

Tomasz Podleśny

ORCID: 0000-0003-2685-703X

tomasz.podlesny@gmail.com

Wydział Ekonomiczny

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2022.225>

Open Access CC BY 4.0



Cytowanie: Podleśny, T. (2022). Granice samodzielności finansowej a realizacja zadań JST. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 16, s. 160-171. DOI: 10.26366/PTE.ZG.2022.225

Granice samodzielności finansowej a realizacja zadań JST

Abstrakt: Jednostki samorządu terytorialnego stanowią ważne ogniwo w realizacji zadań państwa. Wiąże się to zarówno z zaspokajaniem potrzeb lokalnych społeczności, jak i gospodarowaniem majątkiem i środkami publicznymi. W artykule podjęto temat samodzielności finansowej JST w kontekście realizacji zadań tychże jednostek. Dokonano przeglądu koncepcji i typów samodzielności JST na gruncie ekonomicznym i prawnym oraz jej ograniczeń. Autor stawia pytanie o wpływ wyznaczonych granic samodzielności finansowej JST na realizację zadań. Omawiana problematyka ma charakter interdyscyplinarny. Działania JST są ściśle uregulowane przepisami prawa i z tej perspektywy należy je analizować. Jednocześnie w koncepcji samodzielności JST znajduje się odwołanie do podstaw lokalnej gospodarności, co powinno kierować ich działania w stronę zbliżoną do lokalnej przedsiębiorczości. W podsumowaniu rozważań Autor podkreśla, że w systemie ekonomiczno-prawnym w Polsce istnieją zasady gwarantujące JST samodzielność finansową, a wyznaczone granice dają stabilne podstawy realizacji przypisanych zadań. Przy czym podkreśla także, że omawiana samodzielność wyraźnie odróżnia się od samodzielności działania przedsiębiorstw prywatnych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; samodzielność finansowa JST; finanse publiczne.

The limits of financial independence vs tasks of local government units

Abstract: Local government units are an important link in the implementation of public objectives. It is related to meeting the needs of local communities as well as managing property and public funds. The article deals with the financial independence of local government units in the context of the implementation of the tasks of these units. The concept and types of independence of local government units from economic and legal perspectives and their limitations were reviewed. The author poses a question about the impact of the defined limits of financial independence of local government units on the implementation of tasks. The discussed issues are of an interdisciplinary nature. The activities of local government units are strictly regulated by law and should be analyzed from this perspective. At the same time, the concept of independence of local government units includes a reference to the foundations of local economy, which should direct their activities towards activities similar to local entrepreneurship. Summarizing the considerations, the author emphasizes that in the economic and legal system in Poland, there are rules guaranteeing local government units' financial independence, and the designated boundaries provide a stable basis for the implementation of assigned tasks. At the same time, it also emphasizes that the discussed independence is clearly distinguished from the independence of private enterprises.

Keywords: local government units; financial independence; public finance.

JEL: H72

Wstęp

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego, którego jednym z kluczowych elementów jest sprawna realizacja zadań publicznych na poziomie lokalnym, wymaga odpowiednich zasobów pieniężnych. Właściwy, efektywny system zasilania pieniężnego, umożliwiający realizację zadań własnych i zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, oraz wpływający na poziom niezależności i samodzielności finansowej, jest przedmiotem rozważań i analiz zarówno przedstawicieli nauki jak i władz samorządowych.

W przedstawionym artykule dokonano analizy granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w kontekście podziału środków finansowych pomiędzy JST a budżetem państwa. Przedmiotem rozważań jest zarówno sama struktura podziału, jak i sprawność przepływów finansowych pomiędzy badanymi podmiotami. Przepływy te stanowią źródło dochodów, jakimi dysponują JST, które decydują o realizacji ich zadań. Rozważania zawężono do gmin jako podstawowych JST.

Zadania powierzone do realizacji przez samorząd lokalny są finansowane w sposób nieadekwatny do kosztów ich realizacji. Dodatkowo w zakresie dotacji przekazywanych przez stronę rządową do jednostek samorządu, występują czynniki pozamerytoryczne wpływające na wysokość przyznawanych środków. W relacjach finansowych pomiędzy Skarbem Państwa a samorządem, państwo korzysta z jednostronnej możliwości kształtowania polityki finansowej w oparciu o kompetencje legislacyjne.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi ważny obszar badawczy w ujęciu prawnym i ekonomicznym. Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy wyznaczone na gruncie prawnym granice samodzielności finansowej JST korespondują z zadaniami stawianymi tymże JST? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie może posłużyć do oceny jakości zarządzania budżetami JST, ale także skłania do refleksji nad repartycją środków finansowych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządowych.

Celem głównym artykułu jest identyfikacja transferów z budżetu państwa do gmin oraz ocena ich wpływu na samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Identyfikacja ww. transferów prowadzi do hipotezy wskazującej, iż przepływy finansowe z budżetu państwa do gmin są nieadekwatne do rzeczywistych kosztów realizacji zadań gminy lub zadań przypisanych do realizacji gminie.

W artykule zastosowano metodę opisową z elementami analizy prawnej. Podstawowym źródłem danych, na podstawie których przeprowadzone zostały badania, są sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010-2020, gromadzone

i prezentowane przez Ministerstwo Finansów. Artykuł ma charakter interdyscyplinarny, łączy problematykę ekonomiczną i prawną, co wynika z charakteru omawianego zjawiska.

Charakterystyka samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest jedną z niezwykłych cech budżetów JST, jednak jej zdefiniowanie na gruncie tak ekonomii jak i prawa napotyka na szereg problemów.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997) nie zawiera normatywnej definicji samodzielności czy to w znaczeniu ogólnym, jako prawa do samostanowienia, czy też w węższym rozumieniu ekonomicznym. Niemniej jednak, odwołując się do tej samodzielności wskazuje, iż podlega ona ochronie sądowej.

Ponieważ zagadnienie jest istotne dla szerszych badań podjętych przez Autora niniejszego artykułu, przyjmuje on, za N. Gajl (1993), iż przez samodzielność rozumie się uprawnienia dotyczące występowania jednostek samorządu terytorialnego na forum gospodarczym. W sensie ekonomicznym przedmiotowa samodzielność odnosi się do zarządzania oraz samodzielności gospodarczej (Dziemianowicz, Kargol-Wasiłuk, Bołtromiuk, 2018).

Jednostki takie posiadają uprawnienia majątkowe w zakresie mienia lokalnego. Są uprawnione do występowania w obrocie handlowym, mogą prowadzić działalność gospodarczą, powołując różne przedsiębiorstwa lokalne, w tym komunalne. Są uprawnione do pobierania odpowiednich dochodów lokalnych i korzystania z innych dochodów uzupełniających, m.in. dotacji, subwencji czy udziałów. Posiadają również uprawnienia do zaciągania pożyczek i kredytów, łącznie z emisją różnych form papierów wartościowych, w tym obligacji (Chadała, 2002). Wszystkie powyższe argumenty uzasadniają zastosowanie określenia samodzielności finansowej. Jednakże omawiana samodzielność jest limitowana.

Ustawodawca, powołując JST, wyznaczył granice ich samodzielności finansowej, przez co należy odróżnić te podmioty od innych podmiotów rynkowych (np. przedsiębiorstw). Stąd w odniesieniu do JST nie występuje stosunkowo szeroko rozumiana samodzielność finansowa, jako uprawnienie do swobodnego podejmowania decyzji o źródłach dochodów i przeznaczania ich na określone cele. O źródłach dochodów JST decydują głównie organy centralne, natomiast uprawnienia jednostek samorządowych w zakresie kształtowania źródeł dochodów są ograniczone.

Zdaniem Autora, możliwość decydowania o sposobach wydatkowania środków budżetowych w gminie stanowi sens rozpatrywania jednostek samorządowych jako podmiotów gospodarujących. Oczywiście uprawnienia decyzyjne w tym przypadku muszą być realizowane

w ograniczonym i uzasadnionym dobrem publicznym zakresie, charakterystycznym dla specyfiki gospodarowania środkami publicznymi.

Przywołując ponownie ekonomiczno-prawny charakter niniejszych rozważań, samodzielność JST może być wyrażona jedynie poprzez analizę ustawowych cech i określonych praw oraz powinności, z których samorząd korzysta, i które zobowiązany jest realizować. I w tym kontekście wskazać należy ograniczenia (granice) samodzielności JST – są nimi (w uproszczonym rozumieniu) zadania, do realizacji których samorząd został powołany.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż wyrazem samodzielności jest prawo i obowiązek realizacji zadań własnych oraz sposób organizacji realizacji zadań zleconych. Organy wykonawcze i stanowiące, skupione wokół urzędu, jako jednostki pomocniczej samorządu, samodzielnie organizują realizację tych zadań. I w tym miejscu, podobnie jak wyżej, należy wspomnieć o granicach omawianej samodzielności. Nie ma ona bowiem charakteru bezwzględnego, a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek. Przykładem takiej ingerencji była np. likwidacja z dniem 1 stycznia 2019 roku gminy Ostrowice z powodu jej niewypłacalności. Decyzję o likwidacji gminy podjął Sejm RP.

Realizacja zadań własnych, ale i sposób organizacji zadań zleconych, powinny odpowiadać woli mieszkańców, a nie wynikać z centralnie opracowanych norm i wytycznych. Rola organów centralnych, w zestawieniu z samodzielnością samorządu, sprowadza się do funkcji kontrolnej i to w granicach, i na zasadach określonych przez akty normatywne. Jednocześnie samorządność wymaga, aby zmiany mogące oddziaływać na samodzielność samorządu mogły być wprowadzane tylko w drodze zmian legislacyjnych.

Jak wskazuje P. Czarny (1993), samodzielność JST ma aspekty: negatywny i pozytywny. W aspekcie negatywnym oznacza ona wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej, w szczególności organów administracji rządowej. Wszelkie formy wkraczania w sferę działalności JST muszą być podejmowane na podstawie upoważnienia ustawowego i uzasadnione koniecznością zapewnienia zgodności z prawem. Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznacza Konstytucja RP oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi.

Podsumowując, samodzielność samorządu terytorialnego można zdefiniować jako gwarantowaną konstytucyjnie, pewną wyodrębnioną i określoną prawem sferę możliwości działania JST. Zdaniem Autora, jest to instrument, który umożliwia podejmowanie własnych decyzji bez uprzedniej ingerencji jakichkolwiek organów państwowych, z możliwością jednak

ex post ich weryfikacji (za pomocą funkcji nadzoru pełnionego przez organy centralne), co wynika z faktu, że są podmiotami administracji zdecentralizowanej.

W literaturze przedmiotu zwracano uwagę, że samodzielność samorządu terytorialnego jest samodzielnością w wykonywaniu zadań publicznych w granicach i na podstawie prawa. Nie jest ona jednak samodzielnością bezwzględną, gdyż jej granice wynikają bezpośrednio z norm prawnych i są zróżnicowane w zależności od przedmiotu ingerencji nadzorczej i rodzaju kompetencji.

I w tym miejscu można postawić pytanie o związek pomiędzy wyznaczonymi przez ustawodawcę granicami samodzielności finansowej JST a ich możliwościami oraz zdolnościami do realizowania przypisanych zadań. Ich realizacja wymaga dysponowania przez JST środkami finansowymi. Jednakże jednostki te nie mają pełnej swobody w pozyskiwaniu środków finansowych oraz w sposobie gospodarowania nimi.

Źródeł samodzielności finansowej samorządu lokalnego należy szukać w przyznaniu samorządowi osobowości prawnej, jak również w prawie bycia podmiotem praw majątkowych i prawie do nabywania takich praw. Cechy te stanowią o zrównaniu samorządu z punktu widzenia prawa cywilnego z innymi podmiotami wyposażonymi w osobowość prawną, takimi jak spółki prawa handlowego, stowarzyszenia, partie polityczne, czy wreszcie osoby fizyczne.

Jak już wskazano, każde uprawnienia ustrojowe muszą być poparte możliwością ich realizacji poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu ich finansowania. Biorąc pod uwagę specyfikę działania JST, samodzielność finansowa jest bezpośrednio powiązana z poziomem transferów z budżetu państwa, co powinno prowadzić do posiadania wystarczających środków do realizacji zadań zleczanych im przez organy centralne lub przypisanych do realizacji przez przepisy prawa.

Zdaniem Autora, nie zwalnia to jednak JST z dążenia do uzupełniania budżetów dodatkowymi dochodami, poza transferami z budżetu państwa, pozyskiwanymi w ramach dopuszczonych prawem i uwzględniającymi aktualne możliwości pojawiające się w otoczeniu (np. środki unijne).

Na gruncie ekonomii należy podkreślić, iż samodzielność finansowa samorządu terytorialnego powinna być także rozpatrywana w kontekście racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Cytując za E. Kotowską (2016, ss. 149-164), na poziomie lokalnym istnieją naturalne przesłanki racjonalnego ekonomicznie i społecznie gospodarowania środkami publicznymi. Oczywiście warunkiem powyższego jest, iż władze lokalne potrafią w należyty sposób ocenić i pozyskiwać zasoby, którymi dysponują i właściwie rozpoznawać potrzeby społeczności lokalnej.

Jedną z korzyści samodzielności finansowej samorządów, a więc i decentralizacji finansów publicznych, jest możliwość eliminacji różnorodnych lokalnych nierównowag w stosunku do potrzeb miejscowych społeczności. Ponadto samorzady, będąc częścią lokalnej społeczności, posiadają przewagę informacyjną, dzięki czemu są w stanie dostarczyć mieszkańcom dóbr publicznych o lepszej jakości i niższej cenie niż wówczas, gdyby takie decyzje zapadały powyżej szczebla lokalnego. W wymiarze finansowym powinno prowadzić to do racjonalizacji finansów publicznych i do racjonalizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Typy samodzielności finansowej

Na gruncie ekonomii, w podstawowym rozumieniu, zagwarantowanie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności w realizacji zadań publicznych przejawia się w prowadzonej na własną odpowiedzialność gospodarce finansowej. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się różne typy samodzielności JST, jednak w niniejszym artykule nie będą one omawiane. Rozważania dotyczą wyłącznie samodzielności finansowej, która – co Autor podkreśla – jest jednym z typów samodzielności JST.

Samodzielność finansowa może być rozpatrywana z punktu widzenia dochodów i wydatków. Przy czym te dwie perspektywy nie są porównywalne ze sposobami gospodarowania budżetem w przedsiębiorstwach (por. Tabela 1.). Przede wszystkim należy podkreślić, że głównym źródłem zasilenia budżetów JST są transfery z budżetu państwa, a ich specyfika w ograniczonym zakresie umożliwia samorządowi efektywne gospodarowanie przyznanymi środkami. Przykładowo samorząd, który otrzyma dotację określoną jako „celową” jest zobowiązany wydatkować ją na wskazany cel i w ramach określonej kwoty. Kwota niewydatkowana lub wydatkowana niezgodnie z wcześniejszym przeznaczeniem podlega zwrotowi do budżetu państwa, a opóźnienia w jej zwrocie zagrożone są odsetkami za zwłokę (Milewska, 2017, ss. 51-60). Innym przykładem granic samodzielności finansowej jest gospodarowanie subwencją oświatową. Ustawa tzw. karta nauczyciela kształtuje m.in. zasady zatrudniania i wynagradzania nauczycieli, co uniemożliwia JST stosowania indywidualnego podejścia na poziomie lokalnym.

Samodzielność finansową można sprowadzić do obowiązku zapewnienia samorządom dochodów na poziomie umożliwiającym im realizację zadań zarówno własnych, jak i zleconych. Samodzielność finansowa to m.in. swoboda w określaniu kierunków wydatkowania środków oraz metod ich pozyskiwania w konkretnym roku budżetowym. Jest ona także ujmowana jako wyrażone w ustawie uprawnienie do posiadania wystarczających środków do realizacji zadań, w tym także jako zobowiązania państwa do wyposażenia

samorządów w wystarczające do realizacji zadań środki, wśród których dominować powinny dochody własne. Realna samodzielność finansowa to taka, która zapewnia samorządom środki na odpowiednim poziomie, umożliwiającym realizację zadań publicznych oraz na ustanowieniu mechanizmów wsparcia tam, gdzie dochody samorządu doznają ograniczenia na skutek działań, na które samorząd lokalny nie ma wpływu (np. ustanowienie parku krajobrazowego na terenie JST).

Tabela 1. Wybrane różnice pomiędzy samodzielnością finansową jednostek samorządu terytorialnego a samodzielnością przedsiębiorstw

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego	Samodzielność przedsiębiorstw
Główny strumień dochodów stanowią transfery z budżetu państwa – JST nie ma wpływu na wysokość tych transferów.	Główny strumień dochodów stanowią środki ze sprzedaży produktów i usług na rynku – firma ma wpływ na wysokość tych dochodów poprzez odpowiednie kształtowanie m.in. oferty produktów/usług, cen, odpowiednie działania aktywizujące sprzedaż i marketing.
Transfery z budżetu państwa, które otrzymuje JST np. w formie dotacji celowej mogą być wydatkowane wyłącznie na wskazany cel i w ramach określonej kwoty, a ewentualna nadwyżka/kwota niewykorzystana podlega zwrotowi do budżetu państwa.	W zasadzie nieograniczona swoboda w wydatkowaniu środków pozostających w dyspozycji przedsiębiorstwa (katalog wydatków ograniczają zasady racjonalnego gospodarowania i zasady rachunkowości – wydatki, które można zakwalifikować jako koszt działalności).
Zgodnie z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: <ul style="list-style-type: none"> • istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, • występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. 	Swoboda w prowadzeniu działalności gospodarczej oznacza wolność w zakresie sprzedaży produktów i usług (i osiągnięciu z tego tytułu dochodów), których oferta jest autonomiczną decyzją przedsiębiorstwa (poza osiągnięciem przychodów z wąskiego zakresu produktów i usług, którymi obrót rynkowy jest zabroniony np. narkotyki).
Brak pełnej swobody w ustalaniu wysokości dochodów, np. wpływy z podatku od nieruchomości (ustawy regulują wysokość maksymalnych stawek).	Poza wyjątkami określonymi w przepisach prawa (np. dotyczącymi cen dumpingowych), dochody przedsiębiorstwa kształtują głównie (choć nie wyłącznie) wpływy ze sprzedaży produktów i usług; dochody te są uzależnione od cen kształtowanych na rynku i w odniesieniu do sytuacji rynkowej; poza nielicznymi wyjątkami przedsiębiorstwa posiadają pełną swobodę w ustalaniu cen na swoje produkty i usługi.
Brak zróżnicowania wysokości otrzymywanych transferów z budżetu państwa w relacji do „jakości” gospodarowania przyznawanymi środkami przez JST – brak relacji „jakość zarządzania – wysokość transferów z budżetu państwa”.	Gospodarowanie budżetem przedsiębiorstwa jest jednym z podstawowych elementów oceny jakości jego działania; korzyścią z optymalnego gospodarowania jest zysk / wysokość zysku, która pozostaje do dyspozycji właściciela i bezpośrednio

	zależy od jakości zarządzania; istnienie bezpośredniej relacji „jakość zarządzania – wysokość dochodów”.
Istnienie gwarancji dochodów JST, a więc jej samodzielności finansowej (gwarancja transferów z budżetu państwa).	Brak gwarancji dochodów przedsiębiorstwa, a więc jego samodzielności finansowej (wielkość przychodów zależy od działań rynkowych przedsiębiorstwa i sytuacji otoczenia; możliwe duże wahania w czasie).

Źródło: opracowanie własne.

Wewnętrzne gwarancje samodzielności finansowej

Mówiąc o gwarancjach samodzielności finansowej JST należy wskazać zarówno na źródła dochodów tych jednostek, które są zapisane w odpowiednich ustawach, ale także na fakt, że istota samodzielności wyraża się w zapewnieniu JST systemu dochodów, stwarzających gwarancje realizacji przyznanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających swobodę polityczną w kształtowaniu wydatków.

W zakresie gwarancji pozyskiwania dochodów prymat powinny mieć dochody własne samorządów, których katalog określony jest w ustawach. Stanowią one wewnętrzne gwarancje samodzielności finansowej JST i jak wskazano wyżej, gwarancje te odróżniają przedsiębiorstwa od JST. W przypadku przedsiębiorstw, nie mają one zagwarantowanych przychodów, które to zależą od prowadzonych przez te przedsiębiorstwa działań rynkowych. Niewystarczająca aktywność rynkowa przedsiębiorstw skutkuje spadkiem przychodów. W przypadku JST, transfery z budżetu państwa są gwarantowane.

Przykładowo, w odniesieniu do samorządu gminy, do dochodów własnych, których katalog opisano w ustawach, zaliczamy m.in.:

- wpływy z podatków,
- wpływy z opłat lokalnych,
- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych,
- dochody z majątku gminy,
- wpływy z tytułu spadków, zapisów i darowizn na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w przepisach prawa,
- 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.

Analogicznie w ustawach wskazane są źródła dochodów pozostałych typów JST.

Gwarancje wewnętrzne, zabezpieczające samodzielność finansową, sprowadzają się do samodzielnego, choć oczywiście w granicach prawa i w korelacji z katalogiem przypisanych zadań, podejmowania decyzji o kierunkach wydatkowania środków.

W tym miejscu wskazać należy, iż co prawda samorząd jest uprawniony do określenia wysokości poszczególnych danin, jednakże w każdym wypadku to ustawodawca określa górne granice możliwych do zrealizowania świadczeń. Tak jest np. w odniesieniu do podatku od nieruchomości, gdzie ustawodawca określa górną granicę stawek podatkowych. Jednak w tej samej kategorii należy rozpatrywać również możliwość kształtowania wynagrodzenia pracowników samorządowych, wobec których wprowadzie organ stanowiący realizuje obowiązki pracodawcy, ale to Prezes Rady Ministrów określa maksymalne stawki dozwolonego wynagrodzenia. Gwarancje samodzielności sprowadzają się więc do możliwości swobodnego działania, ale w ramach wyznaczonych przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa. Może to istotnie utrudniać JST realizowanie zadań zwłaszcza w sytuacji, gdy któreś ze wskazanych wyżej źródeł dochodów wykazuje tendencję spadkową (por. Życzkowska, Dziuba, 2021, ss. 709-725).

JST posiadają także ograniczone przepisami prawa możliwości zaciągania zobowiązań zewnętrznych. I nie chodzi tu jedynie o standardowy proces badania zdolności kredytowej, który ma miejsce w przypadku ubiegania się np. o kredyty i pożyczki z instytucji finansowych. Zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (2009, art. 261), zaciągając zobowiązania przewidziane do sfinansowania w danym roku, kierownik samorządowej jednostki budżetowej nie może przekroczyć kwoty wydatków określonych w jej planie finansowym na dany rok budżetowy.

Upoważnienie dla zarządu JST do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, powinno być zawarte w uchwale organu stanowiącego JST w sprawie wieloletniej prognozy finansowej JST. Powyższe wskazuje, iż samodzielność finansowa samorządu w pierwszej kolejności wyznaczona jest przez granice prawa, przy uwzględnieniu ustaw i rozporządzeń, ale również ustawy te kreują szczegółowe mechanizmy samokontroli organów wewnętrznych samorządu.

Po raz kolejny należy więc wskazać, iż gwarancją wewnętrzną samodzielności finansowej samorządu jest możliwość dysponowania środkami, tj. decydowania o ich przeznaczeniu, ale w granicach prawa i z poszanowaniem współpracy organów wykonawczych i stanowiących samorządu.

W odniesieniu do dochodów własnych gwarancję wewnętrznej samodzielności finansowej odnajdujemy w art. 168 Konstytucji, który przyznaje samorządom prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Przy czym, jak Autor podkreśla, prawo to nie jest nieograniczone. Uprawnienie to może być realizowane wyłącznie do wysokości określonej ustawowo. Reasumując, JST posiadają kompetencje do swobodnego ustalania wysokości danin publicznych, jednak są one ograniczone – reglamentowane przez ustawodawcę. Ograniczenia te dotyczą zarówno wskazania rodzajów podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i określenia górnych granic wysokości tych danin.

Zewnętrzne gwarancje samodzielności finansowej

Jak wspomniano wcześniej, ustawa zasadnicza stanowi o samodzielności finansowej samorządu lokalnego poprzez odwołanie do jego ochrony. Stąd samodzielność finansowa JST może zostać zmieniona wyłącznie w drodze ustawy, co stanowi zewnętrzną gwarancję tejże samodzielności. Hipotetycznie można przyjąć dwa kierunki tej zmiany: ograniczenie i rozszerzenie. Ewentualne ograniczenia samodzielności finansowej powinny znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach.

Ponieważ to ustawodawca określa źródła dochodów JST, powinien mieć na uwadze wytyczne, jakie wynikają z zasady adekwatności. Konstytucja (1997, art.167) gwarantuje samorządom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający na realizację wyznaczonych zadań. Zasada wyłączności ustawy odnosi się do wszystkich wskazanych wyżej aspektów gospodarki finansowej JST, a więc także do ustalania i określania obligatoryjnych wydatków tych jednostek.

Z doświadczeń eksperckich Autora wynika, że w praktyce występują swoiste ograniczanie samodzielności finansowej JST i nie wynikają one z ustawy. Zdaniem Autora, są to pewne stany faktyczne, jak np. niewypłacenie gminie należnych środków albo przekazanie ich w wysokości niższej od należnej, co stanowi niezwykle ważny instrument oddziaływania państwa na samorząd terytorialny. Przy wyeliminowaniu administracyjnych metod ingerencji państwa w działalność jednostki JST jedynymi instrumentami skutecznego wpływu państwa na gminę – oczywiście poza ogólnie obowiązującymi przepisami prawa – stają się właśnie instrumenty finansowe. Za ich pomocą państwo może zapewnić zgodność działania JST z priorytetami ogólnonarodowymi, z interesem państwa i jego polityką, pobudzić JST do zachowań pożądaných przez państwo czy wreszcie zapewnić zachowanie równowagi finansowej państwa.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje jednoznacznie, iż wobec samorządu ukształtowane są szerokie gwarancje ustawowe (gwarancje samodzielności finansowej), zmierzające do zabezpieczenia interesów społeczności lokalnej, w tym do zabezpieczenia samodzielności finansowej.

Mając jednak na uwadze, iż każda norma prawna podlega interpretacji, uzupełnieniem gwarancji ustawowych muszą być gwarancje proceduralne, tj. zastrzeżone na rzecz samorządu realne prawo domagania się transparentnych zasad kalkulowania wysokości transferów z budżetu państwa, a w razie zastrzeżeń co do ich wysokości, możliwości dochodzenia roszczeń od budżetu państwa przed sądami.

W tym miejscu warto nadmienić istnienie trudnej do uchwycenia zależności o charakterze politycznym pomiędzy samorządami a władzami centralnymi. Zależności polityczne nie powinny, zdaniem Autora, mieć wpływu na poziom należnych transferów z budżetu państwa do JST. Jednakże z własnej eksperckiej praktyki prawnej występowania w relacjach pomiędzy samorządami a Skarbem Państwa, Autor zauważa istnienie nieformalnych ograniczeń. Jest to interesujący obszar badawczy, który stanowi przedmiot szerszych badań Autora.

Niezależnie od powyższego, Autor stwierdza, że w systemie ekonomiczno-prawnym w Polsce istnieją zasady gwarantujące JST samodzielność finansową. Wyznaczone granice tejże samodzielności tworzą stabilne podstawy pozwalające na realizację przypisanych zadań na rzecz lokalnej społeczności, tak z perspektywy dochodowej jak i wydatkowej.

Bibliografia

Chadała, P. (2002). Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 36, 227-245.

Czarny, P. (1993). Sądowa ochrona samodzielności samorządu (uwagi na tle realizacji art. 44 ust. 2 konstytucji w ustawodawstwie zwykłym). W: Pułło, A. (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Dziemianowicz, R.I., Kargol-Wasiłuk, A., Bołtromiuk, A. (2018). Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance. *Optimum. Economic Studies*, 4(94), 204-219. DOI: 10.15290/oes.2018.04.94.16.

Gajl, N. (1993). *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (1997). Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483. Pobrano z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>

Kotowska, E. (2016). Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego. W: Gołębiowska, A., Ziętański, P.B. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne* (149-164). Warszawa: Kancelaria Senatu.

Pobrano z:

[https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/agenda/seminaria/2016/160516/funkc_samorządu .pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/agenda/seminaria/2016/160516/funkc_samorządu.pdf)

Milewska, A. (2017). Samodzielność finansowa gmin w kontekście realizacji dochodów budżetowych. *Zarządzanie Finansami i Rachunkowość / Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*, 5(4), 51-60. <https://doi.org/10.22630/ZFiR.2017.5.4.26>

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (2009). Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240. Pobrano z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20091571240>

Życzkowska, E., Dziuba, J. (2021). Revenues from Agricultural Tax in the Context of the Principle of Financial Independence of Municipalities. *Ekonomia i Prawo*, 20(3), 709-725. DOI: <https://doi.org/10.12775/EiP.2021.042>