, nie później jednak niż do 31 marca roku budżetowego, podstawą gospodarki budżetowej gminy jest projekt budżetu przedłożony radzie. Jeżeli jednak rada gminy nie uchwali budżetu w wymienionym termi-

nie, budżet gminny zostaje ustalony do końca kwietnia przez regionalną izbę obrachunkową. Do dnia ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą gospodarki budżetowej jest projekt budżetu.

Przepisy nie regulują natomiast sytuacji, gdy zarząd gminy nie przygotowuje projektu budżetu gminnego przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Budżet gminy **winien zostać uchwalony z zachowaniem zasady równowagi budżetowej**. Zasada ta została wyrażona w art. 57 ustawy o samorządzie terytorialnym, stanowiącym, iż w uchwale budżetowej określa się źródła pokrycia niedoboru budżetu, jeśli planowane wydatki budżetu przewyższają planowane dochody.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym wprowadziła także **zasadę jawności** gospodarki budżetowej gminy. Chodzi tu zarówno o obowiązek zarządu informowania społeczeństwa o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej, jak i o sposobie wykorzystania środków budżetowych. Zasada jawności obejmuje także obowiązek publikacji przez wójta lub burmistrza budżetu gminnego (tj. ogłoszenia go w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości) oraz sprawozdania z wykonania uchwały budżetowej.

Gospodarka budżetowa gminy opiera się także na innych zasadach budżetowych, albo wyinterpretowanych z całości przepisów obowiązującego prawa, albo zapisanych wprost w ustawie z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. Przykładem pierwszej grupy jest **zasada jedności materialnej** budżetu gminnego, tzn. nietworzenia funduszy celowych w ramach budżetu, ani przy budżecie gminy. W obowiązującym ustawodawstwie nie znajduje się upoważnienia dla gmin do tworzenia funduszy celowych. Należy do tego dodać jednak dwie uwagi. Po pierwsze, zasada ta jest coraz częściej krytykowana, jako utrudniająca gminom prowadzenie elastycznej, celowej gospodarki; po drugie zaś można mieć poważne wątpliwości, czy istnienie w ramach budżetu gminnego obok budżetu własnego gminy, planu finansowego dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, nie łamie zasady jedności materialnej budżetu. Z całą pewnością

można więc stwierdzić, że zakaz tworzenia funduszy celowych przez gminy służy zapewne nie samorządowi terytorialnemu lecz administracji centralnej.

Przykładem zasady budżetowej zapisanej wprost w Prawie budżetowym jest natomiast **zasada szczegółowości**. Otóż dochody budżetu gminy planuje się i uchwała co najmniej w podziale według ważniejszych źródeł, natomiast wydatki - w układzie działów klasyfikacji budżetowej. Nieco inna szczegółowość obowiązuje natomiast w zakresie planu finansowego zadań zleconych gminie. Pośrednio przesądza to zapis, iż odrębne roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie i innych zadań zleconych ustawami zarząd opracowuje w układzie części, działów, rozdziałów i paragrafów.

Zasady wykonywania budżetu gminnego niewiele odbiegają od reguł wykonania budżetu państwa. Można je ująć w następujących punktach:

a) pełna realizacja zadań winna następować w terminach określonych przepisami prawa (tzw. zasada terminowości);

b) dochody budżetowe winny być realizowane na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów (zasada terminowości i legalności);

c) dokonywanie wydatków budżetowych winno następować w granicach kwot określonych w budżecie, zgodnie z planowanym ich przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny;

d) zlecenie zadań powinno odbywać się na zasadzie wyboru najbardziej korzystnej oferty wykonania;

e) wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów egzekucyjnych, mogą być pokrywane z budżetu bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel, powinny one być zrefundowane w trybie przeniesienia wydatków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej lub z rezerw;

f) dotacje celowe przyznane gminom na realizację zadań zleconych, nie wykorzystane w danym roku, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane;

g) w przypadku stwierdzenia niegospodarności w określonych jednostkach budżetowych winno być stosowane blokowanie kredytów budżetowych. Jest to kompetencja rady gminy w zakresie całego budżetu gminnego;

h) nie zrealizowane kwoty wydatków budżetowych wygasają z upływem roku budżetowego; rada gminy może jednak ustalić, do których wydatków zasada ta nie będzie miała zastosowania;

i) rada gminy może upoważnić zarząd do dokonywania określonych zmian w budżecie gminy, z wyjątkiem przeniesień kredytów między działami. I tak: rada gminy może udzielić zarządowi upoważnienia do dysponowania rezerwą budżetową, tworzoną obligatoryjnie na wydatki nieprzewidziane oraz rezerwami celowymi tworzonymi fakultatywnie.

Działalność niezgodna z wyżej wymienionymi zasadami stanowi najczęściej naruszenie dyscypliny budżetowej. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej są identyczne dla gmin i jednostek państwowych i reguluje je rozdział 8 ustawy z 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe.

Zwracamy przy tym uwagę, że w 1995 r. prawo budżetowe rozszerzyło katalog sytuacji uznawanych za naruszenie dyscypliny budżetowej.⁸ W myśl powołanej zmiany, do katalogu naruszeń dyscypliny budżetowej zaliczono także zaniechanie przez kierownika jednostki lub rzecznika dyscypliny budżetowej zawiadomienia komisji orzekającej o naruszeniu dyscypliny budżetowej.

Do końca 1992 r. organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego były komisje orzekające przy wojewodzie.

Ustawą z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁹ część tych kompetencji przejęły od 1 stycznia 1993 r. ko-

8. Zob. Dz.U. z 1995 r. Nr 78, poz. 390.

9. Dz.U. Nr 85, poz. 428; zm. z 1994 r. Nr 76, poz. 344, z 1995 r. Nr 124, poz. 601 oraz z 1996 r. Nr 58, poz. 262 i Nr 106, poz. 496.

misje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, będące organami regionalnych izb obrachunkowych (patrz p. 5. rozdziału 4).

W skład wspomnianych komisji wchodzi: przewodniczący, jego zastępca oraz trzech do pięciu członków. Przewodniczącym komisji jest z urzędu wiceprezes izby, którego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek przewodniczącego izby. Zastępcę przewodniczącego i pozostałych członków komisji powołuje przewodniczący izby. Kadencja komisji trwa 4 lata.

2.3. Rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa w gminach

Rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa w gminach są zagadnieniami bardzo często niedocenianymi i mało popularnymi, pozostawianymi najczęściej księgowym. Należy jednak w pełni zgodzić się z opinią, że: „... prawidłowo prowadzona rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa jest jednym z najistotniejszych instrumentów sprawowania zarówno przez organy nadzoru, jak i przez same rady gmin i ich komisje kontroli w toku wykonywania i po zakończeniu roku budżetowego. Stanowi również niezbędny materiał porównawczy, pozwalający na sformułowanie ocen dotyczących kształtowania się poziomu dochodów i wydatków w różnych przedziałach czasowych. Ponadto stanowi niezbędną podstawę do prawidłowego sporządzania budżetów gmin na okresy przyszłe, bowiem kształtowanie się określonych tendencji tak po stronie dochodów, jak i wydatków może mieć charakter trwały.¹⁰

Z tej samej ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. wynika **zasada rozdziału dyspozycji środkami pieniężnymi gminy od jej kasowego wykonania**. Ta sama ustawa stanowi, że **obsługę kasową gminy prowadzi bank wskazany przez radę gminy**, nie może to być jednak Narodowy Bank Polski. Podstawą tej obsługi jest

10. E. Tegler, Z. Ofiarski, *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992, s. 13.

zawarcie przez gminę umowy rachunku bankowego, na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

Szczegółowe zasady prowadzenia rachunkowości przez gminy i ich jednostki organizacyjne zostały uregulowane ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.¹¹

Podstawowe zasady **informacji i sprawdzalności budżetowej gmin** reguluje ustawa z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. Stanowi ona m.in., że:

- zarząd gminy przedstawia radzie gminy i regionalnej izbie obrachunkowej informację o przebiegu wykonania budżetu gminy za 1 półrocze w terminie 60 dni po upływie okresu sprawozdawczego;

- Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli coroczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa do 30 czerwca roku następującego po upływie roku budżetowego wraz z sprawozdaniem o dochodach i wydatkach dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminom i innych zadań zleconych gminom ustawami oraz zbiorczą informację o wykonaniu budżetów gmin. Ta ostatnia informacja powinna zawierać zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetów gmin, sporządzone w układzie działowym;

- zarząd gminy opracowuje roczne sprawozdanie z wykonania budżetu gminy w układzie według działów, rozdziałów i paragrafów oraz odrębne sprawozdanie z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie i innych zadań zleconych ustawami w układzie według części, działów, rozdziałów i paragrafów. Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy wójt lub burmistrz przesyła regionalnej izbie obrachunkowej i właściwemu wojewódzkiemu urzędowi statystycznemu, natomiast sprawozdanie z wykonania zadań zleconych regionalnej izbie obrachunkowej oraz we właściwym zakresie dysponentom części budżetu państwa.

11. Dz.U. Nr 121, poz. 591.

- sprawozdanie, o którym mowa wyżej, rada gminy rozpatruje w terminie do 30 kwietnia po roku sprawozdawczym i podejmuje w oparciu o nie decyzję w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi.

3. Zagadnienia nadzoru i kontroli gospodarki finansowej gmin

3.1. Istota nadzoru i kontroli gospodarki finansowej gmin

Pojęcia **kontroli i nadzoru** pochodzą z nauk o organizacji i zarządzaniu. **Kontrolą** nazywamy czynności (funkcje) organu, polegające na porównywaniu stanu faktycznego z tzw. wyznaczeniami, tj. stanem pożądanym. Z reguły kontrola ogranicza się do sprawdzenia istniejącego stanu oraz przekazania stosownych wyników, wraz z wpływającymi stąd wnioskami, organowi wyższego stopnia. Czasami organy kontroli mają prawo wydawać zalecenia jednostce kontrolowanej.

Nadzór natomiast polega na możliwości bezpośredniego oddziaływania na jednostkę nadzorowaną, w granicach i przy zastosowaniu środków przewidzianych prawem. Oznacza to, że organ nadzoru nie może wyręczać w dowolny sposób jednostki nadzorowanej (w tej ostatniej sytuacji mielibyśmy do czynienia z kierownictwem). Pojęcie nadzoru mieści więc w sobie kontrolę oraz dodatkowe uprawnienia władcze organu nadzoru, w ramach określonych przepisami prawa.

Jeżeli przedmiotem nadzoru lub kontroli jest działalność (gospodarka) finansowa określonej jednostki, wówczas mówimy o **nadzorze finansowym i kontroli finansowej**.

Zarówno nadzór finansowy, jak i kontrola finansowa służą racjonalizacji gospodarki finansowej organów kontrolowanych (nadzorowanych), poprzez doprowadzanie do zgodności ich działań z wyznaczeniami. Pomimo jednak, że ogólny cel nadzoru i kontroli finansowej są podobne, to kontrola spełnia niejako **służebną rolę** wobec nadzoru. Środki nadzoru mogą być bowiem uruchamiane dopiero po dokonaniu kontroli. Ta ostatnia natomiast, nie będąc formą władczej ingerencji w działalność organu kontrolowanego, ma przeważnie szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy niż nadzór. Potwierdzają to przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, sprowadzając nadzór nad gospodarką finansową gminy do nadzoru

nad działalnością finansową jej organów, związków gmin i porozumień komunalnych. Kontrola finansowa gmin dotyczy zaś ponadto także gospodarki finansowej jednostek gminnych posiadających odrębną osobowość prawną i majątkową (np. przedsiębiorstwa komunalne), a także innych jednostek, które otrzymują dotacje z budżetu gminy - w zakresie sposobu ich wykorzystania.

Szerszy zakres kontroli finansowej (w porównaniu z nadzorem) wiąże się także z większą różnorodnością kryteriów jej sprawowania.

3.2. Rodzaje i zasady nadzoru nad gospodarką finansową gminy

W myśl ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. całość działalności gmin podlega nadzorowi określonych organów państwa. Ten nadzór nad całością działalności gmin, w tym nad ich gospodarką finansową, nazywamy **nadzorem ogólnym**.

W określonych sytuacjach jednak, ze względu na szczególne organy nadzoru, jego specyficzny zakres lub stosowane środki, występuje **nadzór szczególny**. Z takim właśnie rodzajem nadzoru mamy do czynienia w odniesieniu do gospodarki budżetowej gmin. Niektórzy specjaliści, a za nimi ustawodawca, nazywają go „**nadzorem nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych**”.¹² Oznacza to **dualizm nadzoru w sprawach gospodarki finansowej gminy**. Występuje tu bowiem nadzór ogólny, z którym będziemy mieli do czynienia przykładowo w związku z uchwaleniem przez gminę stawek podatków lokalnych oraz nadzór szczególny nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych (np. przy uchwalaniu budżetu).

O **dualizmie nadzoru nad gospodarką finansową gminy** możemy mówić także w sensie **różnorodności jego kryteriów**, w zależności od rodzaju finansowanych zadań. W zakresie zadań własnych gminy nadzór jest sprawowany wyłącznie na podstawie **kryterium**

12. Zob. T. Dębowska-Romanowska, Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12.

zgodności z prawem (legalności), zaś w zakresie zadań zleconych gminie, także w oparciu o kryterium gospodarności, celowości i rzetelności.

Organami nadzoru ogólnego, także w sprawach finansów gmin są: Prezes Rady Ministrów i wojewoda. Dla umożliwienia nadzoru wójt lub burmistrz obowiązany jest przedkładać wojewodzie uchwały rady w ciągu 7 dni od ich podjęcia. Organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały, jeśli uzna ją za sprzeczną z prawem, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały. Wszczynając postępowanie o unieważnienie uchwały organ nadzoru może wstrzymać jej wykonanie. Jeśli uchwała rady narusza prawo w sposób nieistotny, wówczas nie stwierdza się jej nieważności, lecz wskazuje na fakt wydania uchwały z naruszeniem prawa.

Rozstrzygnięcie wojewody, uznające uchwałę rady gminy za nieważną może być przez tę radę zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu naruszenia prawa. Sąd ten rozstrzyga także o nieważności uchwał rad gminy, zaskarżonych przez wojewodę po upływie 30 dni od daty otrzymania uchwały.

Nieco inaczej przedstawia się sprawa środków nadzoru ogólnego w zakresie zadań zleconych gminom. W tych przypadkach wojewoda może wstrzymać wykonanie uchwały i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia wskazując przy tym uchybienia i termin ich usunięcia. Jeśli ponowna uchwała rady nie uwzględnia przekazanych wskazówek organu nadzoru, wówczas może on uchylić tę uchwałę, wydając zarządzenie zastępcze, powiadamiając o tym prezydium sejmiku samorządowego i właściwego ministra. Zarządzenie zastępcze wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia jego wydania chyba, że w tym czasie minister wyda inne rozstrzygnięcie.

Jeśli uchybienia w działalności organów gminy mają poważniejszy i trwały charakter, mogą być stosowane ostrzejsze środki nadzoru i to wobec organów gminy. I tak w przypadku powtarzającego się naruszania prawa przez radę lub zarząd - mogą one zostać rozwiązane, natomiast w przypadku trwałego braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych organy gminy mogą zostać zawieszony, a Prezes

Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ustanawia zarząd komisaryczny.

Zasady nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych przedstawiamy w p. 5. niniejszego rozdziału.

3.3. Formy pośrednie między nadzorem i kontrolą

Czasami prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania. Nie są to środki tak ostrego wpływu na gminę, jak typowe instrumenty nadzoru, oznaczają jednak możliwość przynajmniej pośredniego oddziaływania z zewnątrz na organ podejmujący decyzję. Przykładowo: jeśli organ zewnętrzny wydaje opinię o zamiarze emisji przez gminę papierów wartościowych i podaje ją do publicznej wiadomości, może on w istotny sposób wpłynąć na powodzenie samej emisji.

Aby ograniczyć ten pośredni wpływ organów z zewnątrz na działalność gminy prawo przewiduje dwa istotne ograniczenia. Po pierwsze: organy opiniujące powinny zająć stanowisko w ciągu 14 dni od doręczenia im rozstrzygnięć organów gminnych, a po drugie - zatwierdzenia, uzgodnienia lub opinie, tak samo jak wyżej opisane akty nadzoru, mogą być zaskarżane przez gminę do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu naruszenia prawa.

Istotne uprawnienia do zajmowania stanowiska w sprawach rozstrzygnięć finansowych organów gminnych mają regionalne izby obrachunkowe, dlatego zagadnienie to zostanie dokładniej omówione w p. 5. niniejszego rozdziału.

3.4. Kontrola wewnętrzna i zewnętrzna gospodarki finansowej gmin

Z punktu widzenia usytuowania organów kontroli gospodarki finansowej gmin można wyróżnić kontrolę **wewnętrzną** i **zewnętrzną**.

Wewnętrzna kontrola finansowa gminy, to kontrola sprawowana przez organy lub osoby usytuowane wewnątrz systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego. Można tu wyróżnić przede wszystkim kontrolę wykonywaną przez **rady gmin** i **głównych księgowych**.

Rada gminy wykonuje swoje uprawnienia w zakresie kontroli finansowej albo bezpośrednio, przyjmując i analizując sprawozdania i informacje zarządu, albo pośrednio, poprzez komisję rewizyjną i inne komisje powoływane przez radę gminy. Końcowym i najważniejszym rezultatem kontroli gospodarki finansowej sprawowanej przez radę gminy jest **udzielenie bądź nieudzielenie zarządowi absolutorium**.

Główny księgowy (skarbnik) gminy wykonuje bieżącą kontrolę przebiegu realizacji budżetu i innych zadań finansowych. Ma ona polegać na wstępnej, bieżącej i następnej kontroli funkcjonalnej, wstępnej kontroli legalności dokumentów, następnej kontroli operacji gospodarczych, będących przedmiotem księgowania, wstępnej kontroli legalności dokumentów księgowych.

Odmowa podpisania dokumentu (kontrasygnaty) przez skarbnika gminy wstrzymuje realizację operacji finansowej. Skarbnik jest jednak zobowiązany złożyć akcept na pisemne polecenie zwierzchnika. Winien jednak o tym fakcie powiadomić radę gminy i regionalną izbą obrachunkową. Prawa i obowiązki głównych księgowych budżetów (skarbników gmin) i innych jednostek organizacyjnych budżetu reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r.¹³

Kontrola wykonywana przez społeczności lokalne nad działalnością finansową organów gminnych może być traktowana umownie, albo jako kontrola zewnętrzna (gdyż w tym sensie organy gminy kontrolowane są z zewnątrz), albo jako kontrola wewnętrzna (jeśli mówimy o kontrolowaniu gminy jako jednostki samorządu terytorialnego). Na podkreślenie zasługuje tu jednak fakt, że społeczności lokalne dysponują poważnymi możliwościami wpływu na działalność finansową władz lokalnych, zarówno poprzez akty wyborcze, jak i poprzez możliwość odwołania tych władz w trakcie kadencji, w drodze referendum gminnego.

13. Tekst jedn. Dz.U. z 1995 r. Nr 131, poz. 639.

Kontrola zewnętrzna gospodarki finansowej gmin zawsze wzbudza wiele emocji. Zdaniem wielu działaczy samorządowych jest ona zbędna w systemie demokracji lokalnej, gdy władze gminne zależą od wyborców i przed nimi odpowiadają. Jest to jednak stanowisko nie do przyjęcia, chodzi bowiem o gospodarkę groszem publicznym, pochodzącym zresztą nie tylko od podmiotów z terenu gminy, a sposób jej prowadzenia może mieć bezpośredni wpływ na kondycję całości finansów publicznych w państwie. Poza tym kontrola finansowa wymaga niezbędnej aktywności i wnikliwości, której z oczywistych względów nie posiadają społeczności lokalne. Dlatego właśnie wszystkie kraje realizujące model samorządu terytorialnego stosują różne formy zewnętrznej kontroli lokalnej gospodarki finansowej.

Od 1 stycznia 1993 r. kontrola zewnętrzna gospodarki finansowej gmin wykonywana jest głównie przez regionalne izby obrachunkowe. Zasady ich funkcjonowania zostaną omówione poniżej.

3.5. Regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe nie były wcześniej w Polsce instytucją znaną. Wprawdzie w naszym kraju wypracowano ich oryginalny kształt, to jednak pierwowzorem są tu niewątpliwie regionalne izby obrachunkowe, funkcjonujące od 1983 r. we Francji.¹⁴

Izby w Polsce powołane zostały do realizacji następujących zadań:

- kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych gmin, związków międzygminnych, innych komunalnych osób prawnych i sejmików samorządowych;
- nadzór nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych;
- prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie spraw budżetowych;

14. Zob. E. Ruśkowski, E. Tegler, *Kontrola działalności finansowej gmin we Francji i w Niemczech. Wnioski dla Polski*, Białystok 1991.

- opiniowanie określonych działań i aktów organów gminnych oraz rozpatrywanie spraw związanych z odmową kontrasygnaty dokumentów finansowych przez skarbnika gminy;

- orzekanie w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej w gminach; (*patrz: rozdział 2.2.*).

Izby dokonują kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gmin co najmniej raz na 4 lata.

Kontrola prowadzona jest na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentów ze stanem faktycznym. W zakresie zadań zleconych kontroli dokonuje się ponadto na podstawie kryterium gospodarności, celowości i rzetelności.

Na podstawie wyników kontroli izba kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, w którym wskazuje źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W ciągu 30 dni jednostka kontrolowana winna powiadomić izbę o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Jeśli w trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczeń subwencji i dotacji celowych na zadania własne i zlecone, izba przekazuje informacje o tym fakcie Prezesowi Rady Ministrów i organom dokonującym podziału tych środków.

Spośród wymienionych wyżej kompetencji izb, na szczególną uwagę zasługuje **nadzór nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych**. Dotyczy on następujących aktów rady gminy:

- uchwał budżetowych, które izba bada z punktu widzenia zgodności z prawem;

- uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi abso-lutorium;

- jeśli rada gminy nie uchwali budżetu do 31 marca roku budżetowego - izba ustala do końca kwietnia budżet gminy w zakresie obowiązujących zdań własnych oraz zadań zleconych.

Jeśli naruszenie prawa przez radę gminy nie ma istotnego znaczenia, wówczas izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz wskazuje sposób usunięcia uchybień.

W ramach postępowania dotyczącego unieważnienia części lub całości uchwały budżetowej rady gminy izba wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia, albo nakazuje w wyznaczonym terminie wprowadzenie do uchwały niezbędnych wydatków w zakresie obligatoryjnych zadań własnych i zadań zleconych. Jeśli rada gminy nie wprowadzi tych zmian, izba orzeka nieważność uchwały w całości lub w części, a jednocześnie ustala budżet gminy w części dotkniętej nieważnością w zakresie obligatoryjnych zadań własnych i zadań zleconych.

Regionalne izby obrachunkowe wyposażone zostały w liczne kompetencje pośrednie między nadzorem a kontrolą gospodarki finansowej gmin. Są to głównie uprawnienia do **opiniowania aktów i czynności podejmowanych przez organy gminne**. Chodzi tu o wyrażanie opinii izby w następujących sprawach z zakresu gospodarki finansowej:

- o możliwości spłaty kredytu przez gminę;
- o zamiarze emisji papierów wartościowych przez gminy (izba po-daje wówczas te opinie do publicznej wiadomości);
- o przedkładanych do wiadomości projektach uchwał budżetowych gmin, uchwał wraz z informacjami o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami;
- o przedkładanych przez zarządy gmin do 30 lipca roku budżetowego informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz o udzielonych zamówieniach publicznych;
- o przedkładanych przez zarządy gmin sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy wraz z odrębnymi sprawozdaniem z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej, zleconych gminom oraz sprawozdaniach z realizacji zamówień publicznych;
- o przedkładanych przez zarządy gmin informacjach w przedmiocie zawartych przez radę gminy umów o kredyty i pożyczki.

Izby rozpatrują także sprawy dotyczące odmowy przez skarbnika gminy kontrasygnaty dokumentów finansowych, gdy przełożony skarbnika wydaje mu na piśmie polecenie akceptacji dokumentu.

Regionalne izby obrachunkowe podlegają Prezesowi Rady Ministrów, który wykonuje nadzór nad ich działalnością pod względem zgodności z prawem. Prezes Rady Ministrów powołuje przewodniczącego izby oraz na jego wniosek - zastępcę. Do kompetencji Premiera należy także określenie siedzib i zasięgu terytorialnego działania izb oraz szczegółowych zasad ich funkcjonowania. Organami regionalnymi izb obrachunkowych są: kolegium izby i komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Kolegium, poza prezesem, składa się z członków powoływanych w równych częściach przez właściwe sejmiki samorządowe i Prezesa Rady Ministrów.

Do wydawania opinii w sprawach, o których była mowa wyżej, prezes izby powołuje trzyosobowe składy orzekające. Od ich uchwał służy gminie odwołanie do kolegium izby. Ten ostatni organ właściwy jest też do rozpatrywania spraw wchodzących w skład komunalnego nadzoru nad gospodarką budżetową gminy oraz w innych sprawach określonych ustawami.

Kontrola finansowa gmin wykonywana jest przez inspektorów izby.

Zarówno członkowie izby, jak i inspektorzy kontroli finansowej winni posiadać nienaganną opinię i odpowiednie kwalifikacje zawodowe. W ten sposób ustawodawca stara się zapewnić wysoki poziom merytoryczny i autorytet regionalnych izb obrachunkowych.¹⁵

15. Na temat zasad funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych szerzej i całościowo piszą: M. Kasiński, Z. Kmieciak, C. Kosikowski, R. P. Krawczyk, Ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z komentarzem oraz teksty innych aktów prawnych, Warszawa 1994 oraz L. Etel, E. Ruśkowski, Komentarz do ustawy z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych. (W:) Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem, Warszawa 1994 (red. P. Czechowski, S. Piątek).

4. Dochody gmin

4.1. Struktura dochodów gmin

Dochody gmin możemy klasyfikować według różnych kryteriów. Z punktu widzenia podmiotowego oraz miejsca wpływu możemy wyróżnić **dochody budżetowe gmin** oraz **dochody innych jednostek komunalnych**, posiadających odmienną od gminy osobowość prawną i własny majątek. Dla uproszczenia rozważań, w dalszej części pracy zajmiemy się wyłącznie dochodami budżetowymi gmin.

W zależności od stałości i stabilności wpływów do budżetu, dochody te możemy podzielić na **zwyczajne** (np. podatki i opłaty lokalne) oraz **nadzwyczajne** (np. kredyty, emisja obligacji, spadki, zapisy i darowizny itp.).

Z punktu widzenia usytuowania źródeł dochodów można je podzielić na **wewnętrzne** (np. podatki i opłaty z terenu gminy) i pochodzące "z zewnątrz", czyli **zewewnętrzne** (np. subwencje, kredyty itp.).

Do niedawna najczęściej spotykany w literaturze i przepisach prawa podziałem dochodów gmin było rozróżnienie **dochodów własnych** i pozostałych dochodów. Przy tym dochody własne nauka próbowała definiować w bardzo różny sposób. Można więc spotkać poglądy, że dochody własne to dochody, w których kształtowaniu gmina ma szczególne uprawnienia, inny pogląd głosi, że dochody własne to te, które zostały przekazane gminie ustawami do administrowania na stałe.

Wydawać by się mogło na tle obowiązujących przepisów, odnoszących się do dochodów gmin, że podział na dochody własne i pozostałe stracił swoje znaczenie. Zarówno bowiem ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, jak i ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin¹⁶, poza wyliczeniem różnych źródeł do-

16. Dz.U. Nr 129, poz. 600, zm.: z 1994r. Nr 105, poz. 509, z 1995r. nr 101, poz. 504, nr 124, poz. 601 i nr 154, poz. 794 i z 1996 r. Nr 149, p. 704, Nr 156, p. 774.

chodów, wyróżniają dochody, które „są **dochodami gmin**” i te, które „**mogą być dochodami gmin**” lub „są także” dochodami gmin.

Według powoływanej ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin **dochodami gmin są**:

1) wpływy z następujących podatków, ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw:

- a) rolnego,
- b) od nieruchomości,
- c) leśnego,
- d) od środków transportowych,
- e) od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanych w formie karty podatkowej,
- f) od spadków i darowizn,
- g) od posiadania psów,

2) wpływy z opłat:

- a) skarbowej,
- b) eksploatacyjnej, uiszczanej przez podmioty gospodarcze na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze,
- c) lokalnych,
- d) innych, pobieranych na podstawie odrębnych przepisów,

3) udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości:

- a) 16% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy (od 1.01.1998 będzie to 17%),
- b) 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej mających siedzibę na terenie gminy,

4) dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin, w tym dochody z kar i odsetek oraz wpłaty od jednostek gospodarki poza-budżetowej gmin,

5) dochody z majątku gminy,

6) subwencja ogólna, ustalana według zasad określonych w niniejszej ustawie,

7) subwencja oświatowa,

Dochodami budżetów gmin są także:

1) dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych gmin,

2) wpływy z samoopodatkowania mieszkańców,

3) spadki, zapisy i darowizny,

4) odsetki od środków finansowych gmin gromadzonych na rachunkach bankowych i odsetki od pożyczek udzielanych przez gminy,

5) odsetki od nieterminowo regulowanych należności z tytułów podatków, opłat, subwencji,

6) dotacje z funduszy celowych,

7) dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz dotacje celowe na inne zadania zlecone gminom ustawami,

8) dywidenda od przedsiębiorstw państwowych, które z mocy art. 8 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁷ stały się przedsiębiorstwami komunalnymi,

9) inne wpływy należne gminom na podstawie odrębnych przepisów.

Ze względu na specyficzny charakter oraz zasady ustalania i wpływu do gmin poszczególnych rodzajów dochodów, rozdz. 2 powołanej ustawy poświęcony jest „dochodom gmin”, rozdz. 3 „subwencjom i dotacjom dla gmin”, natomiast rozdz. 4 „warunkom zaciągania pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych

17. Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

przez gminy”. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.¹⁸ stanowi w art. 73 ust. 1, że: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są **dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje**”. Tym samym wraca niejako problem interpretacji i definicji pojęcia „dochody własne gmin”.

Z powoływanego przepisu Ustawy Konstytucyjnej wynika szerokie pojmowanie pojęcia dochodów własnych gminy. W tym ujęciu, za dochody własne gmin należałoby uważać wszystkie dochody przekazane gminom, które nie są subwencjami i dotacjami. W tej kategorii znalazłyby się wówczas tak różne dochody, jak np. podatki i opłaty lokalne, które zresztą też są bardzo zróżnicowane, udziały w podatkach państwowych, kredyty itp. Takie formalne, szerokie podejście do kategorii dochodów własnych gmin możemy nazwać **dochodami własnymi sensu largo**.

Merytorycznie natomiast, stawianie na jednej płaszczyźnie podatków i opłat lokalnych, dochodów z opłaty skarbowej i udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych jest mało zasadne. Dlatego proponujemy, aby merytorycznie do kategorii dochodów własnych gmin zaliczyć te dochody, **w zakresie których możemy dopatrywać się władztwa podatkowego (władztwa publicznego) gminy lub które pochodzą ze źródeł będących własnością gminy**. Dochody takie będziemy nazywać **dochodami własnymi sensu stricto**. Przez **władztwo podatkowe gminy** rozumiemy przy tym ustawowe **uprawnienia gminy do wprowadzania i (lub) kształtowania określonych dochodów** (np. kształtowanie stawek, wprowadzanie obniżek i zwolnień, kształtowanie zasad przyznawania ulg i zwolnień, kształtowanie opodatkowania itp.).

Z tak rozumianym podziałem na dochody własne i pozostałe dochody gmin zdaje się na dzisiaj pokrywać wynikający z przepisów prawa podział na **dochody realizowane bezpośrednio przez gminny aparat finansowy** oraz **dochody realizowane na rzecz gminy przez**

18. Dz.U. Nr 84, poz. 426.

urzędy skarbowe. Wprawdzie ten podział dokonany jest według całym innym kryterium, to jednak dochody realizowane bezpośrednio przez gminny aparat finansowy odpowiadają także definicji dochodów własnych sensu stricto.

Na tle podziałów i klasyfikacji dochodów gmin prezentowanych w obowiązujących przepisach prawnych oraz literaturze przedmiotu można niewątpliwie wyróżnić także dochody **publicznoprawne, prywatnoprawne i zwrotne**¹⁹, a także: dochody **podatkowe, subwencje i dotacje** oraz **pozostałe dochody gmin.** W oparciu o to ostatnie kryterium prezentujemy dochody gmin w niniejszej pracy. Stosowane kryteria podziałów winny bowiem służyć określonym celom. Nie powinny być czynione przy tym *contra legem*, gdyż mogą wprowadzać dodatkowe zamieszanie pojęciowe w sprawach, które w sposób zasadniczy wymagają uporządkowania.

4. 2. Dochody podatkowe

Według powoływanej wyżej ustawy, a także innych przepisów, do dochodów budżetów gmin można zaliczyć następujące podatki oraz świadczenia o charakterze podatkowym, ukryte pod różnymi nazwami:

- podatek rolny;
- podatek od nieruchomości;
- podatek od środków transportowych;
- podatek od spadków i darowizn;
- podatki opłacane w formie karty podatkowej od działalności gospodarczej osób fizycznych;
- podatek od posiadania psów;
- 16% udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 5% udziału w podatku dochodowym od osób prawnych;

19. Zob. A. Borodo, *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce, Studium finansowo-prawne*, Toruń 1993.

- opłatę skarbową w zakresie umów cywilnoprawnych;
- dywidendę od przedsiębiorstw komunalnych (rodzaj podatku majątkowego).

Wymienione świadczenia mają decydujące znaczenie w finansowaniu budżetów gmin, dlatego można stwierdzić, że **gros dochodów gmin ma charakter podatkowy**.

Spośród wszystkich podatkowych dochodów gmin najbardziej kontrowersyjny charakter mają i wzbudzają najwięcej emocji udziały gmin w podatkach państwowych, tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Mimo znacznie dalej idących postulatów samorządów terytorialnych, w ustawie z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin... zostały one ustalone na poziomie odpowiednio 15% i 5%. W związku z trudnościami w zrównoważeniu budżetu państwa na 1992 r. stawkę 5% udziału zmniejszono w trakcie roku do 2%. Wywołało to oczywiście lawinę protestów gmin. Od 1 stycznia 1993 r. znów powrócono do stawki 5% udziału, a ustawa z 10 grudnia 1993 r. utrzymała te propozycje.

Aby zrozumieć przyczyny tej sytuacji, niewątpliwie bardzo niekorzystnej dla gmin, należy uwzględnić słabość polskiego systemu finansowego gmin oraz wyrównywania ogromnych różnic potencjału finansowego i warunków rozwoju między poszczególnymi gminami. W aktualnym systemie organy państwowe starają się realizować obydwa te cele jednocześnie, a czynią to przy pomocy regulacji wysokości udziałów gmin w podatkach państwowych oraz przy pomocy subwencji (zwłaszcza wyrównawczej) - zob. p. 3 niniejszego rozdziału. W sumie udziały w podatkach państwowych, subwencje i dochody własne powinny zapewnić równowagę finansową gmin w skali globalnej. Stąd ewentualne zmiany poziomu udziałów gmin w podatkach państwowych muszą pociągnąć za sobą automatyczne korekty kwot subwencji. Stąd przy obowiązującym systemie równoważenia budżetów gmin ze środków budżetów państwa, poziom udziału samorządu terytorialnego w podatkach państwowych jest i musi być **wynikiem kompromisu między biednymi i bogatymi, rozwiniętymi i zacofanymi.**²⁰

4. 3. Subwencje i dotacje

Subwencje i dotacje dla gmin są to środki finansowe przekazywane w zasadzie bezzwrotnie z budżetu państwa lub funduszków pozabudżetowych na finansowanie (dofinansowanie) zadań samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę, że różnice między pojęciem subwencji i dotacji są z reguły sprawą umowną, pochodną regulacji ustawowych, w części dość dowolnych. Przykładowo, do 1982 r. pomoc finansową państwa dla gmin we Francji nazywano subwencjami; była ona wówczas udzielana jednostkom lokalnym na zasadzie swobodnego uznania organów centralnych. Wprowadzając od 1983 r. pomoc finansową państwa dla gmin na zasadzie kryteriów zobiektywizowanych - nadano jej nową nazwę - dotacje. W Polsce mamy do czynienia jakby z odwrotną sytuacją w stosowaniu terminologii.

Merytorycznie, w zakresie prób rozróżniania subwencji i dotacji można się zgodzić z opinią T. Dębowskiej-Romanowskiej²¹, że zgodnie z tradycją ustrojową termin „subwencja” można zastrzec dla świadczeń publiczno-prawnych państwa na rzecz innych podmiotów publicznych, będących następstwem ustrojowego podziału zadań między państwo a te podmioty. Subwencję należy traktować więc jako szczególny rodzaj dotacji, zaś stosunek prawny subwencjonowania jest odmianą dotowania.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przesądziła o prawie każdej gminy do otrzymania subwencji ogólnej oraz o zobiektywizowanym charakterze tej subwencji (tzn. o przyznawaniu jej w oparciu o zobiektywizowane kryteria). Ustawa ta nie regulowała natomiast sposobu ustalania globalnej wielkości subwencji do po-

20. Zob. przekonywujące wyjaśnienia na ten temat w pracy: W. Misiąg, E. Suchocka-Roguska, S. Tymfiński, *Polski system budżetowy*, Warszawa 1992, s. 121-122 oraz 124 i nast.

21. T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 65.

działu między poszczególne gminy. Nie uczyniła tego także poprzednio obowiązująca ustawa z 14 grudnia 1991 r. o dochodach gmin. W praktyce posługiwano się więc metodą wynikową, opartą na szacunkach i przewidywaniach dochodów i wydatków gmin oraz możliwościach budżetu państwa. Te ostatnie były zmienne, ale zawsze ograniczone. Dlatego gminy nie były w stanie przewidzieć nawet w przybliżeniu, wielkości subwencji, którą otrzymają w kolejnym roku.

Sytuację te zmieniała zasadniczo ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin. W art. 12 stanowi ona, że łączna kwota subwencji ogólnej dla gmin ustala się jako sumę nie mniejszą niż 7,5% planowanych dochodów budżetu państwa. Stabilizuje to wielkość subwencji ogólnej i wiąże ją z ogólną sytuacją budżetu państwa, eliminując próby przerzucania ewentualnego kryzysu finansów państwa na gminy.

Według obowiązujących przepisów z łącznej kwoty subwencji ogólnej wydziela się subwencję na zadania oświatowe w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Z tego 0,5% przeznaczają się na rezerwę tej subwencji, a pozostałą część rozdziela się między gminy.

Podział pozostałej kwoty subwencji ogólnej przedstawia się następująco:

- 1% - to rezerwa subwencji;
- subwencja wyrównawcza;
- subwencja ogólna sensu stricto.

Istotą **subwencji wyrównawczej** jest dofinansowywanie gmin najbiedniejszych (tj. gmin, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca nie przekracza 85% wskaźnika krajowego) oraz gmin, które ponoszą szczególnie wysokie wydatki, ze względu na swoją (dotyczy to np. gmin przygranicznych, uzdrowiskowych itp.). Realizację pierwszego celu zapewnia głównie **ustawowa formuła** obliczania subwencji ogólnych dla poszczególnych gmin. Jest ona następująca:

$$S = 0,9 \times (0,85P - G) \times L \times d/D$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

S - kwota należnej subwencji wyrównawczej,

P - wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w kraju,

G - wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, dla której oblicza się subwencję wyrównawczą,

L - liczba mieszkańców tej gminy,

d - planowane dochody budżetu państwa w pierwszym półroczu roku bazowego (tj. roku poprzedzającego rok, na który oblicza się subwencję),

D - zrealizowane dochody budżetu państwa w pierwszym półroczu roku bazowego.²²

Realizację drugiego celu, tzn. wyrównywania gminom zwiększonych kosztów ich działania, ustawodawca stara się osiągnąć przez wprowadzenie kategorii **przeliczeniowej liczby mieszkańców** gminy. Można to wyrazić w poniższym zestawieniu.

Liczba mieszkańców	Przeliczeniowa liczba mieszkańców
10.000-50.000	10.000+110 proc. liczby mieszkańców powyżej 10.000
50.000-300.000	54.000+120 proc. liczby mieszkańców powyżej 50.000
powyżej 300.000	354.000+125 proc. liczby mieszkańców powyżej 300.000

Subwencje dla gmin pozostających po dniu 30 czerwca danego roku ustala się według **zasad szczegółowych**.

22. Szerzej na ten temat: E. Tegler, *Finansowanie gmin*. Zielona Góra 1994, s. 54 i nast. oraz A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*. Gdańsk 1995, s. 128-136.

W związku z faktem, że subwencja ogólna jest świadczeniem należnym każdej gminie, a jej zapisanie w budżecie państwa rodzi uprawnienia dla gmin i obowiązki dla państwa, obydwie strony tego stanowiska podlegają dodatkowym rygorom. I tak: Minister Finansów ma obowiązek przekazać gminom subwencję na zadania oświatowe w ratach miesięcznych, z których rata na marzec wynosi 2/13, a pozostałe po 1/13 ogólnej sumy tej części subwencji, w terminie do 1 dnia każdego miesiąca. Natomiast pozostałą kwotę subwencji ogólnej - w dwunastu równych ratach, do 15 dnia każdego miesiąca. W przypadku nieterminowego przekazania subwencji ogólnej Skarb Państwa winien przekazać gminie także odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych. Jeśli gmina otrzymała zawyżoną subwencję ogólną wskutek podania przez nią nieprawdziwych danych o podstawowych dochodach - Minister Finansów potrąca z przyszłych rat kwotę nadpłaconych subwencji, wraz z odsetkami, chyba że gmina dokona wcześniej zwrotu nadpłaconych kwot wraz z odsetkami.

Gminy mogą korzystać także z **dotacji celowych** budżetu państwa. Można wyróżnić dwie podstawowe grupy tych dotacji:

- **dotacje na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie oraz innych zadań zleconych gminom ustawami;**

- dotacje na dofinansowanie zadań własnych gminy.

Dotacje na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej, zleconych gminie ustala się według **zasad przyjętych do określania odpowiednich wydatków w budżecie państwa**. Winny być one przekazywane gminie w trybie umożliwiającym pełne i terminowe **wypełnienie zleconych zadań**. Jeśli warunki te nie zostaną dochowane, gminie przysługuje **prawo dochodzenia należnego świadczenia na drodze sądowej**. W literaturze podkreśla się jednak, że rozwiązanie to może okazać się tylko deklaracją intencji, gdyż przepisy nie określają ani o jakie sądy chodzi, ani jakich świadczeń może domagać się gmina.²³

23. Zob. E. Tegler, *Finansowanie...*, s. 57 i nast.

Wśród dotacji na dofinansowanie zadań własnych gmin można wyodrębnić:

- dotacje na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez gminy (**dotację inwestycyjną**);
- **dotacje na dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej** określonych w odrębnych przepisach;
- **dotacje na wypłaty dodatków mieszkaniowych** określonych w odrębnych przepisach.

Szczegółowemu reżimowi podlega przy tym **dotacja inwestycyjna**. Może być ona przekazywana bowiem na dofinansowywanie inwestycji gmin, do kwoty 50% wartości kosztorysowej inwestycji. Przy tym wielkość dotacji w pierwszym roku realizacji inwestycji nie może przekraczać 80% kwoty środków planowanych w budżecie gminy na ten cel, a w kolejnych latach - 120% tej kwoty.

Gmina ma przy tym określone obowiązki dodatkowe w zakresie udokumentowania dotowanych inwestycji. Jeżeli gmina nie przeznaczy w danym roku na finansowanie dotowanej inwestycji środków z budżetu w pełnej kwocie, winna zwrócić dotację, w części proporcjonalnej do poniesionych wydatków, w terminie uzgodnionym z wojewodą, jednak nie później niż do końca roku następującego po roku, w którym otrzymała dotację. Podobnie ma się sprawa z dotacjami nie wykorzystanymi w danym roku zgodnie z przeznaczeniem.

4.4. Kredyty i emisja obligacji

Jeszcze w okresie istnienia rad narodowych władze gminne otrzymały prawo zaciągania kredytu bankowego na finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych oraz prawo emisji obligacji. Także samorząd terytorialny posiada takie uprawnienia.

Jak każde nowe, wcześniej nieistniejące rozwiązanie, możliwości te wywoływały i wywołują liczne obawy Parlamentu i administracji centralnej. Dlatego zaciąganie przez gminy kredytu i emisja obligacji były początkowo opatrzone wielowarstwowymi ograniczeniami.

Należy zaznaczyć, że w krajach zachodnich zaciąganie kredytu przez jednostki lokalne jest z reguły czymś zupełnie normalnym i nie

musi być dowodem trudności finansowych gminy, a nawet przeciwnie - może być dowodem jej odpowiedzialnej, racjonalnej gospodarki. Trzeba jednak przyznać, że w większości z tych krajów istnieją pewne, chociaż o wiele bardziej liberalne niż w Polsce, ograniczenia w zaciąganiu kredytów przez jednostki lokalne. W państwach zachodnich istnieje też z reguły bogata infrastruktura bankowości komunalnej, w ramach której jednostki lokalne mogą zaciągać kredyty na uprzywilejowanych zasadach. Bankowość komunalna zaczyna powoli rozwijać się także w naszym kraju, co może przyczynić się do uatrakcyjnienia kredytu dla samorządu terytorialnego.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin wprowadziła o wiele bardziej liberalne warunki zaciągania pożyczek i kredytów przez gminy niż przepisy obowiązujące wcześniej. Na ich podstawie gminy mogą zaciągać **kredyty i pożyczki na:**

- **pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego;**

- finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy.

Kredyty i pożyczki na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy podlegają następującym regułom:

a) mogą być zaciągane do wysokości przewidzianej w budżecie gminy,

b) jeśli są zaciągane u innego podmiotu, niż bank wykonujący obsługę budżetu gminy - regionalne izba obrachunkowa ma obowiązek wyrazić w tej sprawie swoją opinię, jeśli z takim wnioskiem wystąpi kredytodawca lub gmina,

c) łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów i pożyczek z tego tytułu oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz przypadających do wykupu w danym roku papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę, pomniejszona o kwotę zaciągniętych przez gminę kredytów i pożyczek, dla których ustanowiono zabezpieczenie

na mieniu gminy, **nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów budżetu gminy,**

d) Rada Ministrów może udzielić gminie **poręczenia** spłaty kredytów bankowych, zaciągniętych na finansowanie inwestycji stanowiącej zadanie własne gminy, w ramach łącznej kwoty zobowiązań określonych w ustawie budżetowej, które mogą być objęte poręczeniem,

e) Minister Finansów może potrącać z subwencji ogólnej gmin kwoty z tytułu refundacji środków przekazanych z budżetu państwa na spłatę kredytów bankowych, poręczonych przez Radę Ministrów, a nie spłaconych przez gminę.

Dużo poważniejszym przedsięwzięciem niż zaciągnięcie kredytu jest emisja przez gminę obligacji (a więc zaciągnięcie kredytu publicznego). Należy przy tym zauważyć, że w przeciwieństwie do Skarbu Państwa, emisja obligacji przez gminę i wprowadzenie ich do obiegu podlega zasadom określonym w ustawie z 22 marca 1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych.²⁴ Emisja obligacji dotyczy z reguły znaczących kwot, nic więc dziwnego, że obwarowana jest dodatkowymi ograniczeniami. Dlatego m.in. musi być ona poprzedzona wydaniem przez regionalną izbę obrachunkową opinii o zamiarze jej dokonania. Opinię tę izba podaje do wiadomości publicznej. Chodzi tu zarówno o ochronę interesów potencjalnych nabywców obligacji, jak i o uniknięcie zadłużenia się przez gminę, która dokonuje emisji. Ważny jest w tym momencie także aspekt psychologiczny - ewentualne niepowodzenia pierwszych emisji obligacji komunalnych mogą utrudnić innym gminom przeprowadzenie podobnych operacji w przyszłości.

W praktyce, do końca 1995 r. zaledwie kilka gmin w kraju dokonało emisji obligacji. Były to obligacje krótkoterminowe, o stałej stopie procentowej, związane zazwyczaj z przyspieszeniem prywatyzacji

24. Dz. U. Nr 35, poz. 155 z późn. zm.

mieszkań komunalnych.²⁵ Wyjątkiem w tym zakresie były wyemitowane pod koniec 1993 r. przez miasto Płock obligacje, z których starano się pozyskać dodatkowe środki na dofinansowanie inwestycji miejskich związanych z ochroną środowiska. W 1996 r. większe rozmiarowo emisje obligacji podjęły: Gdynia, Ostrów Wielkopolski i Kraków. Emisję obligacji przygotowują m.in.: Olsztyn, Wałbrzych i Wrocław. Mimo rozwoju obligacji komunalnych w Polsce, na razie pozostają one jednak domeną dużych i wielkich miast.²⁶

4.5. Inne dochody

Poza omówionymi dotychczas, gminy mogą czerpać dochody także z innych źródeł. Do najważniejszych z nich należą: samoopodatkowanie mieszkańców gminy; dochody komunalnych jednostek budżetowych i wpłaty innych jednostek komunalnych; dochody z majątku gminy, opłaty przewidziane ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁷, opłaty pobierane na podstawie innych przepisów niż wymieniona ustawa, spadki, zapisy i darowizny, odsetki od środków gromadzonych przez gminy na rachunkach bankowych.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przewidziała możliwość **samoopodatkowania się mieszkańców gminy w drodze referendum**. Zasady jego przeprowadzania określa ustawa z 29 listopada 1991 r. o referendum gminnym.²⁸ Postanawia ona, że w sprawie samoopodatkowania mieszkańców gminy przeprowadzenie referendum jest obligatoryjne. Może ono być przeprowadzone z inicjatywy rady lub na wniosek co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Jeśli rada nie uwzględni wniosku o

25. Zob. np. W. Miemiec, Kredyty, pożyczki i emisje obligacji w działalności komunalnej. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 3.

26. Por. M. Miemiec, Zagadnienia prawne emisji obligacji komunalnych. „Finanse komunalne” 1996, nr 5, s. 5.

27. Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.

28. Dz.U. Nr 110, poz. 473.

przeprowadzenie referendum, na jej decyzję służy odwołanie się do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dla wprowadzenia samoopodatkowania niezbędny jest udział w referendum 30% uprawnionych do głosowania oraz 2/3 ważnie oddanych głosów za samoopodatkowaniem. Świadczenia wprowadzone w ramach samoopodatkowania mogą dotyczyć wyłącznie osób fizycznych; nie można nimi obciążać osób prawnych ani innych jednostek organizacyjnych z tereny gminy.

Należy zwrócić uwagę, że samoopodatkowanie nie jest instytucją martwą lecz znajduje coraz częściej praktyczne zastosowanie. O przypadkach jego wprowadzenia wielokrotnie pisano na łamach „Wspólnoty” w latach 1991-1996.

Dochody komunalnych jednostek budżetowych, wpłaty innych jednostek komunalnych oraz dochody z majątku gminy mają bardzo zróżnicowany charakter. Te pierwsze dotyczą różnych wpłat za czynności urzędowe, kar i grzywien wymierzanych przez gminne służby porządkowe itp. Do dochodów z majątku gminy można zaliczyć wpływy ze sprzedaży, dzierżawy, najmu, użytkowania tego majątku, dochody z akcji i udziału gmin w spółkach itp. Tradycyjnie do tej grupy zalicza się także dochody z dywidendy od przedsiębiorstw komunalnych.

Gminy mają prawo do pobierania (otrzymywania) różnorodnych opłat o charakterze niepodatkowym lub quasi-podatkowym. Należą do nich opłaty pobierane przez gminy w oparciu o ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych:

- **opłata targowa;**
- **opłata miejscowa;**
- **opłaty administracyjne.**

Pomimo stosunkowo niewielkiego znaczenia fiskalnego, piśmienictwo na ich temat jest dość bogate.²⁹

29. Zob. E. Ruśkowski, L. Eteł, *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Warszawa 1996.

Ustawy i inne przepisy szczególne przyznają gminom także prawo do pobierania (względnie otrzymywania) opłat innych niż przewidziane wymienioną wyżej ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin przyznaje gminom wpływy z **opłaty eksploatacyjnej**, uiszczanej przez podmioty gospodarcze na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze.

Inne przepisy szczególne stanowią dochody gmin z następujących rodzajów opłat:

- **opłaty adiacenckie z tytułu różnicy między wartością gruntu wcześniej posiadanego, a wartością gruntu otrzymanego w wyniku scalenia lub podziału;**

- **opłaty adiacenckie z tytułu udziału właścicieli gruntu w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych;**

- **opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów komunalnych oraz dodatkowe opłaty za użytkowanie gruntów nie zabudowanych w terminie.**

5. Wydatki gmin

Wydatki budżetowe gmin można klasyfikować według różnych kryteriów. W porównaniu z wydatkami budżetu państwa, stosunkowo mniejsza część wydatków regulowana jest przepisami prawa finansowego i ma charakter publicznoprawny, natomiast stosunkowo większa część wydatków ma charakter prywatnoprawny. Dlatego wśród form prawnych wydatków gminy dominują formy prywatnoprawne, np. wynagrodzenia, zapłata za zakupione towary i usługi, spłaty rat i odsetek kredytów itp. Formy publicznoprawne wydatków budżetowych gmin, to przede wszystkim dotacje dla różnych form gospodarki pozabudżetowej. Zakres zasady przyznawania tych dotacji reguluje rada gminy.

Racjonalny system finansów gmin powinien być tak skonstruowany, aby umożliwiał realizację zadań samorządu terytorialnego oraz mobilizował gminy do odpowiedzialnego, efektywnego gospodarowania groszem publicznym.

Według art. 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawodawca nie wyjaśnia przy tym pojęcia spraw publicznych. Nawet nie próbując definiować tego pojęcia, intuicyjnie można stwierdzić, że jest ono niezwykle szerokie. Co najmniej obejmuje wszelkie zadania polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, a także zadania z zakresu administracji rządowej zlecone ustawami gminom.

Powoływana ustawa rozróżnia **zadania własne i zadania zlecone gminom**. Zgodnie z tym podziałem można wyróżnić wydatki na realizację zadań własnych oraz realizację zadań zleconych gminom.

Zadania własne realizowane są przez gminy we własnym zakresie, na własny rachunek, własną odpowiedzialność i w ramach posiadanych własnych możliwości finansowych.³⁰

Według tzw. ustawy kompetencyjnej³¹ zadaniami własnymi gminy są określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. W związku jednak z faktem, że potrzeby społeczne są zawsze swoistym „workiem bez dna”, realizacji zadań własnych musi zawsze towarzyszyć ich hierarchizacja oraz określenie zakresu ich możliwego i niezbędnego wykonania. Dlatego przepisy prawne wyróżniają własne zadania **obligatoryjne i fakultatywne gmin. Zadania obligatoryjne gmina musi wykonać, natomiast zadania fakultatywne może realizować**, o ile uzna to za celowe (ze względu na rzeczywiste potrzeby, posiadane środki itp.).

W praktyce niełatwo jest ustalić, które zadania własne gmin mają obligatoryjny, a które fakultatywny charakter. interesującą propozy-

30. E. Tegler, Z. Ofiarski, *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992, s. 52.

31. Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198; zm.: Nr 43, poz. 253).

cje w tym zakresie przedstawili E. Tegler i Z. Ofiarski³². Ich zdaniem za obligatoryjne należy uznać te zadania gmin, które są taksonomicznie wymienione w ustawie kompetencyjnej, a które wynikają z ustaw szczególnych, jeśli przepisy prawa materialnego nie stanowią inaczej. Zgodnie z tym poglądem, do obligatoryjnych zadań gmin należą przede wszystkim:

1) w zakresie infrastruktury technicznej:

- zarządzanie budynkami mieszkalnymi, stanowiącymi własność lub współwłasność organów samorządu terytorialnego (mienie komunalne);

- zapewnienie lokali zastępczych dla osób przekwaterowanych z budynków przeznaczonych do remontu lub rozbiórki, względnie przekwaterowanych na podstawie prawomocnych wyroków eksmisyjnych i z innych przyczyn;

- budowa, modernizacja oraz utrzymanie i ochrona dróg lokalnych;

- zakładanie, utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi;

- utrzymanie wodociągów, kanalizacji, ciepłownictwa, zbiorowej komunikacji lokalnej i innych tego typu urządzeń użyteczności publicznej;

2) w zakresie infrastruktury społecznej:

- zakładanie i kierowanie działalnością przedszkoli, zapewnienie im lokali i wyposażenia w pomoce naukowe, narzędzia, meble i sprzęt oraz zapewnienie warunków mieszkaniowych dla personelu pedagogicznego (i obsługiowego) w przedszkolach;

- zakładanie i utrzymywanie gminnych bibliotek publicznych oraz zapewnienie im odpowiednich warunków działalności i rozwoju (lokali, wyposażenia itp.);

32. E. Tegler, Z. Ofiarski, *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992, s. 54 i nast.

- tworzenie i utrzymywanie własnych instytucji i placówek upowszechniania kultury oraz zlecenie realizacji niektórych zadań w zakresie upowszechniania kultury;

- udzielanie pomocy stowarzyszeniom kultury fizycznej w realizacji ich statutowych zadań;

- budowa i utrzymanie urządzeń kultury fizycznej, ogólnie dostępnych (boisk, sal treningowych, basenów i pływalni itp.) na terenach wiejskich będących własnością komunalną;

- udzielanie zasiłków i świadczeń niepieniężnych oraz utrzymywanie bazy materialno-technicznej ośrodków pomocy społecznej;

- zakładanie i utrzymywanie żłobków i innych tego typu zakładów opiekuńczych o zasięgu lokalnym;

3) w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego:

- wyposażenie ulic i placów w tablice z nazwami oraz nieruchomości (budynków komunalnych) w numery porządkowe;

- zapewnienie na terenie gminy zasobów czerpalnych wody (rezewuarów, basenów, hydrantów i innych) do gaszenia pożarów;

- zapewnienie terenowym obowiązkowym i ochotniczym strażom pożarnym środków, pomieszczeń i przedmiotów niezbędnych do wykonywania ich niezbędnych zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej;

- organizowanie i prowadzenie izb wytrzeźwień;

4) w zakresie ładu przestrzennego i ekologicznego:

- zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości;

- rekultywowanie i meliorowanie gruntów przeznaczonych na pracownicze ogródki działkowe, doprowadzenie do ich wyposażenia w infrastrukturę oraz utrzymanie porządku i czystości na przyległych do nich terenach;

- sporządzanie projektów założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

- wypłacanie odszkodowań za grunty przejmowane pod budowę lub modernizację ulic;

- wyposażenie gruntów wchodzących do zasobów przeznaczonych pod zabudowę w urządzenia komunalne oraz niezbędne uzbrojenie terenu;

- wykup nieruchomości, w odniesieniu do których gmina skorzystała z prawa pierwokupu.

Wymienione zadania mają charakter rzeczowy i decydują one o treści pojęcia „obligatoryjne zadania własne gminy”. Katalog tych zadań ma charakter względnie stały, natomiast przepisy prawa materialnego mogą go rozszerzać, a także, co jednak mało prawdopodobne, ograniczać.

Od 1 stycznia 1996 r. gminom przybyła nowa, ważna grupa obligatoryjnych zadań własnych - prowadzenie i utrzymanie szkół podstawowych. Jeśli gminy z własnej woli przejęły wcześniej to zadanie jako własne, otrzymują na jego realizację specjalną subwencję, tzw. subwencję szkolną.

Podstawową konsekwencją uznania zadań własnych gmin za obligatoryjne jest obowiązek ich realizacji przez gminę oraz **konieczność ich finansowania ze środków własnych**. W przypadku pominięcia przez gminę realizacji zadań obligatoryjnych regionalna izba obrachunkowa, w ramach nadzoru, wpisuje do budżetu gminy odpowiednie kwoty na ich realizację.

Także zadania zlecone gminom mogą mieć **obligatoryjny** lub **fakultatywny charakter**. Za zlecone zadania obligatoryjne uznaje się te, które zostały przekazane gminom ustawą kompetencyjną oraz późniejszymi ustawami (np. ustawą o pomocy społecznej). Należą do nich w szczególności:

- ponoszenie kosztów stosowania środków ochronnych i nadzoru na obszarze gminy z tytułu zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych;

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków właścicielom gruntów rolnych, którzy w wyniku zwalczania chorób, szkodników i chwastów ponieśli wymierne straty w gospodarce;

- przyjmowanie w zarząd nieruchomości, stanowiących zabytki kultury;

- podejmowanie czynności związanych z przygotowaniem ludności i mienia komunalnego na wypadek wojny oraz wynikających z powszechnego obowiązku obrony;

- wykonywanie czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem poboru oraz pokrywanie związanych z tym kosztów;

- wypłacanie zasiłków członkom rodzin żołnierzy odbywających czynną i zastępczą służbę wojskową oraz powoływanych na ćwiczenia wojskowe;

- pokrywanie należności mieszkaniowych oraz opłat eksploatacyjnych żołnierzom uznanym za jedynych żywicieli rodzin oraz żołnierzom samotnym;

- podnoszenie kosztów rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych przez nieznaną sprawców;

- organizowanie i sprawowanie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi oraz związanych z tym kosztów;

- pokrywanie kosztów przewozu osób podlegających przymusowej hospitalizacji lub izolacji oraz przymusowemu leczeniu lub badaniu w ramach leczenia chorób zakaźnych;

- prowadzenie i finansowanie zakładów społecznego lecznictwa otwartego;

- udzielanie stałych i okresowych zasiłków w ramach pomocy społecznej oraz finansowanie wynagrodzeń pracowników socjalnych;

- podejmowanie zleconych przez wojewodę zadań i środków niezbędnych do usunięcia zagrożenia w ochronie środowiska i jego skutków;

- prowadzenie i finansowanie spraw administracyjnych z zakresu administracji rządowej (w tym: ewidencji, akt stanu cywilnego, ewidencji działalności gospodarczej, obrony cywilnej).

Ponadto, na zasadzie porozumienia z organami administracji rządowej gminy **mogą** realizować także inne zadania zlecone, zwane w tym przypadku **zleconymi zadaniami fakultatywnymi gmin**. Zakres tych zadań w poszczególnych gminach jest różny, zależy on bowiem od swobodnej woli umawiających się stron. W praktyce często

należy do nich prowadzenie przez gminę ewidencji pojazdów i ewidencji gruntów Skarbu Państwa, wydawanie pozwoleń na prowadzenie pojazdów, wydawanie pozwoleń na budowę itp.

Kolejną możliwość przejmowania przez niektóre gminy zadań z zakresu administracji rządowej stwarza tzw. program pilotażowy. Jego zasady reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazywane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania.³³

Zadania zlecone finansowane są z dotacji celowych, przekazywanych gminom przez organ zlecający. Uchylenie się gminy od realizacji obligatoryjnych zadań zleconych wywołuje podobny skutek, jak uchylenie się od obligatoryjnych zadań własnych - regionalna izba obrachunkowa, w ramach nadzoru, wpisuje wówczas do budżetu gminy wydatki na ich realizację.

Jest więc sprawą oczywistą, że samodzielność gminy jest tym mniejsza, im więcej zadań zleconych musi ona realizować. Samodzielność tę ogranicza zresztą także duża ilość obligatoryjnych zadań własnych.

Uwzględniając fakt, że w praktyce zadania fakultatywne gmin stanowią z konieczności margines ich działalności, należy stwierdzić, że zakres faktycznej samodzielności finansowej gmin jest o wiele mniejszy, niż wskazywałyby na to prawne możliwości ich działania.

33. Dz.U. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.