

*Agata Tarnacka**

PRAWNE DETERMINANTY SAMODZIELNOŚCI
FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO

Z a r y s t r e ś c i. Przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania jest problematyka samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Opracowanie otwiera próba ustalenia pojęcia samorządu terytorialnego oraz określenia jego samodzielności finansowej. Kolejno omówione zostały aspekty przedmiotowej samodzielności, którymi są: samodzielność dochodowa, samodzielność wydatkowa oraz samodzielność budżetowa. Ostatnia część, podsumowuje całość rozważań i wskazuje na pożądane zmiany w obrębie regulacji wpływających na zakres samodzielności finansowej.

S ł o w a k l u c z o w e: samorząd terytorialny; gmina; powiat; województwo; decentralizacja; samodzielność finansowa.

K l a s y f i k a c j a J E L: K23, H71.

WSTĘP

Przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania jest ważna i aktualna problematyka samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł został sporządzony przy wykorzystaniu metody formalno-dogmatycznej oraz dogmatyczno-prawnej. Opracowanie otwiera próba ustalenia pojęcia samorządu terytorialnego oraz określenia jego samodzielności finansowej. Kolejno omówione zostały aspekty przedmiotowej samodzielności w odniesieniu do literatury oraz przepisów prawnych. Analizowa-

* Adres do korespondencji: Agata Tarnacka, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, WPiA, ul. Wóycickiego 1/3, bud. 17, 01-938 Warszawa, e-mail: a.tarnacka@uksw.edu.pl.

nymi aspektami samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego są: pozyskiwanie dochodów – samodzielność dochodowa, dokonywanie wydatków – samodzielność wydatkowa oraz tworzenie i wykonywanie budżetu – samodzielność budżetowa (Śmiechowicz, 1997, s. 22; K. Piotrowska-Marczak, 1997, s. 22)¹. Samodzielność finansowa nie oznacza autonomii, ani nawet samowystarczalności finansowej, co implikuje powstawanie pewnych jej ograniczeń. Za cel podjętej analizy postanowiono określenie samodzielności finansowej samorządów w Polsce, które stanowi jedno z najważniejszych zagadnień dotyczących działalności jednostek samorządu terytorialnego. Zawarto ją w części podsumowującej.

1. POJĘCIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Samorząd terytorialny to wytwór państwa, które na jego rzecz dobrowolnie rezygnuje z części swoich zadań. Jest wynikiem upadku ustroju feudalnego i powstania demokracji obywatelskiej wraz z ustrojem konstytucyjnym (Panejko, 1990, s.16). Idea samorządu terytorialnego jako części państwa w drugiej połowie XIX w. przeniknęła do ustawodawstwa poszczególnych państw, kładąc podwaliny dla jego współczesnej konstrukcji (Niewiadomski, 2011, s. 104). Koncepcja samorządu terytorialnego w Polsce odrzuca koncepcję naturalistyczną oraz polityczną, przyjmując koncepcję naturalistyczno-państwową. W podejściu tym do elementów naturalistycznych zalicza się: tajne wybory, brak hierarchicznego podporządkowania organów lokalnych administracji rządowej (Miemieć, 2011, s. 383), samodzielność prawna, samodzielność finansowa. Natomiast elementy państwowe to: ograniczenie kompetencji samorządu terytorialnego wyłącznie do spraw lokalnych, samodzielność w granicach prawa (Surówka, 2013, s. 15–16).

Samorząd terytorialny to instytucja ustrojowo prawna, która unormowana została w akcie prawnym najwyższego rzędu, jakim jest konstytucja oraz odrębnych ustawach. W aktach tych ustalono ramy prawne dla jego funkcjonowania. Władza sprawowana przez samorząd terytorialny ma swoją podstawę w art. 15 Konstytucji, gdzie została wyrażona zasada decentralizacji władzy publicznej. Definicja decentralizacji w najbardziej ogólnej formie obejmuje trzy zagadnienia, są to: przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania

¹ Warto zaznaczyć, że ta pierwsza jest na tyle istotna, że często utożsamiana jest w samodzielnością finansową w ogóle.

o sprawach publicznych oraz posiadanie odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki (Gajl, 1993, s. 12). Stopień oraz zakres decentralizacji nie zostały określone, zatem to ustawodawca decyduje o ich ramach.

Zasada decentralizacji powiązana jest z zasadą pomocniczości, a obie mają na celu umacnianie samorządności. Samorządność odnosi się do działania województwa, powiatu i gminy (Fuks, 1999, s. 19), możliwa jest dzięki temu, że ingerencja organów administracji publicznej wyższego stopnia w działalność organów administracji publicznej niższego stopnia jest ograniczona (Starościak, 1960, s. 11). Żaden z europejskich porządków prawnych nie określa *expressis verbis* pojęcia samorządu terytorialnego (Niewiadomski, 1994, s. 144). W literaturze przedmiotu można odnaleźć próby ustalenia jego definicji, które określają samorząd terytorialny jako zdecentralizowaną administrację wykonywaną przez samodzielne związki publicznoprawne z własnymi wybieralnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi (Surówka, 2013, s. 15).

Rozbudowaną definicję przedmiotowego samorządu zawarł w swym wyroku z dnia 20 lutego 2002 r. Trybunał Konstytucyjny stanowiąc, iż „jednostki samorządu terytorialnego są posiadającymi osobowość prawną i wyposażonymi we własne mienie korporacjami społeczności zamieszkałej na określonym terytorium, które – przede wszystkim przez swe organy – realizują ważne zadania publiczne o znaczeniu lokalnym”. Trybunał w przytoczonym wyroku przedstawił również wyznaczniki, które decydują o istnieniu wskazanych jednostek, są to: osobowość prawną (Leoński, 1992, s. 9), podmiotowość prawną oraz samodzielność. Samorząd wykonuje samodzielnie zadania publiczne (własne i zlecone) w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność i w zakresie swojej działalności podlega jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu kompetentnych organów (Boć, 2002, s. 226). Zasada samodzielności oraz odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego znalazły swoje miejsce w Konstytucji, przez co stały się zasadami ustrojowymi państwa. I właśnie te zasady mają szczególne znaczenie w odniesieniu do samodzielności finansowej samorządów, które jako publicznoprawny związek mieszkańców danego obszaru, realizują zarząd sprawami danej wspólnoty (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 7). Mogą podejmować decyzje finansowe ze względu na swój wymiar ekonomiczny, stanowiąc strukturę wyposażoną w środki materialne pozwalające na realizację swoich zadań.

2. OKREŚLENIE SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ

Samorząd terytorialny, należy wraz z sektorem rządowym i ubezpieczeń społecznych, do sektora finansów publicznych i uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego nie posiada definicji legalnej. W literaturze można znaleźć podjęte próby stworzenia definicji, gdzie samodzielność ta określona jest jako zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego poziomu dochodów, pozwalającego na realizację powierzonych zadań, swobodę kształtowania wydatków oraz zapewnienie gwarancji formalnych i proceduralnych dla tej samodzielności (Drwiłło, Gliniecka, 2001, s. 139). Co istotne, oprócz wskazywania definicji w innych miejscach wymienia się czynniki od, których zależy istnienie samodzielności finansowej, którymi są: odpowiednia wielkość zasobów finansowych, którymi dysponuje jednostka samorządu terytorialnego, swoboda w kształtowaniu dochodów, wydatkowanie środków, organizacja budżetu (planowanie i wykonywanie budżetu) (Ruśkowski, 1998, s. 85). Należy pamiętać, iż samodzielność finansowa nie należy do zjawisk stałych (Szerniawski, 1994, s. 45), bowiem jest zależna od zmian jakie zachodzą w instytucji samorządu terytorialnego (Surówka, 2013, s. 170). Ponadto nie może być ani bezwzględna, ani absolutna. Istnieją pewne ograniczenia przedmiotowej samodzielności². Zakres przedmiotowej samodzielności wyznaczany jest przez wielkość zasobów pieniężnych przekazanych do samodzielnej dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego (w relacji do wielkości zasobów pieniężnych państwa) oraz zakres swobody w kształtowaniu wydatków, wydatkowaniu środków, organizacji budżetów samorządowych, planowaniu budżetowym i wykonywaniu budżetu” (Ruśkowski, 1998, s. 85). Zatem na samodzielność finansową składają się takie aspekty jak: samodzielność dochodowa, samodzielność wydatkowa oraz samodzielność budżetowa – tworzenie i wykonywanie budżetu.

3. SAMODZIELNOŚĆ DOCHODOWA

Za warunek konieczny dla istnienia ogólnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego uznaje się istnienie samodzielności finansowej. Samorząd nie może ponosić odpowiedzialności za wykonywanie zadań bez posiadania środków niezbędnych do ich realizacji (Glumińska-Pawlic, 2003, s. 42). Środki publiczne dzielone są pomiędzy sektor rządowy i samorządo-

² Znajdziemy je już w art. 163 Konstytucji, który stanowi, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

wy, a podział ten odbywa się zgodnie z zasadą adekwatności do zadań (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 3). Adekwatność środków do zadań jest niezbędna dla realizacji zadań samorządu, dlatego stała się ona zasadą konstytucyjną (Markowska-Bzducha, 2005, s. 105). Art. 167 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dlatego też wszelkie zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Niezbędne jest bowiem zachowanie proporcji pomiędzy pozyskiwanymi dochodami³ a wykonywanymi zadaniami, jednak zawsze z uwzględnieniem sytuacji budżetowej państwa (Byrska, 2000, s. 23). Prawo do pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów zagwarantowane zostało również przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. Jest to umowa międzynarodowa, która została sporządzona i przyjęta w dniu 15 października 1985 r. przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy, działającą jako organ konsultatywny przy Radzie Europy. Stała Konferencja Gmin i Regionów Europy w 1994 roku przekształciła się w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych. Polska jako jeden z nielicznych krajów ratyfikowała dokument w całości. Zgodnie z art. 9 ust. 1 przedmiotowego dokumentu, społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Istotne jest, by samorząd posiadał przydzielone odpowiednie kompetencje do stanowienia o dochodach, źródła dochodów, ustanowione udziały we wpływach z posiadanych źródeł dochodów, ważna jest także możliwość przesuwania do budżetu lokalnego środków, które wpłynęły już do budżetu państwa (Nykiel, 1993, s. 123).

3.1. ŹRÓDŁA DOCHODÓW

Zgodnie z art. 167, ust. 2 Konstytucji są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Uszczegółowienie wymienionych trzech kategorii źródeł dochodów w ustawie to wynikający z konstytucji obowiązek państwa. Został on zrealizowany poprzez uchwalenie ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gdzie skonkretyzowane zostały źródła dochodów właściwe

³ Co istotne wysokość dochodów powinna wpływać z unormowań ustawowych charakteryzujących się odpowiednią szczegółowością.

dla gmin, powiatów oraz województw⁴. Jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać tylko z takich źródeł dochodów, na które zezwalają ustawy, co stanowi pewne ograniczenie samodzielności dochodowej (Dębowska-Romanowska, 1995, s. 170). W przedmiotowej ustawie zostały określone obligatoryjne oraz fakultatywne źródła dochodów. Obligatoryjne źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego są to dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa. Natomiast fakultatywne źródła dochodów stanowią środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a także inne środki określone w odrębnych przepisach (Hussein, 2008, s. 63–69).

W literaturze spotkać można podział dochodów jednostek samorządu terytorialnego na własne oraz pozostałe (Jastrzębska, 1999, s. 22). Do dochodów pozostałych zaliczane są subwencje ogólne oraz dotacje celowe, bowiem zostały one wyodrębnione od dochodów własnych w art. 167 Konstytucji⁵. Dochody pozostałe różnią się od dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego zakresem uprawnień, jakie wobec nich uzyskują samorządy. Natomiast subwencje ogólne i dotacje celowe różnią się możliwością dysponowania nimi.

3.2. DOCHODY WŁASNE

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego obejmują przede wszystkim wpływy z podatków. Kompetencje do samodzielnego poboru danin publicznych stanowią niezbędny element samodzielności dochodowej samorządów (Dębowska-Romanowska, 2010, s. 40). Jednak należy podkreślić, że samo nakładanie danin publicznych i wkraczanie w zakres praw i obowiązków obywateli bez wyraźnego upoważnienia ustawowego jest niemożliwe, i stanowi pewną granicę samodzielności finansowej samorządów (Kotulski, 2001, s. 60). Natomiast każde poszerzenie samodzielności podatkowej oznacza zwiększanie decentralizacji finansów publicznych, bo-

⁴ Obligatoryjne źródła dochodów zostały regulowane dla każdej z jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) oddzielnie, natomiast subwencje w rozdziale 7 Ustawy o dochodach zostały uregulowane jednorako dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto Ustawa przyznała jednostkom prawo do pozyskiwania dochodów z fakultatywnych źródeł: Art. 3, ust. 3, pkt 1-2 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego: Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być: 1) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi; 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej; 3) inne środki określone w odrębnych przepisach.

⁵ Zostały one również w art. 167 Konstytucji wymienione osobno, po dochodach własnych.

wiem autonomia podatkowa stanowi „jądro samodzielności finansowej samorządu terytorialnego” (Ruśkowski, 2002, s. 235).

W gminach to właśnie wpływy pochodzące z pobieranych podatków⁶ stanowią główne źródła dochodów, które traktowane są jako dochody własne⁷. Samorządy powiatów⁸ i województw⁹ korzystają z innego zakresu źró-

⁶ Pozostałe źródła dochodów własnych gminy zgodnie z art. 4 ust. 1, pkt 2 stanowią: wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej, innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów); dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych; dochody z majątku gminy; spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

⁷ Por. art. 3, ust. 2 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.; Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dookreśla, iż dochody obejmują również udziały w podatkach dochodowych. Por. art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁸ Pozostałe źródła dochodów własnych powiatów zgodnie z art. 5 ust. 1 stanowią: wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów; dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych; dochody z majątku powiatu; spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

⁹ Pozostałe źródła dochodów własnych województw zgodnie z art. 6 ust. 1 stanowią: dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych; dochody z majątku województwa; spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

deł dochodów wskazanych w odrębnych przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą. Zgodnie z art. 4, ust 1, pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, źródła dochodów własnych gminy stanowią wpływy z wymienionych podatków: podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych, podatku dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych wynosi na obszarze: gminy¹⁰ – 39,34% (art. 4, ust. 2), powiatu – 10,25% (art. 5, ust. 2), a na obszarze województwa 1,60% (art. 6, ust. 2). Natomiast wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71% (art. 4, ust. 3), powiatu 1,40% (art. 5, ust. 3), a województwa 14,75% (art. 6, ust. 3). Należy jednak podkreślić, iż udział w podatkach państwowych nie może być uznany za element samorządności, bowiem jest to w praktyce rodzaj dotacji przydzielanej na czas nieokreślony (Małecki, 1991, s. 34).

Natomiast prawo obciążania źródeł podatkowych przydzielonych wyłącznie do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego jest wyrazem samodzielności w zdobywaniu środków finansowych. Jednostki samorządu terytorialnego zostały uprawnione przez Konstytucję w art. 168 do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, co zgodne jest ze standardami europejskimi (Glumińska-Pawlic, 2003, s.148). Ustawami realizującymi wskazaną regulację są: ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹¹, ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach

¹⁰ Z zastrzeżeniem art. 89: Art. 89 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego: 1. Udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 4 ust. 2, zmniejsza się o liczbę punktów procentowych odpowiadających iloczynowi 3,81 punktu procentowego i wskaźnika obliczonego łącznie dla całego kraju, według zasad określonych w ust. 2.; 2. Wskaźnik, o którym mowa w ust. 1, ustala się dzieląc liczbę mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r. do domów pomocy społecznej, według stanu na dzień 30 czerwca roku bazowego, przez liczbę mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r., według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r.; 3. Dla 2004 r. wskaźnik, o którym mowa w ust. 1, wynosi 0,95.

¹¹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 617 j. t.).

i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 716 j. t.) oraz ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 374 j. t.). Wskazane regulacje odnoszą się do uprawnień organów gmin (Dz. U. z 2017 r., poz. 201 j. t.). Zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy jest uprawniona do uchwalania wysokości stawek podatku od nieruchomości (art. 5, ust. 1, pkt 1–3)¹², od środków transportowych (art. 10, ust. 1, pkt 1–7). W myśl art. 19, pkt 1, lit. a–h jest może również decydować o wysokości opłat lokalnych¹³.

Ponadto zgodnie z art. 6b ustawy o podatku rolnym, rada gminy jest uprawniona do zarządzenia poboru podatku rolnego, art. 6, ust. 8 ustawy o podatku leśnym leśnego oraz zgodnie z art. 19, pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jest uprawniona do pobierania opłat lokalnych w drodze inkasa, a także do zwalniania z tych podatków (art. 13e ustawy o podatku rolnym.; art. 7, ust. 3 ustawy o podatku leśnym) oraz opłat (art. 19, pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Co istotne, brak dochodów podatkowych powiatów i województw bywa uznawane nawet za naruszenie obowiązujących przepisów (Glumińska-Pawlic, 2003, s. 147). Warto również dodać, że ustawy podatkowe wprowadzają ograniczenie możliwości kształtowania przez jednostki samorządu terytorialnego także innych kwestii związanych z podatkami¹⁴.

3.3. DOCHODY POZOSTAŁE – SUBWENCJE OGÓLNE I DOTACJE CELOWE

Na dochody pozostałe jednostek samorządu terytorialnego składają się subwencje ogólne i dotacje celowe, których realizacja obejmuje ponad połowę ogółu wydatków większości gmin, powiatów i województw. Stanowi to ograniczenie zakresu samodzielności finansowej przedmiotowych jednostek, bowiem jest to powodem zajmowania się przez wskazane jednostki administrowaniem, a nie decydowaniem o kierunkach swojego rozwoju (Surówka, 2013, s. 168).

Subwencje ogólne¹⁵ stanowią rodzaj dofinansowania jednostek samorządu terytorialnego o charakterze nieoznaczonym, czyli są przekazywane do dyspozycji samorządów bez określonego celu ich rozdysponowania (Glu-

¹² Podatek od nieruchomości dotyczy: gruntów, budynków lub ich części oraz budowli.

¹³ Do opłat lokalnych zalicza się: opłatę targową, miejscową, uzdrowską, od posiadania psów i reklamową.

¹⁴ Na przykład brak możliwości ustalania ulg oraz górnych stawek podatkowych.

¹⁵ Każda subwencja ogólna składa się z części wyrównawczej i równoważącej - art. 7, ust 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

mińska-Pawlic, 2003, s. 281). Zgodnie z art. 112, ust. 1, pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016r., poz. 1870 j.t.) subwencje ogólne pochodzą z wydatków budżetu państwa. Mają za zadanie wyrównywanie poziomu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Gminy i powiaty mogą skorzystać z subwencji oświatowej, równoważącej i wyrównawczej, natomiast województwa z regionalnej (Smoleń, 2012, s. 136).

Zgodnie z art. 7, ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego. Zasada ta została zapisana również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL). W myśl art. 9 ust. 7 EKSL przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień, ponadto zgodnie z tym dokumentem subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów.

Inaczej jest z dotacjami celowymi, które kierowane są do jednostek samorządu terytorialnego z przypisanym im, określonym przez organ dotujący sposobem rozdysponowania, odnoszącym się do konkretnego projektu lub zadania¹⁶. Dotacje celowe są środkami przeznaczonymi na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych¹⁷. W art. 8, ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określone skonkretyzowano cele przedmiotowych dotacji, są to: zadania z zakresu administracji rządowej,

¹⁶ Co istotne wskazane dofinansowanie może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny.

¹⁷ Na podstawie art. 127, ust. 1 ustawy o finansach publicznych można wymienić przedmiot dotacji celowych, skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiot ten stanowią: - zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami; - bieżące zadania własne jednostek samorządu terytorialnego; - koszty realizacji inwestycji. Ponadto w myśl art. 127, ust. 2 ustawy o finansach publicznych, dotacjami celowymi są także środki przeznaczone na: - realizację programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych oraz innych niewymienionych w ustawie; - realizację projektów pomocy technicznej finansowanych z udziałem środków europejskich; - finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, ze środków przekazywanych przez: agencje wykonawcze; państwowe fundusze celowe, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego; - realizację programów finansowanych z udziałem środków przeznaczonych na realizację programów międzynarodowych; - współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich; - wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, o którym mowa w odrębnych przepisach, w części podlegającej refundacji ze środków Unii Europejskiej.

inne zadania zlecone ustawami, zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych, finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych oraz realizacja zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Warto zaznaczyć, że art. 9 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego stanowi, iż społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów. Zatem jednostki samorządu terytorialnego powinny zgodnie z tym zapisem mieć możliwość przedstawienia swojego stanowiska odnośnie formy finansowania: w postaci subwencji ogólnej lub dotacji celowej, którą w danej kwestii uznają za odpowiedniejszą (Miemieć, 2005). Dochody własne jednostki samorządu terytorialnego mogą rozdysponowywać z największą swobodą, jednak trzeba dodać, że w literaturze można spotkać pogląd, iż oparcie się na stabilnych – chociaż odgórnie ustalonych – źródłach dochodów może być korzystniejszym rozwiązaniem niż przyznanie własnych, ale uzależnionych od koniunktury źródeł dochodów (Surówka, 2013, s. 22–23).

Samodzielność dochodowa została ograniczona nie tylko w odniesieniu do dotacji celowych. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015, poz. 2164 j.t.) również ogranicza przedmiotową swobodę poprzez określenie dokładnych trybów postępowania w przypadku udzielania zamówień publicznych. Przy czym w art. 16, ust. 4 zezwala na to, by organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego mógł wyznaczyć spośród podległych samorządowych jednostek organizacyjnych jednostkę organizacyjną właściwą do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą również pozyskiwać dochodów w sposób nieograniczony, bowiem w przypadku gdy wysokość odchodów przekracza realizowane zadania jednostki samorządu terytorialnego powinny je redystrybuować (Surówka, 2013, s. 22). Zatem w aspekcie dochodowym mówić można o samodzielności jedynie w odniesieniu do realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań¹⁸.

¹⁸ Niemniej jednak jednostki samorządu terytorialnego dysponują pewnym zakresem samodzielności dochodowej. Można go określić biorąc pod uwagę: pewność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów oraz wpływ władz samorządowych na ich kształtowanie (Surówka, 2013, s. 23). O tym, czy w ogóle jednostki samorządu terytorialnego mają samodzielność dochodową decydują cztery czynniki: posiadanie własnych źródeł dochodów i moż-

4. SAMODZIELNOŚĆ WYDATKOWA

Realizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań polega nie tylko na gromadzeniu dochodów, ale również na dysponowaniu nimi, czyli na wydatkowaniu. Wydatkowanie ma polegać na swobodzie decydowania o sposobie i rodzaju wydatków (Markowska-Bzducha, 2000, s. 176). W Konstytucji nie znajdziemy regulacji odnoszących się bezpośrednio do tego uprawnienia¹⁹. Samodzielność wydatkową wywodzi się z art. 163 Konstytucji, zgodnie z którym samorząd wykonuje zadania publiczne, które są niezastreżone²⁰ dla organów innych władz publicznych. Zdaniem niektórych autorów, to właśnie samodzielność wydatkowa najpełniej odzwierciedla ustrojowy podział zadań pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym (T. Dębowska-Romanowska, 1998, s. 379).

Działaniami, które jednostki samorządu terytorialnego mogą podejmować w zakresie wydatkowania zostały określone przez ustawy (art. 7, ust. 3 oraz art. 8, ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Należą do nich: ustalanie priorytetów w kierunkach wydatkowania środków, kształtowanie ekonomicznej struktury wydatków, gospodarowanie przejętym majątkiem, kształtowanie salda budżetu oraz zaciąganie pożyczek komunalnych (Kosek-Wojnar, 2007, s. 75). Dokonywanie wydatków przez samorządy odbywa się – zależnie od specyfiki rozdysponowywanego dochodu – z szeroką swobodą lub z pewnymi ograniczeniami. W odniesieniu do dochodów własnych i subwencji ogólnych jednostki samorządu terytorialnego posiadają swobodę wydatkowania, natomiast w kwestii dotacji celowych nie posiadają takiej swobody²¹. Samodzielność w obrębie zadań zleconych ma miejsce jedynie odnośnie sposobu ich wykonania.

liwość ich kreowania, własnego mienia, dostępu do rynków finansowych oraz możliwość samodzielnego uchwalania budżetu (Kosek-Wojnar, 2007, s. 25).

¹⁹ Natomiast Europejska Karta Samorządu Lokalnego częściowo odnosi się do kwestii wydatkowania w art. 9, ust. 7, gdzie znalazło się odniesienie do wydatkowania dochodów z subwencji, które nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów.

²⁰ Nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy.

²¹ Zgodnie z art. 7, ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego, natomiast w art. 8, ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zostały ściśle określone zostały cele na, które mogą być kierowane dotacje celowe, są to: zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami, zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych, finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych, realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Dodatkowo samodzielność wydatkową ogranicza obowiązująca jednostki samorządu terytorialnego zasada w brzmieniu: „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”, zatem nic poza tym, co zostało wyraźnie przez prawo dozwolone nie może być przedmiotem działań jednostek samorządu terytorialnego. Potwierdził to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 roku, sygn. akt III SAQ 534/96, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 12, poz. 374. Nie funkcjonuje tutaj bowiem zasada obowiązująca sektor prywatny „co nie jest zabronione, jest dozwolone” (Surówka, 2013, s. 11). Na samodzielność wydatkową ma wpływ przede wszystkim rodzaj wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań. Czy są to działania obligatoryjne, czy fakultatywne, bowiem im więcej samorząd realizuje zadań obligatoryjnych, tym mniejsza jest jej swoboda działania, w tym wydatkowania (Ruśkowski, 2000, s. 243). Istotnym jest także odpowiedni poziom dochodów własnych i równoważących, by nie były one niższe, aniżeli koszty wykonania zadań, które zostały określone w ustawie o finansach publicznych w formie katalogu otwartego²².

5. SAMODZIELNOŚĆ BUDŻETOWA – TWORZENIE I WYKONYWANIE BUDŻETU

Ostatni element samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego stanowi działalność budżetowa obejmująca tworzenie, wykonywanie oraz rozliczanie budżetu. Zgodnie z art. 211, ust. 1 ustawy o finansach publicznych, budżet jednostek samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet ten w myśl art. 211, ust. 4 wskazanej ustawy tworzony jest w postaci uchwały budżetowej, która realizowana jest odrębnie i niezależnie od uchwały budżetowej państwa uchwalanej przez sejm. Budżet to podstawowe narzędzie zarządzania finansami przez władze samorządu terytorialnego.

²² W art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zostały wymienione zadania, które mogą być przedmiotem wydatków jednostek samorządu terytorialnego: zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego; pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego; programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Organ wykonawczy nadzoruje realizację budżetu oraz ponosi pełną odpowiedzialność za jego wykonanie.

Ustawa o finansach publicznych wprowadza jednak pewne ograniczenia działalności budżetowej. Zgodnie z art. 241, ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Art. 217, ust. 2, pkt 6 wskazanej ustawy określa, iż wolne środki są tutaj rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Dodatkowo na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe od dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki²³. Wskazane regulacje ustawowe ograniczają samodzielność władz samorządowych²⁴ poprzez nakaz planowania zrównoważonego budżetu w zakresie działalności bieżącej, a w przypadku braku wystarczających dochodów bieżących zmuszają do ograniczania wydatków bieżących (Surówka, 2013, s. 57). Innym ograniczeniem samodzielności budżetowej jest obowiązek wyodrębnienia w budżecie wydatków na zadania własne obligatoryjne oraz na zadania zlecone ustawowo²⁵. Jednostki samorządu terytorialnego mają swobodę jedynie w kwestii planowania wydatków bieżących fakultatywnych oraz majątkowych. W gminach stanowią one 35% wydatków, w powiatach mniej, bo 28%, a najwięcej w województwach – 40% (Surówka, 2012, s. 133–146). Zatem swoboda planowania wydatków nie obejmuje nawet połowy decyzji budżetowych dotyczących realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań.

PODSUMOWANIE

W polskiej Konstytucji znalazły się zasady gwarantujące samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego odnoszące się przede wszystkim do jej dochodowego aspektu. Dwa pozostałe aspekty – wydatko-

²³ Zgodnie z art. 242, ust. 3 wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Por. art. 242, ust. 2, art. 5, ust 3 oraz art. 5, ust 1, pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁴ Wyjątkiem są wydatki poniesione z budżetu UE.

²⁵ Na przykład wydatki związane z zadaniami z zakresu administracji rządowej.

wy oraz budżetowy nie zostały w niej bezpośrednio uregulowane. Można uznać to za poważny brak, gdyż stanowienie i wykonywanie budżetu ma dla jednostek samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie. Uregulowano je jednak w odrębnych ustawach, które zapewniają funkcjonowanie samodzielności wydatkowania oraz samodzielności budżetowej.

Każdy z przedstawionych aspektów samodzielności finansowej posiada pewne ograniczenia²⁶ przez co samorządy nie posiadają pełni swobody dochodowej, wydatkowania oraz budżetowej. Pozyskiwane przez jednostki samorządu terytorialnego dochody, w znacznej części mają wyznaczony sposób rozdysponowania narzucony przez organ dotujący, przez co swoboda planowania wydatków obejmuje mniej niż połowę decyzji budżetowych. Gminy mają niewielkie kompetencje dotyczące podatków – mogą ustalać wysokość tylko niektórych z nich. Ponadto powiaty i województwa partycypują w niewielkim stopniu w uzyskiwaniu dochodów z podatków, co można uznać nawet za naruszenie Konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²⁷. Organy samorządowe mają nakaz planowania zrównoważonego budżetu w zakresie działalności bieżącej, przez co nie mogą swobodnie zaplanować dochodów i wydatków. Ponadto w odniesieniu do systemu subwencjonowania i dotowania należy podkreślić, że, powinien on być bardziej spójny, tak aby spełniał swoją rolę równoważąc dochody jednostek poszczególnych szczebli. Sposób ustalania oraz rozdziału dochodów powinien być regulowany ustawowo, by miał w pełni zobiektywizowany charakter. Dotacje celowe powinny stanowić jedynie dochody uzupełniające, tak by nie stawały się „złotymi lejcami” (Wiener, 1976), przy czym powinno mieć miejsce zapewnienie pełnej i terminowej realizacji zadań, na które są przeznaczone.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy jednak pamiętać, że samodzielność finansowa samorządów nie może być postrzegana tak samo, jak podmiotów, które same wypracowują swoje wszystkie dochody (Surówka, 2013, s. 11). Samorządy mogą korzystać tylko z takich źródeł dochodów, na które zezwalają ustawy. Samodzielność finansowa samorządów jest pochodną samodzielności władzy centralnej. „Zakres i forma samorządu stanowią element państwowego porządku prawnego; między innymi dlatego samorząd podlega

²⁶ Takie jak np. to, że: pozyskiwane przez samorządy dochody w części mają wyznaczony sposób rozdysponowania przez organ dotujący, swoboda planowania wydatków nie obejmuje nawet połowy decyzji budżetowych, powiaty i województwa partycypują w niewielkim stopniu w uzyskiwaniu dochodów z podatków.

²⁷ Istnieją postulaty o ustalenie udziałów w podatku od towarów i usług na rzecz powiatów i województw.

nadzorowi państwa, a ściślej, państwowej władzy i administracji centralnej” (Kulesza, 1982, s. 64). Należy pamiętać również, że samodzielności finansowej nie można mylić z samowystarczalnością, ani nawet z samofinansowaniem, bowiem oznaczałoby to „konieczność pokrywania przez jednostki samorządowe całości wydatków dochodami własnymi lub wpływami zwrotnymi do pozyskiwania, których jednostki te uzyskiwałyby swobodny dostęp” (Kosek-Wojnar, Surówka, 2001, s. 34). Taki stan rzeczy jest niemożliwy do uzyskania dopóty, dopóki istnieje nierównomierny rozkład źródeł dochodów wraz ze stosunkowo równomiernym rozkładem wydatków. „Przekazywanie samorządom uprawnień do pozyskiwania źródeł finansowania zadań nie musi następować i nie następuje w tym samym stopniu, co przekazywanie uprawnień do dysponowania środkami finansowymi.” (Kornberger-Sokołowska, 2000, s. 75).

W takich warunkach można dążyć jedynie do zwiększenia poziomu samofinansowania się jednostek, ale nie do całkowitej samodzielności. Jest to, co prawda tylko jeden z jej aspektów, ale niezwykle istotny, bowiem zgodnie z poglądem przedstawianym w doktrynie, im większy jest zakres dochodów własnych, a mniejszy dotacji celowych, tym większa jest samodzielność samorządów. Dlatego też samorzady powinny mieć zagwarantowane własne, wydajne i stabilne źródła dochodów. Podkreśla się również istotny wpływ rozkładu wydatków, bowiem im większy udział wydatków na zadania własne, gdzie istnieje możliwość decydowania o ich wysokości, rozłożenia w czasie i szczegółowym podziale, tym większa samodzielność jednostki samorządu terytorialnego (Glumińska-Pawlic, 2003, s. 276–277). Zatem oczywistym jest, że istniejąca samodzielność finansowa nie ma charakteru absolutnego i bezwzględnego zarówno na płaszczyźnie ustrojowej, jak i finansowej i błędem jest mylenie jej z autonomią (Kotulski, 2004, s. 144; Guziejewska, 2002, s. 151).

Wobec powyższych rozważań należy ocenić zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jako ograniczony w każdym z analizowanych aspektów, jednak nie na tyle, by w ogóle nie można było mówić o jej funkcjonowaniu. Samodzielność ta z całą pewnością obowiązuje. Przy czym, niewątpliwie warto zwrócić uwagę na pojawiające się głosy specjalistów postulujących wprowadzenie zmian, które pozwoliłyby na korzystanie przez samorzady z przedmiotowej samodzielności w szerszym zakresie (Surówka, 2013, s. 57; Glumińska-Pawlic, 2003, s. 282). Istniejące zapisy, zarówno konstytucyjne, jak i te znajdujące się w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, dają szerokie gwarancje dla samodzielności finansowej samorządów, a odpowiednie zmiany w ustawach realizujących te za-

pisy zwiększyłyby zakres omawianej samodzielności, dając tym samym szersze pole działania jednostkom samorządu terytorialnego.

LITERATURA

- Boć J. (2002), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Brzeziński B., Dębowska-Romanowska T., Kalinowski M., Wójtowicz W. (1997), *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- Byrska M. (2000), *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: Wyrok z 16 marca 1999 r. (K 35/98) dotyczący dochodów gmin i ich zadań*, „Causus”, 16.
- Dębowska-Romanowska T. (1995), *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Municipium, Warszawa.
- Dębowska-Romanowska T. (2010), *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa.
- Drwiłło A., Gliniecka J. (1995), *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Gajl N. (1993), *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Glumińska-Pawlic J. (2003), *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice.
- Gintowt-Jankowicz M. (1984), *Finanse terenowe a decentralizacja*, [w:] M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 3, Warszawa.
- Guziejewska B. (2002), *Znaczenie i mierniki autonomii finansów lokalnych*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, Opole.
- Hussein A. (2008), *Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorzady – nauka może zbadać to czego nie może NIK* [w:] *Nauka finansów publicznych – dotychczasowy dorobek, perspektywy rozwoju*, Kazimierz Dolny.
- Jastrzębska M. (1999), *Dochody gmin, powiatów, województw*, „Samorząd terytorialny”, 10, 19–37.
- Jastrzębska M. (2000), *Podstawy polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny”, 7–8, 22–35.
- Jaworski W. L. (1924), *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483).
- Kornberger-Sokołowska E. (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. (2001), *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd terytorialny”, 3, 3–14.
- Kornberger-Sokołowska E. (2000), *Samodzielność finansowa jednostek samorząd terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Opole.
- Kosek-Wojnar M. (red.) (2007), *Dług lokalny w teorii i praktyce*, Kraków.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2002), *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2001), *System zasilania jednostek samorządu terytorialnego a problem samorządności*, [w:] Wawek W. (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Bielsko-Biała.
- Kotulski M. (2004), *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 4/1, 144.

- Kulesza M. (1982), *Samorządowy model ustroju terenowego*, [w:] Kulesza M. (red.), *Modele władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, Warszawa.
- Leoński Z. (1992), *Nadzór nad działalnością gminy*, Warszawa.
- Małecki J. (1991), *Finanse gminy samorządowej „de lege lata” i „de lege ferenda”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2.
- Markowska-Bzducha E. (2000), *Gospodarka finansowa gmin w latach 1991–2000 a ich samodzielność*, [w:] Dolata S. (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Opole.
- Markowska-Bzducha E. (2005), *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom.
- Miemięć W. (2011), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Warszawa.
- Miemięć M. (2005), *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław.
- Niewiadomski Z. (1995), *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, [w:] Szreniawski J. (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe.
- Niewiadomski Z. (2011), *Samorząd terytorialny*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. VI: *Podmioty administrujące*, C.H. Beck, Warszawa.
- Nykiel W. (1993), *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Panejko J. (1990), *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Przemiany, Warszawa.
- Piotrowska-Marczak K. (1997), *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa.
- Ruśkowski E. (1998), *Polskie prawo finansowe*, KiK, Konieczny i Kruszewski, Warszawa.
- Ruśkowski E. (2000), *System finansów polskiego samorządu terytorialnego*, [w:] Kostecki A., *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Zakamycze, Kraków.
- Smoleń P. (2012), *Prawo finansów publicznych. Kompendium akademickie*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Starościak J. (1960), *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa.
- Surówka K. (2013), *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Surówka K. (2012), *Samodzielność finansowa władz jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na etapie tworzenia budżetu*, [w:] Malawski A., Tatar J., *Spotkania z królową nauk: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Edwardowi Smadze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Szerniawski J. (1994), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Śmiechowicz J. (2011), *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 (Dz. U. z 2004, nr 90, poz. 864).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 617 j. t.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 716 j. t.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r., poz. 201 j. t.).
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 374 j. t.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016, Poz. 198 j. t.).

- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015, poz. 2164 j.t.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017r., poz. 2077 j. t.).
- Weiss E. (2001), *Samodzielność finansowa gmin*, [w:] Wawak W., *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 roku, sygn. akt III SAQ 534/96, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 12, poz. 374.

LEGAL DETERMINANTS OF FINANCIAL INDEPENDENT OF SELF GOVERNMENT UNITS

A b s t r a c t. The subject of interest in this study is the important and real issue of financial autonomy of local self-government units. The article was prepared using the formal-dogmatic and dogmatic-legal method. The study opens the attempt to establish the concept of local self-government and to determine its financial autonomy. The aspects of self-reliance in literature and legal regulations were discussed in turn. The analyzed aspects of self-reliance of local self-government units are: income independence, expenditure independence and budget independence. Financial autonomy does not mean autonomy or even financial self-sufficiency, which implies the creation of certain constraints. The purpose of the analysis was to assess the extent of financial autonomy of local governments, which is one of the most important issues concerning the activity of local self-government units, which was included in the summary part.

K e y w o r d s: self-government unit; commune; district; province; decentralization; financial independence.