

Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Maria Jastrzębska, dr
Katedra Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański

Z realizacją procesów decentralizacji i demokratyzacji w kraju wiąże się określenie zakresu samodzielności samorządu terytorialnego. O samorządzie terytorialnym, niezależnie od jego modelu, może być mowa tylko wówczas, gdy spełnione są następujące warunki. Po pierwsze, utrzymana jest w pewnym zakresie niezależność organów samorządowych od organów rządowych. Po drugie organy samorządowe mają swobodę ustalania hierarchii i zakresu zadań własnych oraz wydatków związanych z ich realizacją, przy czym swoboda ta uzależniona jest od możliwości finansowych organów samorządowych¹. Podstawowym kryterium uznania jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest więc ich samodzielność (autonomia) w realizacji przyznanych im prawem kompetencji oraz prawo rzeczywiście demokratycznego wyboru swoich reprezentantów przez mieszkańców tych jednostek².

W teorii polskiej różnice pomiędzy pojęciami samodzielność i autonomia sprowadzają się głównie do dwu podstawowych elementów. Pojęcie autonomii łączy się z uprawnieniami politycznymi, natomiast samodzielność odnosi się do uprawnień w dziedzinie gospodarki ekonomicznej i finansowej, a więc do funkcji ekonomicznych³. Obecnie powszechniej stosowany jest termin samodzielność JST, którego istotę stanowi swoboda podejmowania różnych form aktywności gospodarczej, zwłaszcza wykorzystywania możliwości, jakie stwarzają rozwinięte i sprawnie funkcjonujące rynki kapitałowe⁴.

W literaturze można znaleźć trzy ujęcia istoty samodzielności samorządu terytorialnego. Pierwsze z nich postuluje bardzo duży stopień niezależności

Artykuł został opublikowany w zmienionej formie w „zeszytach Naukowych Uniwersytetu Gdańskiego” w 2003 r. pod tytułem *Istota i zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*.

¹ Por. [Denek, Wierzbicki, 1992, s. 20–21].

² Por. [Ruśkowski, 1986, s. 124].

³ Por. [Gajl, 1993, s. 136].

⁴ [Sochacka-Krysiak, 1993, s. 24].

samorządu terytorialnego, gdyż wysoka decentralizacja i niezależność finansowa są warunkiem rzeczywistej jego samodzielności. Drugie podejście zakłada nadrzędną rolę państwa w sektorze publicznym i silne uzależnienie samorządu terytorialnego od władz centralnych. Natomiast trzecie podejście — mieszane, uwzględniające realia, od których zależy określenie zakresu samodzielności, czyli: poziom dochodów, rodzaje źródeł dochodów i ich wydajność, realny wpływ i sposoby oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego w kierunku zwiększania swoich dochodów, zakres i rodzaj wydatków, które mogą być dokonywane przez nie⁵ — można uznać za umiarkowane.

Uwarunkowania samodzielności JST można podzielić na systemowe, ekonomiczne, społeczne, polityczne i prawne. Uwarunkowania systemowe wynikają z ogólnospołecznych zamierzeń w zakresie organizacji bytu społecznego, w tym także procesów gospodarowania (cechy systemu funkcjonowania gospodarki i okres transformacji gospodarki). Uwarunkowania ekonomiczne wiążą się z faktycznym kształtem i charakterem procesów gospodarczych, np. zróżnicowania w rozwoju gospodarczym pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wśród uwarunkowań ekonomicznych istotną rolę odgrywa też zdolność jednostek samorządu terytorialnego do akumulacji środków oraz struktura własnościowa, rzeczowa i podmiotowa gospodarki samorządowej (w tym zdeterminowany przez te struktury charakter rynku lokalnego). Uwarunkowania społeczne są skutkiem określonych przyczyn historycznych, np. stopień rozwoju więzi międzyludzkich w ramach wspólnoty samorządowej, rozwoju demokracji lokalnej, urbanizacji. Do uwarunkowań społecznych należy też zaliczyć uwarunkowania kulturowe⁶. Natomiast uwarunkowania polityczne wyrażają się w procesach decentralizacji i demokratyzacji w kraju oraz w stosunkach panujących między władzami centralnymi a samorządem terytorialnym, a także w doborze odpowiednich działaczy potrafiących rozwiązywać problemy lokalne i regionalne. Ponadto istotne są w tej sferze efekty: zmian rządowych, działań środowiskowych i lokalnych grup nacisku, szczególnych działań politycznych o zasięgu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym. Z kolei uwarunkowania prawne (regulacje prawne) wyznaczają granice niezależności jednostek samorządu terytorialnego i mają istotne znaczenie dla ich funkcjonowania.

Podstawy i gwarancje prawne samodzielności jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w Konstytucji i wynikają z zasady: subsydiarności, podziału władz, zwierzchnictwa narodu, demokratycznego państwa prawnego, decentralizacji władzy publicznej, udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej⁷. Zgodnie z uregulowaniami ustaw o samorządzie: gminnym, powiatowym, województwa wymienić można następujące sfery

⁵ Por. [Guziejewska, 2002, s. 151, 153].

⁶ Zob. [Zeman-Miszewska, 1996, s. 151–178].

⁷ Zob. [Wiktorowska, 2002, s. 13–82].

samodzielności jednostek samorządu niezbędne do formułowania i realizowania ich polityki, w tym polityki finansowej (budżetowej):

- 1) własny majątek i prawa majątkowe — gmina, powiat, województwo posiadają prawa własności i inne prawa majątkowe⁸, stanowiące odpowiednio mienie: gminy, powiatu i województwa niezbędne do wykonywania przez nie zadań,
- 2) osobowość prawna — gmina, powiat, województwo, posiadając osobowość prawną⁹, wykonują swoje zadania ustawowe we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, osobowość prawna oznacza więc odrębność od państwa jako osoby prawnej wymienionych jednostek samorządu terytorialnego¹⁰,
- 3) stanowienie prawa — organy gminy, powiatu, województwa mają prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze odpowiednio gminy, powiatu, województwa (akty prawa miejscowego); stanowienie tych przepisów może się odbywać tylko na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego,
- 4) prawo do podejmowania działań własnych — gminom, powiatom, województwom przyznano prawo do podejmowania działań własnych w ramach rzeczowo i terytorialnie określonych zadań i kompetencji (co nie wyklucza nadzoru nad ich działalnością); jednostki te ponoszą od-

⁸ W ustawie z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU nr 133, poz. 872 z późn. zm.) ustawodawca określił sposoby zakończenia działalności finansowej państwowych jednostek organizacyjnych, a także odpowiednie — do przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego zadań, jednostek organizacyjnych, pracowników — zasady nabycia mienia przez nowe jednostki samorządu terytorialnego. Przejęcie jednostek oznacza nabycie mienia tych jednostek przez podmiot przejmujący. Nabycie stwierdza decyzja administracyjna wojewody. Decyzja ta podlega weryfikacji w drodze odwołania wnoszonego do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Powiaty i województwa w zakresie swoich zadań i kompetencji przejęły z dniem 1 stycznia 1999 r. nie tylko mienie, ale także inwestycje centralne, dla których inwestorami były dotychczas urzędy wojewódzkie lub ministrowie. Stąd też mieniem powiatu i mieniem województwa stały się nabyte głównie od Skarbu Państwa własność i prawa majątkowe.

⁹ Osoba prawna jest przede wszystkim instytucją prawa cywilnego, ale gmina, powiat, województwo, zaspokajając potrzeby o charakterze publicznym, występują też jako podmioty publicznoprawne. Wskutek upodmiotowienia wspólnoty gminnej, powiatowej i wojewódzkiej, wspólnoty te stają się odrębnymi podmiotami praw i obowiązków w zakresie mienia, budżetu i administracji na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

¹⁰ Powstanie i ustanie osobowości prawnej gminy, powiatu, województwa samorządowego łączy się ściśle z utworzeniem lub zniesieniem konkretnej gminy, konkretnego powiatu, konkretnego województwa. Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin oraz powiatów, ustalanie ich granic (a w przypadku powiatów określenie gmin należących do danego powiatu), nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (pierwsze rozporządzenie w ww. sprawie to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów DzU nr 103, poz. 652). Natomiast województwa utworzone zostały na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU nr 96, poz. 603). W ustawie określono również wykaz gmin wchodzących w ich skład oraz siedziby wojewodów i sejmików województw. Zmiana granic województw następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

- powiedzialność za swoje działania lub zaniechanie działania i są zobowiązane do naprawienia wyrządzonej szkody,
- 5) przyznane źródła dochodów — posiadanie przez gminę, powiat, województwo własnych źródeł dochodów (dochodów własnych) kreuje ich podmiotowość; jednostkom tym przyznano również prawo do: udziałów we wpływach z podatków centralnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa oraz zaciągania pożyczek, kredytów i emitowania papierów wartościowych dłużnych,
 - 6) formalne i merytoryczne oddzielenie budżetów gmin, budżetów powiatów i budżetów województw od budżetu państwa — wyodrębnienie budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa jest podstawą prowadzenia przez te jednostki samodzielnej gospodarki finansowej (gospodarki budżetowej), a jednocześnie jest związane z decentralizacją systemu budżetowego w kraju,
 - 7) prawo do zarządzania własnymi sprawami poprzez wybieralne demokratycznie organy — organy samorządowe (rada gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta, rada powiatu, sejmik województwa) mają prawo stanowienia aktów prawa miejscowego,
 - 8) nadzór nad działalnością gminy, powiatu i województwa — nie może naruszać przyznanej prawnie samodzielności gminy, powiatu, województwa; rozstrzygnięcia nadzorcze niezgodne z obowiązującym prawem podlegają zaskarżeniu przez gminę, powiat, województwo do sądu administracyjnego¹¹,
 - 9) ochrona sądowa samodzielności — samodzielność gminy, powiatu, województwa samorządowego (w tym samodzielność kompetencyjna) określona przepisami prawa, podlega ochronie sądowej bez jakichkolwiek szczególnych ograniczeń i zastrzeżeń na rzecz organów państwowych¹²,
 - 10) utworzenie administracji na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim w celu realizacji zadań gminy, powiatu, województwa¹³.

Istota i zakres samodzielności samorządu terytorialnego mogą być analizowane w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym.

Badania samodzielności samorządu terytorialnego w ujęciu podmiotowym oparte są na analizie stosunków panujących między

¹¹ Podmiotami sprawującymi nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego są prezes Rady Ministrów i wojewodowie (sprawują nadzór ogólny), a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (sprawują nadzór szczególny). Ponadto Sejm jest upoważniony do rozwiązania organu stanowiącego JST w przypadku rażącego naruszenia przezeń konstytucji lub ustaw.

¹² Nadzór oznacza możliwość władczego wkraczania w działalność samorządu terytorialnego. Dlatego też w celu ograniczenia zbytniej ingerencji organów nadzoru ustanowiona została sądowa ochrona swobodnego wykonywania uprawnień samorządu terytorialnego. Skarga na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej czy też wojewody do NSA jest środkiem sądowej ochrony samodzielności JST. Zob. [Storczyński, 2001, s. 38–40].

¹³ Por. [Jastrzębska, 2000, s. 70–71].

państwem a samorządem terytorialnym, jako dwóch odrębnych podmiotów publicznoprawnych, przy czym państwo jest podmiotem nadrzędnym wobec samorządu terytorialnego. Organy państwowe decydują o istnieniu samorządu terytorialnego i formułują zasady jego działania w aktach prawnych, określających szczeble samorządu terytorialnego, jego ustrój, zakres i rodzaje zadań, kompetencje do ich wykonywania oraz system finansowania zadań. Ponadto organy państwowe sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Państwo i samorząd terytorialny mogą być także podmiotami współdziałającymi na zasadzie równorzędności, współpracującymi ze sobą na podstawie umów i porozumień, np. w zakresie zadań zleconych fakultatywnych. Ponadto samodzielność samorządu terytorialnego w ujęciu podmiotowym wymaga badań stosunków organów JST (stanowiących i wykonawczych) i podmiotów tworzących wewnętrzną strukturę gospodarki samorządowej (jednostki organizacyjne JST — jednostki budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe), a także jednostek pomocniczych (w gminach — sołectwa, dzielnice, osiedla)¹⁴.

Samodzielność samorządu terytorialnego w ujęciu przedmiotowym można rozpatrywać w odniesieniu do: sfery realnej działania, tj. działalności społeczno-gospodarczej (zadania do wykonania) i sfery finansowej, tzn. samorządowej gospodarki finansowej (posiadane środki finansowe a zadania i kompetencje ich realizowania).

Podstawą badań samodzielności samorządu terytorialnego w sferze realnej działania jest określenie istoty samodzielności ekonomicznej JST (w tym samodzielności finansowej) oraz uwarunkowań ją kształtujących (systemowych, ekonomicznych, społecznych, politycznych, prawnych). Określony zakres samodzielności ekonomicznej JST warunkuje prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego polityki gospodarczej (ekonomicznej). Natomiast zakres samodzielności finansowej JST kształtuje procesy formułowania i realizowania polityki finansowej JST (w tym polityki budżetowej).

Samodzielność ekonomiczna JST to prawo do wykonywania zadań publicznych (społeczno-gospodarczych) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz prawo do podejmowania działań własnych, w tym prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i wyboru form organizacyjno-prawnych realizacji zadań (jednostki organizacyjne JST, przekształcenia tych jednostek, współpraca z podmiotami zewnętrznymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego), a także uprawnienia co do wyboru rodzajów instrumentów i zakresu ich zastosowania oraz oddziaływania na podmioty prowadzące działalność na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Samodzielność ekonomiczna zależna jest przede wszystkim od: warunków otoczenia, np. położenie geograficzne, zasoby, którymi dysponuje jednostka samorządu terytorialnego; charakteru społeczności samorządowej i podmio-

¹⁴ Por. [Denek, 2001, s. 7-8].

tów gospodarujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego; kultury i świadomości politycznej, zdarzeń nieprzewidywalnych; kondycji finansowej JST.

W badaniach samodzielności samorządu terytorialnego należy brać pod uwagę rodzaj przejmowanych i wykonywanych zadań. Dla przykładu zakres swobody podejmowania decyzji przez samorząd terytorialny odnośnie do zadań wynikających wprost z polityki społeczno-gospodarczej (np. w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej) jest znacznie ograniczony przepisami prawa. Organy państwowe dążą do ujednoczenia zaspokajania potrzeb w odniesieniu do minimum ich poziomu i standardu. Jednak ograniczenia ze strony państwa nie pozbawiają organów samorządowych inicjatywy do podwyższania zakresu i standardu usług ponad poziom minimalny, w zależności od posiadanych zasobów, w tym przede wszystkim finansowych. Samodzielność samorządu terytorialnego zależy również od stosunku zachodzącego w układzie zadań między szczeblami samorządu terytorialnego. Istotny jest przy tym podział na zadania własne i zadania zlecone, gdyż samodzielność samorządu terytorialnego wiąże się przede wszystkim z zakresem zadań własnych. Do tego ważny jest charakter zadań, a więc czy są to zadania obligatoryjne, czy fakultatywne. Przekazywanie samorządowi terytorialnemu zadań własnych o charakterze obligatoryjnym ogranicza mu wybór rodzaju i zakresu zadań i prowadzi do unifikacji zadań w przekroju działalności jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Sposób przekazywania zadań przez organy państwowe również jest ważny, gdyż zadania obligatoryjne wynikają z przepisów prawnych i samorząd terytorialny jest zobowiązany do ich przyjęcia. Natomiast możliwość przejmowania zadań własnych i zleconych od organów państwowych sprawia, że samorząd terytorialny znajduje się w pozycji odrębnego podmiotu współdziałającego z państwem, który decyduje o swoim zakresie zadań. Zadania te mają charakter fakultatywny, a samorząd terytorialny podejmuje je wówczas, gdy pozwalają mu na to środki. W praktyce jednak występuje wiele przypadków niedofinansowania zadań własnych i zleconych obligatoryjnych i fakultatywnych wykonywanych przez samorząd terytorialny a przekazanych przez władze państwowe¹⁵.

Samorząd terytorialny powołany jest do wykonywania zadań ze sfery użyteczności publicznej, ale z uwagi na wyposażenie go w atrybut samodzielności ważne jest też jego upoważnienie do prowadzenia działalności gospodarczej oraz swoboda wyboru form organizacyjnych o-prawnych działalności prowadzonej przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego oraz możliwość wyboru podmiotów niesamorządowych do wykonywania zadań (problematyka tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego). Warto też zwrócić uwagę na rolę samorządu terytorialnego

¹⁵ Por. [Denek, 2001, s. 9-14].

w stosunku do podmiotów nieobjętych gospodarką samorządową działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Prowadzenie działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny (gospodarka komunalna) można postrzegać jako formę pozyskiwania dochodów na sfinansowanie wydatków związanych z zadaniami władz samorządowych. Często jednak wysuwany jest zarzut, że prowadzenie takiej działalności jest nieefektywne, trudne do pogodzenia z zasadami wolnej konkurencji i zagraża lokalną monopolizacją. Przeciwnicy zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego (gmin) w działalność gospodarczą zwracają uwagę na możliwość destrukcji lokalnych rynków wynikającej z uprzywilejowania podmiotów komunalnych w stosunku do podmiotów prywatnych prowadzących podobną działalność. Podkreśla się, że silniejsza pozycja podmiotów komunalnych wynika np. z: wykorzystywania informacji i kontaktów, które znajdują się w posiadaniu władz samorządowych i nie są udostępniane prywatnym podmiotom; subsydiowania przez jednostki samorządu terytorialnego własnych przedsięwzięć; mniejszego ryzyka upadłości podmiotów komunalnych; możliwości wykorzystania siły politycznej JST do osiągnięcia efektów gospodarczych¹⁶.

Samodzielność samorządu terytorialnego należy przede wszystkim rozpatrywać w odniesieniu do sfery finansowej, bo „rządzi ten, kto ma pieniądze”¹⁷. Samodzielność finansowa JST to inaczej prawo samodzielnego prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej, czyli pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe, w tym władztwo podatkowe¹⁸) oraz dysponowania nimi, w granicach określonych przez ustawy, do realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Samodzielność finansowa JST nie jest jedynie składnikiem ogólnego pojęcia samodzielności JST, podlegającego ochronie sądowej, gdyż jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu uchwalonego przez organ stanowiący JST¹⁹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że samodzielność finansowa samorządu terytorialnego ma kilka aspektów i nie jest kategorią stałą i niezmienną, gdyż wraz z rozwojem instytucji samorządowych uzyskuje ona różny zakres, zmieniają się także gwarancje prawne, które służą jej ochronie. Natomiast zakres i skuteczność tych gwarancji są pochodną polityki państwa w zakresie decentralizacji finansów publicznych²⁰. Samodzielność finansowa

¹⁶ Por. [Aziewicz, 1998, s. 51].

¹⁷ Gospodarka jednostek samorządu terytorialnego (gospodarka lokalna) musi mieć oparcie w samodzielności finansowej na wszystkich szczeblach zarządzania. Por. [Piotrowska-Marczak, 2001, t. 1, s. 41].

¹⁸ Władztwo podatkowe gminy jest ograniczone. Gmina nie dysponuje ogólnym władztwem podatkowym, które upoważniałoby ją do samodzielnego wprowadzenia na swoim terenie podatków czy też opłat albo też do generalnego uchylania istniejących ustawowych obowiązków podatkowych. Wyrok NSA z dnia 15 maja 1997 r., sygn. Akt ISA/PO 224/97 („Wspólnota” 1997, nr 48, s. 26).

¹⁹ Por. [Dębowska-Romanowska, 1997, s. 265].

²⁰ Zob. [Kornberger-Sokołowska, 2002, s. 38–57].

rozpatrywana jest jako prawo samorządu do posiadania środków finansowych oraz zobowiązanie państwa do zapewnienia tych środków²¹. Ponadto samodzielność finansowa musi być połączona z odpowiednim ukształtowaniem źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wśród których winny dominować dochody własne²².

Można wyodrębnić dwa zakresy pojęcia samodzielności finansowej JST. Według szerokiego ujęcia samodzielność ta oznacza prawnie zagwarantowaną możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków. Niezależnie od tego, czy są to dochody własne, czy środki transferowe z budżetu państwa, czy też przychody budżetowe. Według wąskiego ujęcia samodzielność można odnieść tylko do tych publicznych środków finansowych, które jednostki samorządu terytorialnego mogą pozyskiwać we własnym zakresie²³. Tak więc o zakresie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego decyduje wielkość zasobów pieniężnych przekazanych do jego samodzielnego dyspozycji (w relacji do wielkości zasobów pieniężnych państwa) oraz zakres swobody w: kształtowaniu wydatków, wydatkowaniu środków, organizacji budżetów samorządowych, planowaniu budżetowym i wykonywaniu budżetu²⁴.

Problematyka samodzielności finansowej JST występuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzeczenia te mają wpływ na praktyczne stosowanie zasady samodzielności finansowej w organach samorządu terytorialnego, a także wpływają na procesy legislacyjne mające związek z reformą administracyjną²⁵. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r. samodzielności finansowej gminy nie można interpretować jako pełnej autonomii w zakresie gospodarowania pozyskanymi środkami finansowymi. Granice tej samodzielności wyznacza określony Konstytucją i ustawami zakres jej działania (np. z ustaw wynika pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne). Ponadto samodzielności finansowej gminy nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy, także ze strony ustawodawcy. Zasada samodzielności finansowej JST prowadzi do przypisania jej dwojakiego znaczenia prawnego. Przede wszystkim należy traktować ją jako przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań, a także zastrzegający formę ustawy dla określenia źródeł jej dochodów. Ponadto zasada ta gwarantuje gminom możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań²⁶.

²¹ Por. [Chojna-Duch, 2000, s. 103].

²² Por. [Gilowska, 1999, s. 53–54].

²³ Por. [Kornberger-Sokołowska, 2000, t. II, s. 82–83].

²⁴ Por. [Ruśkowski, 1998, s. 85].

²⁵ Por. [Mudrecki, 1999, s. 16].

²⁶ Por. [Niewiadomski, 2002, s. 18].

W literaturze wskazuje się na następujące aspekty samodzielności finansowej JST, tzn. na samodzielność dochodową i samodzielność wydatkową. W zakresie samodzielności dochodowej chodzi o zagwarantowanie możliwości zwiększenia dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł i różnymi metodami. Natomiast w zakresie samodzielności wydatkowej ważna jest swoboda decyzji co do sposobu (kierunku) i rodzajów wydatków. Innym aspektem samodzielności finansowej samorządu terytorialnego są uprawnienia do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji dłużnych papierów wartościowych, a także do określania zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu JST²⁷.

Z samodzielnością dochodową wiąże się kwestia wystarczalności dochodów do finansowania zadań, z którą to łączy się konieczność rozpatrywania struktury dochodów z punktu widzenia możliwości ich kształtowania przez samorząd terytorialny. Dlatego też należy badać nie tylko grupy dochodów samorządu terytorialnego, ale także konstrukcje poszczególnych rodzajów dochodów wchodzących w skład tych grup. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednie dochody własne i zwiększenie tym samym ich samodzielności finansowej sprzyja szerszemu włączeniu społeczeństwa do zarządzania lokalną i regionalną gospodarką budżetową, co może stanowić skuteczny element rzeczywistej demokratyzacji życia gospodarczego i politycznego, pod warunkiem jednak, że zwiększy się zakres spraw, na których rozstrzygnięcie ludność będzie miała decydujący wpływ²⁸. Zagadnienia te są ściśle związane z procesami decentralizacji finansów publicznych w kraju, gdyż decentralizacji zadań publicznych powinna towarzyszyć również decentralizacja środków publicznych. Dlatego decentralizacja zadań w danym okresie powinna być uzależniona od możliwości przekazania samorządowi terytorialnemu źródeł dochodów, które do tej pory należały do organów państwowych. Ponadto państwo powinno dopuszczać możliwość tworzenia, obok budżetu jednostki samorządu terytorialnego, samorządowych funduszy celowych (tzw. parabudżetowych).

Oddziaływanie państwa na samodzielność wydatkową samorządu terytorialnego przejawia się w sposób pośredni i bezpośredni. Pośrednio państwo oddziałuje na sferę realną działalności samorządu terytorialnego. Dla przykładu organy państwowe ustalają system organizacji: oświaty, kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, drogownictwa, co ma wpływ na rodzaj i zakres wydatków budżetowych w przekroju poszczególnych dziedzin działalności samorządu terytorialnego. Natomiast bezpośrednio oddziaływanie państwa na samodzielność wydatkową samorządu terytorialnego odbywa się poprzez: ustalanie limitów wydatków, np. dotyczących wysokości płac, wysokości dotacji udzielanych podmiotom objętym gospodarką samorządową (np. zakładom budżetowym) lub wprowadzanie zakazów udzie-

²⁷ Por. [Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19].

²⁸ Por. [Kaleta, 2001, t. 1, s. 30].

lania dotacji określonym podmiotom. Organy państwowe wpływają także na samodzielność wydatkową samorządu terytorialnego poprzez kształtowanie poziomu i struktury dochodów budżetowych (udział dochodów z budżetu państwa w formie dotacji celowych, subwencji ogólnych, udziałów we wpływach z podatków centralnych)²⁹.

Analizując problematykę samodzielności finansowej JST, warto zwrócić uwagę na uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych dłużnych, czyli na uprawnienia w zakresie zaciągania pożyczek publicznych (zadłużania się). Uprawnienia te wiążą się ściśle z: posiadaniem osobowości prawnej oraz występowaniem majątku samorządowego i dysponowaniem własnym budżetem, co ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia zabezpieczenia wypłacalności JST. Podejmowanie decyzji o zadłużaniu się uzależnione jest od regulacji prawnych, które określają, czy jednostki samorządu terytorialnego mogą decydować o: formie pożyczki publicznej, wyborze pożyczkodawcy, zakresie zaciąganych pożyczek publicznych. Istotną rolę w kwestii zaciągania pożyczek publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego odgrywa: możliwość otrzymania poręczeń i gwarancji udzielanych przez organy państwowe oraz zakres uprawnień regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego, a także ocena czynników wpływających na zakres podejmowanych decyzji o zadłużaniu się i skutków zadłużania się³⁰.

W badaniach nad samodzielnością finansową JST należy poświęcić również uwagę samodzielności budżetowej rozumianej jako swoboda organizacji budżetu JST. Samodzielność budżetowa JST wyraża się w uprawnieniach władz samorządowych do określania zasad i trybu procedury budżetowej, czyli procesów planowania, uchwalania, wykonywania i kontroli wykonania budżetu JST w formie uchwały organu stanowiącego JST w sprawie procedury budżetowej. Oczywiście wprowadzane regulacje prawne muszą mieć swoją podstawę w odpowiednich przepisach centralnych. Prawo władz samorządowych do uszczegółowienia zasad i trybu tych procesów ma przede wszystkim sprzyjać procesom racjonalizacji gospodarki budżetowej, przy czym uszczegółowienie procesów procedury budżetowej nie może naruszać podstawowych cech konstytutywnych budżetu JST.

Podsumowując, można stwierdzić, że pełen zakres samodzielności ekonomicznej (w tym finansowej) JST nie jest możliwy do wprowadzenia w życie przede wszystkim z uwagi na istotne różnicowania występujące między jednostkami samorządu terytorialnego, tj. w: poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego, wielkości (obszar i liczba mieszkańców JST), stopniu przygotowania do realizacji powierzonych zadań. Jednak posiadanie samodzielności ekonomicznej (w tym finansowej) jest podstawą prowadzenia przez jednostki

²⁹ Por. [Kańduła, 2002, s. 161].

³⁰ Por. [Denek, 2001, s. 14–25].

samorządu terytorialnego polityki gospodarczej, w tym polityki finansowej (w tym budżetowej). Dlatego określony prawnie zakres samodzielności budżetowej jest podstawą prowadzenia polityki cyklu budżetowego; samodzielności dochodowej i władztwa podatkowego — polityki dochodowej i polityki podatkowej; samodzielności wydatkowej — polityki wydatkowej (w tym polityki inwestycyjnej); uprawnień w zakresie zaciągania pożyczek publicznych — polityki równoważenia budżetu i polityki długu jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Wysoki stopień uzależnienia jednostek samorządu terytorialnego od władz centralnych oraz sytuacji budżetu państwa ogranicza ich samodzielność finansową, a także zdolność do prowadzenia polityki finansowej. Dlatego od wielu lat postulowane jest zwiększenie dochodów własnych samorządu terytorialnego i tym samym zakresu jego władztwa dochodowego, w tym podatkowego. Zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej procesy decentralizacji i demokratyzacji wymagają znacznie dalej posuniętej decentralizacji finansów publicznych, która pozwoli na zwiększenie udziału samorządu terytorialnego w strukturze dochodów i wydatków publicznych. Wówczas dopiero będzie szansa pełnej realizacji reformy samorządu terytorialnego. Wymaga tego przede wszystkim wejście Polski w struktury Unii Europejskiej. Wprowadzie samorząd terytorialny ma być głównym beneficjentem środków z funduszy pomocowych, ale aby mógł je otrzymać i wykorzystać, musi dysponować stabilną i wydajną bazą dochodową, gdyż podejmowane przedsięwzięcia inwestycyjne wymagają wkładu własnego jednostek samorządu terytorialnego.

Bibliografia

- Aziewicz T., 1998, *Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych. Poszukiwanie modeli*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, zeszyt nr 92 z serii „Transformacja Gospodarki”, Gdańsk.
- Chojna-Duch E., 2000, *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe, zarys wykładu*, Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa.
- Denek E., 2001, *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, w: E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, „Zeszyty Naukowe” nr 7.
- Denek E., Wierzbiński J., 1992, *Podstawy i problemy racjonalizacji systemu ekonomiczno-finansowego samorządu terytorialnego w Polsce*, w: E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbiński (red.), *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, „Zeszyty Naukowe AE — seria I”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, z. 203.
- Dębowska-Romanowska T., 1997, *Wydatki na zadania własne gminy — granice prawne*, w: W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 rok. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, MUNICIPIUM, Warszawa.
- Gajl N., 1993, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Gilowska Z., 1999, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Guziejewska B., 2002, *Znaczenie i mierniki autonomii finansów lokalnych*, w: S. Dolata (red.), *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Jastrzębska M., 2000, *Podstawy finansów*, Wydawnictwo Wiedzy Gospodarczej Ekonomicos, Gdańsk-Sopot.
- Kaleta J., 2001, *Kierunki koniecznej reformy finansów publicznych*, w: K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu” nr 899, Wrocław, t. 1.
- Kańduła S., 2002, *Samodzielność wydatkowa gminy z zakresu oświaty przedszkolnej w latach 1998–2001 (na przykładzie Tczewa)*, w: S. Dolata (red.), *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Kornberger-Sokołowska E., 2002, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, seria: monografie, LIBER, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E., 2000, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Finanse i budżety samorządów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, t. II.
- Mudrecki A., 1999, *Zasada samodzielności finansowej gmin w orzecznictwie sądowym*, „Glosa”, nr 12.
- Z. Niewiadomski, 2002, *Samorząd terytorialny w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” nr 3.
- Piotrowska-Marczak K., 1997, *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Piotrowska-Marczak K., 2001, *Reformy społeczne w Polsce w świetle systemu finansowego*, w: K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu” nr 899, Wrocław.
- Ruśkowski E., 1998, *Struktura polskiego prawa finansowego ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji i orzecznictwa sądowego*, w: E. Ruśkowski (red.), *Polskie prawo finansowe*, KiK, Warszawa.
- Ruśkowski E., 1986, *Zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w wybranych krajach kapitalistycznych*, „Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego” nr 303, Filia UW, Białystok.
- Sochacka-Krysiak H., 1993, *Finanse lokalne*, poltext, Warszawa.
- Sochacka-Krysiak H., 1989, *Równoważenie budżetów terenowych*, Instytut Finansów, Warszawa.
- Storczyński J., 2001, *Ochrona samodzielności*, „Wspólnota” nr 17–18.
- Wiktorowska A., 2002, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, seria: monografie, prace zbiorowe, LIBER, Warszawa.
- Wyrok NSA z dnia 15 maja 1997 r., „Wspólnota” 1997 nr 48.
- Zeman-Miszewska E., 1996, *Samodzielność ekonomiczna samorządów lokalnych. Zależenia modelowe*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego, Prace Naukowe, Katowice.

A b s t r a c t **Economic and financial independence of territorial selfgovernment units**

A

Implementation of the country's decentralization and democratization processes requires definition of the territorial selfgovernment's independence, while the determinants of the independence of the territorial selfgovernment units (TSGU) that define its kind and scope can be divided into systemic, economic, social, political and legal ones. The research on the territorial selfgovernment's independence conducted in formal terms consists in analysing the relationships between the state and the territorial selfgovernment as well as between the TSGU units and the agencies that constitute the internal structure of the selfgovernmental economy. Whereas the territorial selfgovernment's independence in substantive terms can be considered in relation to: the sphere of real activity, i.e. social and economic activity (tasks to be carried out) and the financial sphere, i.e. the selfgovernmental financial policy (the financial resources at disposal versus the tasks the and powers to implement those tasks). The basic condition of territorial selfgovernment units' independence is their financial independence (i.e. the income, expenditure and budget independence as well as the capacity to contract debts), because he who has money is the one who rules.