

Krystyna Celarek, dr
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2017.99>

**Finansowanie samorządu lokalnego w Polsce w świetle standardów
Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Abstrakt

Adekwatność udziału samorządu lokalnego w dochodach państwa jest wartością podstawową i w sytuacji prawnej samorządu lokalnego: powinna stabilizować tę sytuację, wymaga ona jednak przyjęcia systemu gwarancji zapewniających poszanowanie owej adekwatności. Taką funkcję gwarancyjną pełni Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która powinna mieć istotny wpływ na gospodarkę finansową samorządu lokalnego w Polsce. Zwłaszcza art. 9 EKSL i (wywiedzione z art. 9 ust. 2 EKSL) odniesienie do państwa obowiązku zapewnienia gminom i powiatom środków finansowych, które pozwalają na realizację zadań. Problemem jednak jest, brak właściwego przyjęcia przez ustawodawcę elastycznych systemów finansowych, które gwarantowałyby pełne wdrożenie art. 9 EKSL. Opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie jakie znaczenie dla gospodarki finansowej samorządu lokalnego w Polsce ma Europejska Karta Samorządu Lokalnego po 22 latach od jej ratyfikacji.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, gospodarka finansowa, adekwatność dochodów, Europejska Karta Samorządu Lokalnego.

**Financing local self-government in Poland in light of the standards of the European
Local Self-Government Charter**

Abstract

An adequate participation of the local government in the state's income is a fundamental value, and it should stabilize the legal status of the local government; however, a system of guarantees must be implemented to ensure that the rule of adequate participation is observed. Such a guarantee function is performed by the European Charter of Local Self-Government that should have a material effect on financial management in Polish local government. Especially, Article 9 of the ECLSG requires that local government units be provided with sufficient funds to complete their tasks and an obligation of the state to provide such funds may be derived from Article 9 paragraph 2 of the ECLSG. However, a problem exists due to the legislature's failure to adopt flexible financing systems ensuring the full implementation of

Article 9 of the ECLSG. The objective of this study is to address the question of importance and effect of the European Charter of Local Self-Government for and on financial management of local government after 22 years since the ratification of the Charter.

Keywords: government, financial management, sufficiency of income, the European Charter of Local Self-Government.

JEL CODE: R58, G28.

Wstęp

Celem opracowania jest zestawienie i porównanie standardów: wyznaczonych przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (EKSL) w zakresie gospodarki finansowej i rozwiązań w zakresie gospodarki finansowej samorządu lokalnego w Polsce. Tematyka artykułu jest aktualna i ważna dlatego, że Polski samorząd terytorialny działa już od ponad 25 lat (pierwsze wybory samorządów odbyły się 27 maja 1990 r.) a przedstawiciele korporacji samorządowych oraz delegacji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy coraz częściej zwracają uwagę na niepełne przestrzeganie w naszej kulturze administracyjnej niektórych artykułów tejże Karty.

Współcześnie decentralizacja nie polega jedynie na samodzielności w sferze *imperium* (jak to rozumiano w XIX w.), dziś bowiem samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym, przez osiągnięcie korzyści społecznych i gospodarczych w skali lokalnej czy regionalnej, poprzez działanie na rzecz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, organizowanie dostarczania usług publicznych, współdziałanie i zarazem konkurowanie z innymi samorządami, udział w rynkach ponadlokalnych i ponadregionalnych itp., że zamiast aneksji terytorialnej należy podejmować współpracę z sąsiadami w celu realizacji zadań w szerszej skali. Skuteczna ochrona samodzielności samorządu stanowi działanie na rzecz rozwoju, należy więc ją chronić i wspierać, a nie przykrawać do ubiegłowiecznej sztancy. Dziś samorząd na świecie stanowi najważniejszą rozwiniętą formę przedsiębiorczości publicznej, jest swoistą firmą, która działa na rzecz członków wspólnoty (niczym spółka prawa handlowego na rzecz akcjonariuszy), i jak każda firma musi dysponować stabilnym potencjałem ekonomicznym, społecznym i terytorialnym (Kulesza 2012, s. 7-24).

Zbyt często mianem samorządu określa się władze lokalne, wójta lub radę. Tymczasem samorząd to coś zupełnie innego. Według ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty

Samorządu Lokalnego samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Oznacza to, że aby samorząd zaistniał, społeczność musi móc, a także umieć i chcieć kierować własnymi sprawami. Do tego potrzebny jest zaś ustrój, który otwiera przed tą społecznością odpowiednie możliwości, a także świadomość obywatelska oraz chęć podejmowania właściwych decyzji i ponoszenia za nie odpowiedzialności (Regulski LEX 2011, dostęp: 03.10.2016).

Samorząd lokalny to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej z prawem do korzystania z prawnych form działania charakterystycznych dla administracji publicznej (Kisiel 2003, s. 17-18).

Zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi (art. 167 Konstytucji RP) jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych, Należy zwrócić uwagę, że z w/w unormowań wynika pewien szczególny aspekt samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, który można nazwać samodzielnością finansową. W jej ramach jednostki samorządu terytorialnego winny mieć udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (Zimmermann 2012, s. 189).

Profesor Harasimowicz przed ponad 40 laty wskazywał, że decentralizacja finansowa (budżetowa) nie jest samodzielnym zjawiskiem prawno-politycznym, lecz stanowi jedynie instrumentalne odbicie zasad rządzących organizacją i funkcjonowaniem państwa (Harasimowicz 1971, s. 132). Jak podkreślał Profesor Kulesza dziś także, w zupełnie innych warunkach ustrojowych, trzeba ciągle przypominać, że system finansów publicznych powinien być pochodną zasad rządzących organizacją i funkcjonowaniem państwa, a nie – jak, niestety, pokazuje codzienna praktyka – odwrotnie (Kulesza 2012, s. 7-24).

Nasz obecny model samorządu lokalnego generalnie odpowiada współczesnym standardom międzynarodowym, zwłaszcza wyrażonym w Europejskiej Karcie Samorządu

Lokalnego (EKSL). Niestety nie dotyczy to sfery finansów samorządowych, gdzie wciąż daleko do realizacji zadeklarowanej w Konstytucji i w EKSL zasady adekwatności dochodów JST do przypisanych im zadań (Izdebski, Hausner 2013, s. 17).

Mając na uwadze powyższe zasadnym było podjąć polemikę nad tematyką gospodarki finansowej samorządu lokalnego w Polsce w aspekcie standardów wyznaczonych przez EKSL i wzbogacić dotychczasowy dorobek naukowy w tym zakresie.

Poruszane zagadnienie dotyczące dochodów samorządu lokalnego wydawać by się mogło, że nie jest problemem doktrynalnym - doktryna jest tu czytelna: dochody własne na zadania własne plus subwencja, a tam, gdzie nie wystarczy: dotacje na zadania własne. Problem polega raczej na całkowitym nieprzystawianiu doktryny do rzeczywistości. Najbardziej kosztowne zadanie własne samorządu lokalnego to tzw. „prowadzenie szkół”. Po stronie finansowania określone parametrycznie (i to w procesie politycznym, a nie analitycznym). Po stronie wydatkowej zaś głównie kwotowo (narzucona przez państwo wysokość wynagrodzeń nauczycieli w stosunku do wykonywanej pracy). Słowem, pełna rozbieżność między dochodami a wydatkami (Izdebski, Hausner 2013, s. 90).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego – zasady finansowania społeczności lokalnych

Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 3 określa koncepcję samorządu lokalnego - samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

W doktrynie podkreśla się, iż polskie rozwiązania, mimo zupełnie wystarczających podstaw konstytucyjnych i ustawowych, w praktyce zmierzają w kierunku ograniczenia samodzielności gminy, wbrew postanowieniu w/w art. 3 ust. 1 EKSL, radykalnemu zawężeniu ulega „prawo”, a w ślad za tym – „zdolność” społeczności lokalnych do zarządzania swoimi sprawami. Dzieje się to poprzez wypieranie ogólnych podstaw prawnych i zastępowanie ich rozwiązaniami szczegółowymi i kazuistycznymi, również na tych obszarach, gdzie nie przewiduje się kompetencji władczych (Kulesza 2009, s. 7-22).

EKSL charakteryzowana jest jako wzorzec wartości, które kształtują istotę „prawdziwego” samorządu lokalnego (Gilowska, Kieres, Sowiński 1993, s. 8).

Istotnym elementem tego wzorca są zasady finansowe społeczności lokalnych określone w art. 9 EKSL zgodnie z którym:

1. Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.
2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.
3. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą.
4. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.
5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.
6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów.
7. O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień.
8. Dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem.

Art. 9 EKSL przyznaje wyraźnie prymat subwencji ogólnej - postuluje ograniczanie przyznawania subwencji dla realizacji konkretnych projektów. Karta stwierdza wprost, że przyznanie subwencji nie może być użyte przeciwko podstawowej wolności wspólnoty samorządowej do prowadzenia własnej polityki administracyjnej. Ten sam cel - wzmocnienia samodzielności samorządu terytorialnego - ma art. 9 ust. 8 (dostęp do rynku kapitałowego) (Lipowicz 1991, s. 75-83).

Określony w art. 9 ust. 2 EKSL wymóg dostosowania wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do zakresu kompetencji, wynikających z Konstytucji oraz z poza

konstytucyjnych norm prawnych nakłada na władze państwowe obowiązek wyposażenia społeczności lokalnych w źródła środków finansowych bądź też bezpośrednio w środki finansowe, których wysokość powinna co najmniej gwarantować im realizację zadań, wynikających z przyznanych im przez normy prawne, w tym przede wszystkim przez Konstytucję, kompetencji (Kotulski 2004, s. 123).

Zasada proporcjonalności podziału środków publicznych do podziału zadań nie pozwala na sformułowanie jednoznacznej wskazówki co do kierunku rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, tzn. orzekania na rzecz organów administracji rządowej lub samorządowej. Wskazuje ona jednak na konieczność dokładnej analizy przepisów prawa rozdzielających zadania publiczne i związane z nimi kompetencje, tak by prawidłowo „odczytać” zamiar ustawodawcy przekazania realizacji danego zadania do kompetencji administracji rządowej bądź samorządowej. Z zasady tej wynika także konieczność uwzględniania ustrojowego, i przede wszystkim, finansowego kontekstu podziału odpowiedzialności za wykonywanie określonych zadań między organy administracji rządowej a jednostki samorządu (Nieżgoda 2007, s. 27).

Karta ponadto negatywnie ocenia finansowanie zadań własnych ze środków przekazywanych społecznościom lokalnym z zastrzeżeniem określonego ich przeznaczenia, a to charakterystyczne jest dla dotacji celowych. Wskazywanie określonego przeznaczenia środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego na realizację ich zadań własnych lub określanie innych warunków ich wykorzystania, ogranicza bowiem możliwość prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych im uprawnień. Decydowanie natomiast o zakresie finansowania poszczególnych zadań własnych samorządu terytorialnego przez administrację rządową oraz konieczność przestrzegania przez gminy, powiaty i województwa samorządowe określonych warunków wykorzystania przyznanych środków finansowych, co wiązałoby się z wykorzystaniem dotacji celowych z budżetu państwa jako instrumentu finansowania zadań własnych samorządu, umożliwia administracji rządowej oddziaływanie na kierunki i sposób działania jednostek samorządu. Stwarza to sytuację zbliżoną do wykonywania przez administrację rządową nadzoru nad realizacją przez samorząd zadań własnych według kryterium celowości. Dokonuje się wówczas proces zwany zarządzaniem przez sakiewkę lub kierowaniem złotymi cugłami, co wydaje się nie do pogodzenia z samodzielnością samorządu (Nieżgoda LEX 2012, dostęp: 18.10.2016).

Wskazuje się też w literaturze przedmiotu, że realizacja zasady adekwatności „(...) polegać powinna na konieczności odpowiedniego podziału źródeł dochodów publicznych

między państwo i samorząd (...)” oraz objęcia „(...) gwarancjami przeprowadzenia tego podziału odpowiednio do podziału kompetencji”. Adekwatność można wiązać z „(...) potrzebą określenia źródeł dochodów budżetowych JST na takim poziomie, aby możliwe było sfinansowanie zadań, za które konstytucyjnie i ustawowo jednostki te odpowiadają” (Filipiak 2014, s. 32-44).

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) muszą posiadać zasoby środków finansowych odpowiednie do skali wykonywanych przez nie zadań publicznych. Zasada adekwatności nie określa jednak jednoznacznie charakteru dochodów przekazywanych JST przez państwo. Jak wskazuje teoria finansów publicznych oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego, istotną ich część powinny stanowić dochody własne, w odniesieniu do których wspólnoty lokalne mogłyby realizować własną politykę podatkową. Znaczący zakres samodzielności dochodowej może wpływać na wzrost poczucia odpowiedzialności za sytuację finansową swojej wspólnoty samorządowej. Sprzyja zatem utwardzaniu ograniczenia budżetowego JST (Babczuk 2009, s. 7-16).

System dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinien wywierać dwie wartości, które wydają się wskazywać na odmienne kierunki kształtowania dochodów. Z jednej strony, wartością taką jest samodzielność finansowa jednostek samorządowych. Samorządy powinny mieć trwałe źródła dochodów (tzw. dochody własne), które nie będą zależały od wtórnych ingerencji państwa, ale jedynie od działań i decyzji samej JST (np. co do wysokości stawek podatkowych). Więcej, idealnie rzecz ujmując, chodzi tutaj o takie ukształtowanie dochodów samorządu terytorialnego, które każdej z jednostek samorządowych z osobna - niezależnie od wysokości dochodów innych jednostek – potencjalnie zapewni dochody adekwatne do zadań (jak to definiuje Konstytucja RP), czy nawet adekwatne do zakresu uprawnień (jak to definiuje EKSL) (Izdebski, Hausner 2013, s. 89).

Struktura dochodów samorządu lokalnego

Analizując omawiane zagadnienie dotyczące dochodów samorządu lokalnego (gminy, powiatu) od strony praktycznej – rzeczywistego funkcjonowania administracji lokalnej a jednocześnie badanie zachowania w tym procesie standardów wynikających z EKSL dokonano zestawienia struktury dochodów gmin i powiatów w latach 2013-2016 wskazując kwotę dochodów ogółem w poszczególnych latach (z podziałem na kwotę dochodów własnych, dotacji i subwencji) oraz formułując wnioski w badanym obszarze.

Tabela 1. Struktura dochodów gmin w latach 2013-2016 (w mln zł)

| Dochody | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------|---------|---------|---------|----------|
| Wysokość dochodów ogółem | 82657,4 | 86763,4 | 88851,9 | 102128,7 |
| Dochody własne | 40066,3 | 42539,9 | 44112,2 | 44973,7 |
| Dotacje | 17839,4 | 19636,3 | 19322,6 | 30801,4 |
| Subwencja | 24751,7 | 24587,2 | 25417,1 | 26353,6 |

Uwaga: * Dotacje prawie w całości są dotacjami celowymi (95%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W analizowanym okresie zmniejszyła się rola dochodów własnych (w dochodach ogółem), wzrastało też znaczenie dotacji celowych, co jest zdecydowanie niekorzystne. W 2016 roku dotacje celowe stanowiły 25% dochodów gmin. Wzrost udziału dotacji celowych w strukturze dochodów gmin należy ocenić negatywnie. W przypadku dotacji kontrola ich wykorzystania jest przeprowadzana nie tylko z punktu widzenia legalności, ale również celowości i rzetelności. Podobnie negatywnie należy ocenić zmniejszenie w 2016 roku dochodów własnych (mniej niż 50%) w dochodach ogółem. Mając na uwadze powyższe zasadnym jest stwierdzić, iż standardy określone w art. 9 EKSL dotyczące odpowiedniej wysokości środków własnych gwarantujących samorządom lokalnym samodzielność finansową czy kwestia dotacji celowych nie znajdują odzwierciedlenia w gospodarce finansowej gmin.

Tabela 1. Struktura dochodów powiatów w latach 2013-2016 (w mln zł)

| Dochody | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------|---------|---------|---------|----------|
| Wysokość dochodów ogółem | 23560,3 | 24195,8 | 23880,7 | 24 004,2 |
| Dochody własne | 7107,6 | 7498,5 | 7954,8 | 8353,5 |
| Dotacje | 6188,1 | 6 517,8 | 5877, 2 | 5425,3 |
| Subwencja | 10264,6 | 10179,5 | 10048,7 | 10225,4 |

Uwaga: * Dotacje prawie w całości są dotacjami celowymi (95%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analizując dochody powiatów należy zwrócić uwagę na znaczny udział subwencji w dochodach ogółem. Analizując powyższe zestawienia dotyczące gmin i powiatów w wskazanym okresie zasadnym jest stwierdzić, iż w strukturze dochodów gmin ponad 50% stanowią dotacje i subwencje, w strukturze dochodów powiatów dotacje i subwencje stanowią ponad 85% dochodów ogółem. Podkreślić należy, iż 85% subwencji stanowi subwencja oświatowa. Co gorsza ta subwencja oświatowa nie wystarcza na realizację zadań z zakresu oświaty - gminy i powiaty dokładają ze środków własnych.

Analiza struktury dochodów gmin i powiatów potwierdza, iż gospodarka finansowa samorządu lokalnego nie odpowiada standardom wyrażonym w art. 9 EKSL:

- zbyt wysoki procent dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem,
- zbyt mały procent dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem (szczególnie widoczne w dochodach powiatów, które stają się powoli bardziej rządowe niż samorządowe jeżeli chodzi o realizację zadań i źródła ich finansowania),
- subwencja (oświata).

Podsumowanie

W gospodarce komunalnej, tak jak w biznesie, jest dziś coraz więcej obszarów, w których chodzi o podejście biznesowe, takie jak ocena ryzyka, analiza korzyści, inżynieria finansowa i regulacyjna, to bowiem decyduje o racjonalności i skuteczności konkretnego działania inwestycyjnego. Polityka władz centralnych względem samorządu musi te wyzwania uwzględniać. Jest oczywiste, że nie da się im sprostać bez gwarantowanej prawnie ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (Kulesza 2012, s. 7-24), zwłaszcza w zakresie gospodarki finansowej.

Samorząd terytorialny odpowiada nie tylko za realizację zadań ważnych dla wspólnot samorządowych (zadania własne). Ich realizacja jest również istotna dla państwa; w interesie państwa leży stworzenie odpowiednich warunków, wspomagających realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, co odnosi się nie tylko do zadań zleconych, ale także do zadań własnych. Dlatego – co do zasady – jednostkom samorządu terytorialnego należy się udział w dochodach publicznych. Udział ten powinien być adekwatny do „przypadających im zadań” – środki powinny wystarczać na finansowanie realizacji zadań samorządowych. Adekwatność udziału samorządu terytorialnego w dochodach państwa jest wartością podstawową w sytuacji prawnej samorządu terytorialnego; powinna stabilizować tę sytuację, co wymaga przyjęcia systemu gwarancji zapewniających poszanowanie owej adekwatności (Kieres 2015, s. 96-98). Taką funkcją gwarancyjną (wywiedzioną z art. 9 ust. 2 EKSL) jest odniesienie do państwa obowiązku zapewnienia jednostkom samorządowym środków finansowych, które pozwalają na realizację zadań. Problemem jest brak właściwego przyjęcia przez ustawodawcę elastycznych systemów finansowych, które gwarantowałyby pełne wdrożenie w/w art. 9 EKSL.

Zważywszy, iż doktryna ciągle pozostaje w sferze podziału na zadania własne i zlecone i źródeł ich finansowania (o czym była mowa powyżej) nie dostrzegając problemów z jakimi mierzy się samorząd i państwo w praktyce w omawianym obszarze, a które to problemy w

coraz większym stopniu wpływają na ograniczenie samodzielności samorządu w aspekcie finansowym, koniecznym jest aby doktryna zmierzyła się z zagadnieniami gospodarki finansowej samorządu lokalnego z uwzględnieniem standardów wynikających z EKSL, w wymiarze nie tylko teoretycznym, ale i praktycznym.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że rola teorii nie ogranicza się do umiejętnego stawiania problemów badawczych, ale w równym stopniu opiera się na konstruowaniu dla nich rozwiązań, nie może być tak że doktryna zamiast doskonalić funkcjonujące teorie po to by choćby rozważyć ich wdrożenie do praktyki stosowania prawa staje się często „zabawą intelektualną” (Jabłoński 2011, s. 114-115).

Wpisując się w powyższą potrzebę reakcji doktryny na problemy samodzielności finansowej samorządu lokalnego z uwzględnieniem standardów EKSL proponuję rozważyć konieczność analizy przyjętych rozwiązań prawnych w/w kontekście w wybranych obszarach (np. oświata). Oczywiście jest że państwo dysponuje określonymi środkami i próba zwiększenia dochodów samorządu kosztem państwa stanowiłaby dalsze obciążenie państwa na co zgody nie będzie, dlatego trzeba moim zdaniem szukać rozwiązań ustawowych, które pozwolą na odciążenie finansowe samorządów i państwa. Analizę należałoby rozpocząć od tych obszarów które stanowią największe obciążenie dla samorządów jak np. wspomniana oświata i rozważyć czy obecnie stać państwo (i samorząd lokalny) na to by nadal obowiązywała Karta Nauczyciela w niezmienionym kształcie (Karta Nauczyciela, która nie przystaje do współczesnych realiów i której uregulowania stanowią ogromne obciążenie dla samorządów i państwa).

Bibliografia

Babczuk A. (2009), *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne”, nr 6-7.

Filipiak B.Z. (2014), *Adekwatność źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 1-2.

Wolters Kluwer LEX, Warszawa.

Gilowska Z., Kieres L., Sowiński R. (1993), *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa.

Harasimowicz J. (1971), *Warunki rozwoju decentralizacji budżetowej*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały”, nr 19.

Izdebski H., Hausner J. (red.) (2013), *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków.

Jabłoński P. (red.) (2011), *Czy koniec teorii prawa? Z zagadnień teorii i filozofii prawa*, Wrocław.

Kieres L. (2015), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawnicze, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3.

Kisiel W. (2003), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.

Kotulski M. (2004), *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 1.

Kulesza M. (2009), *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12.

Kulesza M. (2012), *Gospodarka komunalna - podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8.

Lipowicz I. (1991), *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11-12.

Niezgoda A. (2007), *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 maja 2006 r., II Fw 2/06*, OSP, nr 3, Wolters Kluwer, Warszawa.

Niezgoda A. (2012), *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Wolters Kluwer LEX, Warszawa.

Regulski J. (2011), *Samorząd dziś i jutro*, „Miesięcznik Znak”, nr 669.

Zimmermann J. (2012), *Prawo administracyjne*, Warszawa.