

Jolanta Szolno-Koguc

Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne

Revenue autonomy of local government units: theoretical aspects

The article provides an analysis of the essence, scope and basic determinants of the revenue autonomy of local government units in Poland. The considerations are theoretical, based on a critical review of the relevant literature and on the analysis of the most important legal acts determining the Polish legal and financial system of local government. What is worth emphasizing is that autonomy is the paramount value of local government. In accordance with Polish constitutional law, local government bodies participate in the exercise of public authority, perform public tasks in their own name and under their own responsibility, and require autonomy that is subject to judicial protection. The autonomy of local government units is a complex and multifaceted issue. It can and should be considered with regard to legal, organizational, political, property, economic and financial aspects. Financial autonomy, especially in terms of revenues, plays a significant role in activities and development prospects of local government units.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.02
Słowa kluczowe	samorząd terytorialny w Polsce, jednostki samorządu terytorialnego, finanse samorządowe, samodzielność dochodowa
Keywords	local government in Poland, local government units, local finance, revenue autonomy
O autorce	doktor hab., prof. UMCS, dyrektor Instytutu Ekonomii i Finansów, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie • ✉ jszolno@hektor.umcs.lublin.pl • ORCID 0000-0003-4745-0001

Wstęp

Samodzielność stanowi nadrzędną wartość samorządności terytorialnej. Zgodnie z polską ustawą zasadniczą samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz wymaga samodzielności podlegającej ochronie sądowej. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ma złożony i wielopłaszczyznowy charakter. Zagadnienie to może i powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem aspektu prawnego, organizacyjnego, politycznego, majątkowego, gospodarczego i finansowego. Istotną rolę z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania, jak i perspektyw rozwoju jednostek samorządu terytorialnego odgrywa samodzielność finansowa, zwłaszcza w jej ujęciu dochodowym. Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja istoty, zakresu oraz zasadniczych uwarunkowań samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego. Rozważania mają charakter teoretyczny, zostały oparte na krytycznym przeglądzie literatury przedmiotu oraz analizie najważniejszych aktów prawnych determinujących ustrój prawnofinansowy samorządów w Polsce.

Samodzielność jako najważniejsza cecha samorządności terytorialnej

Samorząd terytorialny to wspólnota mieszkańców danego obszaru, społeczność wyodrębniona w strukturze państwa, powołana do samodzielnego wykonywania administracji publicznej oraz wyposażona w odpowiednie kompetencje i środki, które umożliwiają realizację nałożonych na nią zadań. Samorząd ma być wyrazicielem woli, interesów i potrzeb społeczności lokalnej czy regionalnej, a także ma być ich skutecznym realizatorem¹. W preambule polskiej ustawy zasadniczej znajdziemy fundamentalną regułę organizacji państwa: zasadę pomocniczości (subsydiarności)². Idea subsydiarności odzwierciedla postulat, by wszelkie inicjatywy dotyczące obywateli były realizowane przez możliwie jak najmniejsze społeczności lub przez samych obywateli, a wyższe szczeble organizacji społeczeństwa powinny interweniować jedynie w przypadku, gdy mniejsze społeczności nie są w stanie samodzielnie zrealizować swoich zadań lub kiedy ich efektywność w razie takiej interwencji będzie najwyższa³. O zasadzie pomocniczości stanowi również ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Zgodnie z tym dokumentem: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”⁴. Zastosowanie zasady pomocniczości względem relacji państwo – samorząd terytorialny należy postrzegać jako taką organizację władzy publicznej, w której decyzje dotyczące spraw publicznych są podejmowane możliwie jak najbliżej miejsca ich realizacji⁵. Samorząd terytorialny powinien zatem zastępować państwo wszędzie tam, gdzie ze względu na większą znajomość warunków lokalnych czy regionalnych zrobiłby to lepiej niż państwo. Natomiast każda ingerencja państwa w samodzielną działalność jednostek samorządu terytorialnego powinna mieć na celu jedynie wsparcie tych podmiotów, czyli charakter pomocniczy. Państwo nie powinno przy tym naruszać autonomii samorządów, a tym samym powinno pozwolić na ich samorealizację. W tym kontekście jako kluczowa jawi się kwestia optymalnej decentralizacji w aspekcie zwiększania skuteczności i efektywności sektora publicznego oraz racjonalnej alokacji dóbr publicznych, rozpatrywana m.in. w ujęciu teorii federalizmu fiskalnego. Warto zauważyć, że efektem decentralizacji rozumianej jako konsekwencja implementacji

1 B. Guziejewska, *Decentralizacja finansów publicznych a niezależność finansowa samorządu terytorialnego w teorii i praktyce* [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003, s. 111.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

3 R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, „Civitas Hominibus. Rocznik Filozoficzno-Społeczny” 2013, t. 1(8), s. 44–45.

4 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, z uwzględnieniem Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107), art. 4 ust. 3.

5 T. Lubińska, S. Franek, *Rola samorządu terytorialnego w decentralizacji zadań publicznych* [w:] T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007, s. 30.

idei federalizmu jest zazwyczaj wyższa samodzielność samorządu terytorialnego i jego większa niezależność od władzy centralnej⁶.

Z powyższego wynika, że jednym z najważniejszych atrybutów samorządu terytorialnego w aspekcie wspomnianych zasad pomocniczości oraz decentralizacji jest to, że jest on wyposażony w określony zakres samodzielności⁷. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego została wskazana zarówno w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, jak i w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 165 ustawy zasadniczej samodzielność ta podlega ochronie sądowej. Choć polski prawodawca posługuje się pojęciem „samodzielność”, to nie znajdziemy w przepisach legalnej definicji tego pojęcia ani w aspekcie ogólnym, ani w szczególności w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego termin „samodzielny” oznacza: niezależny, mogący decydować o sobie, niepotrzebujący niczyjej pomocy⁸. Należy zauważyć, że takie ogólne rozumienie nie może mieć i nie ma zastosowania do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Na mocy uregulowań konstytucyjnych państwo tworzy określony porządek prawny i decyduje w ten sposób o usytuowaniu samorządu terytorialnego w systemie realizacji zadań publicznych⁹. Samorząd terytorialny jest przy tym prawnie i organizacyjnie wyodrębnioną w strukturze państwa kategorią i został powołany do samodzielnego wykonywania określonych zadań publicznych. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza samodzielności absolutnej i nieograniczonej¹⁰. Samodzielność samorządu terytorialnego nie może oznaczać i nie oznacza całkowitego uniezależnienia od państwa, jej istota zawiera się w precyzyjnym wskazaniu możliwości i zakresu ingerencji władzy centralnej w samodzielną działalność jednostek samorządowych¹¹. Samodzielność samorządu należy zatem definiować jako stan względnej niezależności od władz państwowych.

Samodzielność samorządu terytorialnego może być rozpatrywana w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Analizowanie samodzielności samorządu w ujęciu podmiotowym wiąże się z określeniem wzajemnych relacji pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym, między

6 Na temat decentralizacji i autonomii samorządu terytorialnego jako pryncypiów federalizmu fiskalnego: M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 81 i n.

7 Warto zauważyć, że w polskiej literaturze przedmiotu dominuje użycie terminu „samodzielność” (zob. prace autorstwa zarówno ekonomistów: K. Piotrowskiej-Marczak, K. Surówki, M. Kosek-Wojnar, jak i prawników: J. Glumińskiej-Pawlic, E. Kornberger-Sokołowskiej). Z bezpośrednim wykorzystaniem koncepcji i odniesieniem się do źródeł anglojęzycznych zastosowanie znajduje również określenie „autonomia” (zob. M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 1(22), <https://doi.org/10.15611/nof.2015.1.01>).

8 <https://sjp.pwn.pl/szukaj/samodzielno%C5%9B%C4%87.html> [dostęp: 26 kwietnia 2021 r.].

9 D. Wyszowska, *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2018, s. 21.

10 A. Żołądkiewicz, *Samodzielność finansowa gmin w Polsce*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. 15, z. 10, cz. 1 [*Finansowe i organizacyjne aspekty kooperacji nauki i lokalnej przedsiębiorczości. Część I*, red. M. Wypych, P. Trippner], s. 291.

11 J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 81, s. 137–138.

poszczególnymi kategoriami jednostek samorządu terytorialnego, jak też między ich jednostkami pomocniczymi¹². W ujęciu przedmiotowym zaś pojęcie samodzielności może być rozpatrywane na następujących płaszczyznach:

- prawnej – oznaczającej, że w konsekwencji wyposażenia w osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego działają jako niezależne podmioty prawa publicznego i prywatnego oraz stanowią o własnych sprawach;
- organizacyjnej – wynikającej z nadania samorządowi terytorialnemu oddzielnej struktury organizacyjnej oraz z prawa do tworzenia własnych organów i jednostek organizacyjnych;
- politycznej – która wyraża się w instytucji wolnych wyborów samorządowych, w udziale społeczności lokalnej w sprawowaniu władzy (referenda) oraz w możliwości tworzenia stowarzyszeń i związków międzygminnych służących realizacji wspólnych celów;
- majątkowej – wskazującej, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługują prawo własności oraz inne prawa majątkowe;
- gospodarczej – także wynikającej z posiadania osobowości prawnej, która daje podstawę do wykonywania przez samorząd zadań oraz do prowadzenia działalności gospodarczej;
- finansowej – oznaczającej prawo samorządu do prowadzenia własnej gospodarki finansowej, kształtowania wysokości i struktury dochodów oraz decydowania o rozmiarach wydatków.

Choć w praktyce trudno jest rozpatrywać wyżej wymienione płaszczyzny oddzielnie, gdyż są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie się uzupełniają, to nierzadko w szczególny sposób jest podkreślane i eksponowane ujęcie finansowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest zdeterminowana posiadaniem przez nie środków finansowych oraz majątku, niezbędnych do realizacji nałożonych zadań publicznych. Gospodarka finansowa decyduje o możliwościach i sprawności funkcjonowania gminy, powiatu czy województwa samorządowego oraz warunkuje lokalny bądź regionalny rozwój społeczno-gospodarczy¹³.

Pojęcie i zakres samodzielności finansowej

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wyraża się w przyznaniu im prawa do samodzielnego prowadzenia własnej gospodarki finansowej w ramach określonych przez różnego rodzaju akty prawne stanowiące w sposób scentralizowany przez państwo¹⁴. Tak rozumiana samodzielność oznacza więc prawo do samodzielnej działalności „w ramach ustaw”, które określają jej faktyczne granice¹⁵.

Z pojęciem samodzielności finansowej należy wiązać obowiązek państwa zapewnienia jednostkom samorządowym dochodów wystarczających do realizacji nałożonych na nie zadań

12 M. Jastrzębska, *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia. Rynek, Gospodarka, Społeczeństwo” 2004, nr 13, s. 104.

13 A. Kobiółka, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, red. M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017, s. 233.

14 J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 47.

15 *Ibidem*, s. 65.

publicznych oraz pozostawienie tym jednostkom pewnej swobody w dokonywaniu wydatków z uwzględnieniem adekwatnych gwarancji formalnych i proceduralnych. Samodzielność finansowa jest związana z odpowiednim ukształtowaniem struktury dochodów samorządu, wśród których powinny dominować dochody z własnych źródeł¹⁶. Samodzielność finansowa oznacza zatem pewną swobodę w zakresie podejmowania decyzji finansowych odnoszących się zarówno do osiągania dochodów, jak i do sposobu ich rozdysponowania z przeznaczeniem na różnego rodzaju wydatki¹⁷. W tym kontekście można wyróżnić dwa zasadnicze obszary samodzielności finansowej: obszar gromadzenia dochodów (samodzielność dochodowa) oraz sferę dokonywania wydatków (samodzielność wydatkowa). Poza tymi dwoma w literaturze wskazuje się także na inne, nie mniej ważne obszary samodzielności finansowej, w szczególności na samodzielność w zakresie konstruowania budżetu (samodzielność budżetowa) oraz na samodzielność w sferze możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządowe (samodzielność zadłużeniowa)¹⁸.

Samodzielność dochodowa oznacza zdolność prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego własnej polityki dochodowej, stanowienia i gromadzenia dochodów podatkowych, jak i pozostałych dochodów własnych. Szerzej temu zagadnieniu zostaną poświęcone kolejne części niniejszego artykułu.

Samodzielność w sferze wydatkowej to możliwość decydowania przez samorząd terytorialny o kierunkach rozdysponowywania posiadanych środków. Jest to w szczególności związane z uprawnieniami jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania decyzji o zakresie realizowanych zadań, o sposobie, w jaki są wykonywane, oraz o wielkościach i rodzajach ponoszonych na nie wydatków. Zakres samodzielności wydatkowej określają regulacje ustawowe, zwłaszcza dotyczące wykonywania zadań obligatoryjnych i konieczności ponoszenia w związku z tym określonych wydatków, odnoszące się do zasad udzielania dotacji z budżetów samorządowych, czy też w ogóle do prowadzenia gospodarki budżetowej. Należy zauważyć, że samodzielność wydatkowa jest ściśle powiązana z samodzielnością dochodową. Wysoki poziom samodzielności wydatkowej zapewniają jednostkom przede wszystkim dochody, którymi mogą na mocy prawa swobodnie dysponować. Do takich dochodów zalicza się dochody własne, a także subwencje ogólne. Samodzielność w sferze dokonywania wydatków budżetowych ograniczają natomiast dochody pozyskiwane w formie dotacyjnej: dotacje celowe z budżetu państwa bądź z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, jak również środki pochodzące z publicznych funduszy celowych.

Samodzielność rozpatrywana z punktu widzenia wydatkowania pozyskanych środków oznacza pewien zakres swobody decyzyjnej dotyczącej wielkości wydatków budżetowych oraz ich kierunków, czyli ustalania ich celowości i hierarchii według potrzeb danej społeczności samorządowej. Ważne są także kompetencje organów lokalnych odnośnie do decydowania o rodzajach i formach wydatków budżetowych. Państwo ogranicza samodzielność wydatkową samorządu

16 E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 42.

17 K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 21.

18 M. Poniatowicz, *Determinanty...*, s. 14.

w sposób pośredni i bezpośredni. Pośredni wpływ przejawia się w tym, że to władze centralne decydują o generalnych założeniach dotyczących organizacji i zasad funkcjonowania systemu oświaty, kultury czy pomocy społecznej, co w konsekwencji determinuje rodzaj i zakres wydatków samorządowych w poszczególnych dziedzinach. Z kolei bezpośredni wpływ wiąże się z określonym ustawowo obowiązkiem ponoszenia konkretnych wydatków bądź z ustalonymi limitami. Kierunki wydatków samorządu są determinowane rodzajem zadań przez niego realizowanych. Rodzaj tych zadań wynika z ukształtowanego w procesie decentralizacji podziału zadań między państwo a samorząd terytorialny¹⁹. Podsumowując: o samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego przesądzają zarówno rodzaj zadań oraz zakres uwarunkowań prawnych co do sposobu ich wykonywania, jak i poziom dochodów własnych i uzupełniających samorządu, umożliwiających sfinansowanie tych zadań²⁰.

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują określoną samodzielnością w zakresie kształtowania nie tylko dochodów i wydatków, lecz także wyniku budżetowego. Ich budżety mogą zamykać się niedoborem lub nadwyżką, mogą też być zrównoważone. Deficyt w jednostkach samorządu terytorialnego oznacza ujemną różnicę między dochodami a wydatkami danej jednostki, przy czym przepisy ustawy o finansach publicznych²¹ wyłączają możliwość wystąpienia takiej różnicy w ramach części bieżącej budżetu²². Cytowana ustawa wymienia także źródła, z jakich samorządy mogą pokrywać niedobory budżetowe. W ramach źródeł własnych wymieniane są przychody z prywatyzacji majątku, nadwyżki budżetowe z lat poprzednich, wolne środki będące nadwyżkami na rachunkach bieżących budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Obce źródła to w szczególności środki pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych emitowanych przez te jednostki, zaciągane kredyty i pożyczki, wolne środki będące nadwyżkami na rachunku bieżącym związanym z rozliczeniami wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat poprzednich²³.

Samodzielność finansowa samorządu związana z deficytem budżetowym nie tylko dotyczy możliwości jego uchwalania i zaciągania zobowiązań na jego pokrycie, lecz także przejawia się w możliwości wyboru instrumentów dłużnych, decydowania o terminie ich zapadalności, wyboru podmiotów, które będą pożyczały kapitał, oraz wyznaczania wielkości i struktury zobowiązań finansowych. Warto zauważyć, że również ten obszar samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego podlega pewnym ograniczeniom²⁴.

Na uwagę zasługuje też tzw. samodzielność budżetowa, rozumiana jako swoboda w organizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wiąże się z uprawnieniami władz samorządowych w kwestii procesów opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu, w szczegól-

19 S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 43.

20 K. Surówka, *op. cit.*, s. 26.

21 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2021, poz. 305; dalej: u.f.p.).

22 Art. 242 u.f.p. Zasada przejściowo złagodzona w 2020 r. w związku ze skutkami wystąpienia pandemii COVID-19.

23 Art. 217 ust. 2 u.f.p.

24 Art. 243 ust. 1 u.f.p.

ności określania zasad i trybu procedury budżetowej w formie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście może się to odbywać w ramach i na podstawie odpowiednich przepisów powszechnie obowiązujących. Samodzielność w sferze konstruowania budżetu jest przede wszystkim wyrazem racjonalizacji gospodarki budżetowej²⁵. Budżety jednostek samorządu terytorialnego jako akty władztwa finansowego tych jednostek stanowią podstawę prowadzenia przez nie własnej gospodarki finansowej zgodnie z zasadami celowości i gospodarności.

Samodzielność dochodowa i jej przejawy

Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego wyraża się w zapewnieniu przez państwo odpowiednich dochodów w związku z realizacją powierzonych im zadań publicznych²⁶. Stanowi dla samorządu gwarancję możliwości zwiększania poziomu dochodów budżetowych z różnych źródeł i różnymi dostępnymi sposobami. Chodzi więc o zapewnienie samorządom pewnych i stabilnych źródeł dochodów własnych, z uwzględnieniem dochodów uzupełniających²⁷. Należy podkreślić, że istotą samodzielności dochodowej jest właśnie wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego we własne źródła dochodów oraz w prawo do ich kształtowania i do swobodnego dysponowania tymi środkami. Kluczowa jest zatem relacja dochodów własnych do dochodów ogółem w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Co do zasady, im wyższy jest udział własnych źródeł dochodów w dochodach budżetowych, tym wyższy jest stopień samodzielności dochodowej danej jednostki samorządowej.

Warto zwrócić uwagę na różnice w ujmowaniu dochodów własnych. W szerokim ujęciu za dochody własne (dochody własne *sensu largo*) uznaje się wszystkie dochody, które pochodzą ze źródeł znajdujących się na obszarze danej jednostki samorządowej oraz są jej przekazane w całości i bezterminowo, z mocy prawa²⁸. Natomiast w ujęciu węższym (dochody własne *sensu stricto*) dochodami własnymi są dochody pochodzące ze źródeł, na które organy władzy lokalnej czy regionalnej mogą oddziaływać, tzn. decydować o ich wprowadzaniu lub co najmniej określać elementy konstrukcji prawnej tych dochodów. To drugie ujęcie dochodów własnych i zaliczenie określonych ich źródeł do dochodów własnych *sensu stricto* jest faktycznym i bezpośrednim przejawem samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Samodzielność dochodową bowiem utożsamia się przede wszystkim z możliwością wpływania przez organy samorządu terytorialnego na wielkość i strukturę dochodów w zakresie przyznanych im prawnie kompetencji²⁹. Dochody własne, pozostające w gestii organów lokalnych czy regionalnych, są

25 M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 109.

26 R.I. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, A. Bołtromiuk, *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 4(94), s. 209, <https://doi.org/10.15290/oes.2018.04.94.16>.

27 S. Kańduła, *op. cit.*, s. 28.

28 *Ibidem*, s. 31.

29 D. Wyszowska, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2017, t. 51, nr 5, s. 372, <https://doi.org/10.17951/h.2017.51.5.371>.

najbardziej stabilnym składnikiem budżetu samorządowego³⁰. Można stwierdzić, że jedynie ten rodzaj dochodów pozwala na pełną autonomię w zakresie podejmowania decyzji, natomiast korzystanie ze środków przekazywanych w ramach zewnętrznego systemu zasilania w formie subwencji i dotacji stanowi bezpośrednią formę oddziaływania przez państwo na gospodarkę samorządową³¹. Dochody własne umożliwiają prowadzenie przez samorząd terytorialny własnej polityki dochodowej, w tym polityki podatkowej. Przez politykę dochodową należy rozumieć świadomy, celowy dobór źródeł dochodów budżetowych i ich rodzajów, jak również metod ich pozyskiwania, w taki sposób, by zapewnić nie tylko płynność finansową, lecz także pozytywne oddziaływanie na otoczenie przez wykorzystanie instrumentów tej polityki. Przez węższe pojęcie, jakim jest polityka podatkowa, należy rozumieć możliwość świadomego i celowego określania poziomu, źródeł gromadzenia i metod egzekwowania dochodów podatkowych w zakresie władztwa podatkowego przyznanego samorządom w wyniku decentralizacji finansów publicznych³².

W praktyce samorządowej nierzadko wskazuje się na wyższość samodzielności dochodowej nad wydatkową, gdyż o faktycznej samodzielności finansowej samorządu przesądza jego poziom dochodów, którymi może on swobodnie dysponować w celu pokrycia swoich wydatków. Dlatego czasem samodzielność dochodowa jest utożsamiana z samodzielnością finansową, a nawet z samodzielnością samorządu ogółem³³. Mimo to należy wskazać, że nie jest to podejście poprawne, ponieważ aspekt wydatkowy samodzielności finansowej samorządu jest równie istotny jak jej aspekt dochodowy; nie należy jednak zapominać o tym, że stopień samodzielności wydatkowej w dużej mierze jest uwarunkowany poziomem i strukturą dochodów budżetowych³⁴.

Czynniki warunkujące samodzielność dochodową

Zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest uzależniony od tego, jakie atrybuty władzy finansowej zostały przydzielone samorządowi przez państwo, oraz od ograni-

30 D. Hajdys, *Dochody podatkowe gmin w Polsce jako wyznacznik samodzielności finansowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. 18, z. 7, cz. 2 [Inwestor, przedsiębiorca, państwo. Współtwórcy gospodarki innowacyjnej, red. R. Pastusiak, P. Trippner], s. 53.

31 J. Czempas, *Znaczenie dochodów własnych w budżetach wybranych gmin województwa śląskiego* [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 91.

32 A. Czarny, *Założenia i realizacja samodzielności dochodowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Seria Oeconomica” 2016, 329(84)3, s. 43, <http://foliaoe.zut.edu.pl/pdf/files/magazines/2/64/848.pdf> [dostęp: 26 kwietnia 2021 r.]. Zob. A. Walasik, *Ekonomiczne i prawne aspekty podziału władztwa podatkowego między państwo i władze lokalne*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2006, nr 1148 [Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej]; W. Bień, *Wykonywanie władztwa podatkowego a kondycja finansowa gminy*, Difin, Warszawa 2018.

33 M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 78 i n.

34 R.I. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, A. Bołtromiuk, *op. cit.*, s. 209.

czeń zawartych w obowiązujących przepisach prawnych. W zakresie samodzielności dochodowej są to przede wszystkim ograniczenia wynikające z ustaw podatkowych wyznaczających zakres realnego władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto ważna jest stabilność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów, zwłaszcza dochodów własnych, co w dużej mierze jest uwarunkowane sytuacją społeczno-gospodarczą danej jednostki samorządu terytorialnego. O poziomie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego przesądzają zatem zarówno czynniki o charakterze prawno-ustrojowym, jak i kontekst społeczno-ekonomiczny³⁵.

Czynniki warunkujące samodzielność dochodową, a także szerzej – samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Do czynników zewnętrznych należy zaliczyć przede wszystkim sytuację społeczno-gospodarczą kraju. Stopa bezrobocia, dostępność i koszt kredytów, realne dochody społeczeństwa oraz sytuacja na rynku dóbr i usług wpływają na stan i kondycję finansów publicznych, a tym samym na finanse samorządowe. Wskazane czynniki warunkują samodzielność dochodową jednostek samorządu terytorialnego, wpływają bowiem na wysokość uzyskiwanych przez nie dochodów własnych, zwłaszcza z tytułu podatków i opłat oraz udziałów w podatkach państwowych. Ponadto należy zauważyć, że zadłużenie gmin, powiatów czy województw samorządowych jest elementem państwowego długu publicznego. Do jednostek samorządu terytorialnego odnoszą się również przewidziane prawem finansów publicznych procedury ostrożnościowe i sanacyjne, co w konsekwencji skutkuje istotnym ograniczeniem ich samodzielności finansowej w wymiarze i wydatkowym, i dochodowym.

Determinantą zewnętrzną samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest sposób alokacji zadań między administracją rządową a samorządem terytorialnym. Brak klarowności i jednoznaczności podziału zadań pomiędzy państwo a samorząd, a do tego liczne zmiany w tej kwestii nieuchronnie prowadzą do zmniejszenia zasobu środków finansowych przekazywanych gminom, powiatom czy województwom samorządowym na pokrycie wydatków w związku z realizowanymi przez nie zadaniami publicznymi, co skutkuje nieadekwatnością dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w relacji do nałożonych obowiązków i przyjętych kompetencji.

Kolejnym bardzo ważnym czynnikiem zewnętrznym, bezpośrednio warunkującym zakres samodzielności samorządowej w obszarze finansów i wynikającym wprost z procesów decentralizacji finansowej, jest sam stan prawny systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Znaczenie mają tutaj przede wszystkim wydajność fiskalna oraz stabilność systemu źródeł finansowania. Zmienność w tym obszarze nie sprzyja planowaniu zadań w dłuższym okresie ani realizacji strategii rozwojowych jednostek samorządowych. Istotne są także uwarunkowania prawne regulujące wydatki samorządowe, m.in. ustawowe nadanie niektórym wydatkom cech obligatoryjności, co w praktyce przesądza o hierarchii dokonywanych wydatków. Kluczowe z punktu widzenia samodzielności finansowej pozostają również ograniczenia związane z ustalaniem deficytu budżetowego, wysokości i struktury długu samorządowego oraz poziomu kosztów jego obsługi w ciągu roku budżetowego.

³⁵ J. Glumińska-Pawlic, *op. cit.*, s. 62.

Do czynników wewnętrznych należą powierzchnia oraz stan zagospodarowania infrastrukturalnego danej jednostki samorządu terytorialnego. Duże znaczenie mają: sytuacja demograficzna, w tym liczba ludności oraz jej przekrój wiekowy (liczba osób w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym oraz poprodukcyjnym), poziom wykształcenia mieszkańców, a także liczba osób pracujących i bezrobotnych. Są to kluczowe kategorie determinujące możliwość generowania dochodów przez daną jednostkę samorządową, jak i warunkujące poziom wydatków, zwłaszcza bieżących.

Istotne są również liczba oraz charakter podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie danej jednostki. Wpływa to przede wszystkim na generowanie dochodów własnych, m.in. z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych. Liczba podmiotów gospodarczych działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego określa także sytuację na lokalnym czy regionalnym rynku pracy³⁶. Wśród czynników wewnętrznych można też wymienić naturalne walory środowiska obszaru jednostki samorządu terytorialnego. Obecność bogactw naturalnych, np. zasobów surowców mineralnych, na jej terenie lub jej walory turystyczne czy uzdrowiskowe sprzyjają zwiększaniu dochodów budżetowych. Należy jednak mieć na uwadze, że naturalne walory środowiska mogą zwiększać również poziom wydatków, np. w zakresie infrastruktury technicznej.

Do czynników wewnętrznych należy też zaliczyć jakość zarządzania finansami w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Jest ona w dużym stopniu warunkowana kompetencjami organów administracji samorządowej. Wykształcenie, wiedza i doświadczenie zarządzających oraz urzędników przekładają się na zdolność pozyskiwania dochodów, prowadzenie efektywnej polityki podatkowej i podejmowanie racjonalnych decyzji odnośnie do gospodarowania środkami finansowymi i zarządzania mieniem komunalnym. Nie mniej istotnym czynnikiem wewnętrznym jest sytuacja polityczna w danej jednostce samorządu terytorialnego. Nadmierne upolitycznienie i upartyjnienie samorządów niestety ograniczają ich autonomię finansową, nierzadko bowiem radni w swoich decyzjach kierują się interesami partii politycznych i ugrupowań parlamentarnych, zapominają zaś o potrzebach reprezentowanej przez siebie wspólnoty samorządowej.

Podsumowanie

Zasada samodzielności jest fundamentem, na którym oparto ustrój i działanie samorządu terytorialnego w Polsce. Jej podłoże prawne znajduje umocowanie w ustawie zasadniczej. Kluczowy obszar egzemplifikacji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowią finanse. Samodzielność finansowa to samodzielność w wymiarze dochodowym i wydatkowym, z wyraźną dominacją pierwszego z wymienionych aspektów. Samodzielność dochodowa wyraża się m.in. w konstytucyjnie gwarantowanych uprawnieniach jednostek samorządu terytorialnego do posiadania środków publicznych adekwatnych do nałożonych zadań, do wykonywania

³⁶ A. Dygus, *Analiza poziomu samodzielności finansowej gmin w województwie mazowieckim w latach 2007–2013*, „Studia i Materiały. Wydział Zarządzania. Uniwersytet Warszawski” 2015, nr 1, s. 55, <https://doi.org/10.7172/1733-9758.2015.18.4>.

określonego odrębnymi ustawami władztwa podatkowego, jak i do dysponowania legalnymi źródłami dochodów, obejmującymi dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe. W praktyce realizacja samodzielności dochodowej jest warunkowana wieloma różnorodnymi czynnikami natury zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Część z nich ma charakter niezależny i obiektywny (jak choćby generalna sytuacja społeczno-gospodarcza kraju), w zakresie pozostałych zaś istnieją możliwości aktywnego ich kształtowania przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem rozmaitych narzędzi i różnych sfer oddziaływania.

Bibliografia

- Bień W., *Wykonywanie władztwa podatkowego a kondycja finansowa gminy*, Difin, Warszawa 2018.
- Czarny A., *Założenia i realizacja samodzielności dochodowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Seria Oeconomica” 2016, 329(84)3, <http://foliaoe.zut.edu.pl/pdf/files/magazines/2/64/848.pdf>.
- Czempas J., *Znaczenie dochodów własnych w budżetach wybranych gmin województwa śląskiego* [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Dygus A., *Analiza poziomu samodzielności finansowej gmin w województwie mazowieckim w latach 2007–2013*, „Studia i Materiały. Wydział Zarządzania. Uniwersytet Warszawski” 2015, nr 1, <https://doi.org/10.7172/1733-9758.2015.18.4>.
- Dziemianowicz R.I., Kargol-Wasiluk A., Bołtomiuk A., *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 4(94), <https://doi.org/10.15290/oes.2018.04.94.16>.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- Guziejewska B., *Decentralizacja finansów publicznych a niezależność finansowa samorządu terytorialnego w teorii i praktyce* [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003.
- Hajdys D., *Dochody podatkowe gmin w Polsce jako wyznacznik samodzielności finansowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. 18, z. 7, cz. 2 [Inwestor, przedsiębiorca, państwo. Współtwórcy gospodarki innowacyjnej, red. R. Pastusiak, P. Trippner].
- Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia. Rynek, Gospodarka, Społeczeństwo” 2004, nr 13.
- Kamiński R., *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, „Civitas Hominibus. Rocznik Filozoficzno-Społeczny” 2013, t. 1(8).
- Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Kobiałka A., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, red. M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

- Lubińska T., Franek S., *Rola samorządu terytorialnego w decentralizacji zadań publicznych* [w:] T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.
- Poniatowicz M., *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 1(22), <https://doi.org/10.15611/nof.2015.1.01>.
- Poniatowicz M., *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Walasik A., *Ekonomiczne i prawne aspekty podziału władztwa podatkowego między państwo i władze lokalne*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2006, nr 1148 [*Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*].
- Wyszowska D., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2017, t. 51, nr 5, <https://doi.org/10.17951/h.2017.51.5.371>.
- Wyszowska D., *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2018.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 81.
- Żołądkiewicz A., *Samodzielność finansowa gmin w Polsce*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. 15, z. 10, cz. 1 [*Finansowe i organizacyjne aspekty kooperacji nauki i lokalnej przedsiębiorczości. Część I*, red. M. Wypych, P. Trippner].

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, z uwzględnieniem Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2021, poz. 305).

Strony internetowe

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/samodzielno%C5%9B%C4%87.html>