

Katarzyna Owsiak

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: owsiakk@uek.krakow.pl

KONTROWERSJE WOKÓŁ DOTACJI CELOWYCH DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

CONTROVERSIES ON SPECIFIC GRANTS FROM THE STATE BUDGET FOR LOCAL GOVERNMENT UNITS

DOI: 10.15611/pn.2017.485.27

JEL Classification: H71, H72

Streszczenie: W literaturze przedmiotu można znaleźć argumenty zarówno za pozostawieniem, jak i odejściem od systemu zasilania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, opartego na subwencji ogólnej i dotacjach celowych. Odnosząc się do dotacji celowych, warto zauważyć, że z jednej strony dla jednostki samorządu terytorialnego oznaczają one wyposażenie jej w dodatkowe środki, natomiast z drugiej za pomocą tego transferu państwo zapewnia sobie wpływ na kierunki realizacji lokalnej gospodarki finansowej. Ponadto niewystarczające dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej powodują negatywną ocenę tego sposobu finansowania zadań samorządowych. Na tym tle artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego są narzędziem oddziaływania państwa na ich działalność.

Słowa kluczowe: dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje na zadania własne, dotacja na zadania z zakresu administracji rządowej.

Summary: In the literature there are arguments for leaving the external system of financing of local governments units based on general subsidy and specific grants from the state budget. When referring to specific grants it is worth noting that on the one hand the use of specific grants means that the local government unit supplies it with additional funds, while on the other hand, the state is influencing the direction of the local financial policy through this transfer. Against this background, the article attempts to answer the question how much specific grants for local government units are a tool for the state's influence on their activities

Keywords: specific grants from the state budget for local government units, specific grants for own tasks, specific grants for government administration-related tasks.

1. Wstęp

W literaturze przedmiotu można znaleźć argumenty zarówno za pozostawieniem, jak i odejściem od systemu zasilania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego (JST) opartego na subwencji ogólnej i dotacjach celowych. Odnosząc się do dotacji celowych, warto zauważyć, że z jednej strony dla jednostki samorządu terytorialnego oznaczają one wyposażenie jej w dodatkowe środki, natomiast z drugiej jest to narzędzie ingerencji państwa w działalność tejże jednostki. Za pomocą tego transferu państwo zapewnia sobie wpływ na kierunki realizacji lokalnej gospodarki finansowej. Stąd też przyjmuje się, że pionowy podział źródeł dochodów daninowych ustalonych przez państwo jest zawsze celowo niedostosowany do poziomu zaspokajania potrzeb [Ruśkowski 1994, s. 7]. Innymi słowy, dotacje jako narzędzie oddziaływania państwa na jednostki samorządu terytorialnego spełniają trzy zasadnicze funkcje: ekonomiczne (np. regulacyjne, zasilające, redystrybucyjne), polityczne (np. stabilizacyjne) i kontrolne [Dębowska-Romanowska 1989]. Warto także podkreślić, że dotacje stanowią źródło finansowania zadań, które muszą być wykonywane przez jednostkę samorządową. Ze względu na celowość ograniczają one swobodę wydatkowania środków, co skutkuje także nakazem rozliczenia się ze sposobu wykorzystania tych funduszy. Specjalny charakter dotacji celowych sprawia, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego [1985] wskazuje, aby, o ile to możliwe, eliminować takie właśnie formy dofinansowania przekazywane samorządom na realizację zadań jako ograniczające swobodę ich działania.

W przyjętej przez środowisko samorządowe, w celu obrony samodzielności nadanej zasadami konstytucyjnymi, Karcie Samorządności [2017] zapisano, że: „dotacje celowe służą do finansowania inwestycji oraz zadań powierzonych JST przez Unię Europejską, administrację rządową i inne jednostki samorządu terytorialnego”. Jednocześnie zaakcentowano, że zasoby finansowe gmin, powiatów i województw oparte na dochodach własnych i subwencjach umożliwiają realizację ich zadań na określonym w ustawach i aktach wykonawczych poziomie.

Stanowisko to wydaje się uzasadnione nie tylko ze względu na planowane zmiany w aktach prawnych związanych z funkcjonowaniem samorządu, ale także z dwóch powodów: po pierwsze, kontrowersyjnego zapisu zawartego w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009], na mocy którego wielkość dotacji celowych z budżetu państwa dla JST na zadania własne bieżące i inwestycyjne nie może przekraczać 80% kosztów tego zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Po drugie, problemu niewystarczających dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej [Ostrowska 2014, s. 61-62].

Na tym tle artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego są narzędziem oddziaływania państwa na ich działalność. Poruszone zostały wybrane kwestie związane z przekazywaniem dotacji celowych jednostkom samorządu terytorialnego, a dla pełnego obrazu sytuacji należy dokonać głębszych analiz.

2. Istota i wielkość dotacji celowych

Polski system zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego opiera się na dochodach własnych, subwencji ogólnej i dotacjach celowych. Co więcej, Polska należy do tych nielicznych państw, które odróżniają dotacje i subwencje zarówno w znaczeniu językowym, jak i normatywnym [Kosikowski 2013]. Pojęcia dochodów własnych i subwencji ogólnej nie zostały zdefiniowane. Inaczej jest w przypadku dotacji. Zgodnie z formalnoprawną definicją (art. 126) dotacje stanowią podlegające szczególnym rozliczeniom środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Ustawodawca jednocześnie uwypuklił, że dotacje są to środki publiczne o szczególnym charakterze, co wynika z faktu:

- istnienia podstawy prawnej do udzielenia dotacji zawartej w ustawie o finansach publicznych, innych ustawach lub umowach międzynarodowych;
- przeznaczenia na realizację zadań publicznych (ich finansowanie lub dofinansowanie);
- określenia szczególnych zasad rozliczenia [Dzwonkowski, Gołębiowski (red.) 2014].

Na uwagę zasługuje także krytyka zapisów zawartych w art. 126, sprowadzająca się do braku podkreślenia pozostałych cech dotacji: ich bezzwrotnej formy (co do zasady); publicznoprawnego charakteru stosunku dotowania; rozstrzygnięcia co do roszczenia sądowego dla uzyskania dotacji; kontroli wykorzystania oraz odpowiedzialności prawnej m.in. za pobranie dotacji niezgodne z prawem czy wykorzystanie jej na inny cel [Kosikowski 2013].

Ponadto, ustawodawca wyróżnił trzy rodzaje dotacji: celowe, przedmiotowe i podmiotowe (art. 127, 130, 131), wyrażając w ten sposób hierarchię możliwości ich stosowania, co oznacza, że dotacje celowe stanowią największą grupę.

Z racji prowadzonych rozważań, dotyczących dotacji celowych udzielanych z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego, warto podkreślić, że: po pierwsze, w literaturze przedmiotu dotacje celowe albo są nazywane dochodem zasilającym i zewnętrznym [Gliniecka 2005], albo są traktowane jako transfer wewnętrzny dokonywany wewnątrz sektora finansów publicznych [Malinowska-Misiąg, Misiąg 2007]. Po drugie, zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP [Konstytucja z 2 kwietnia 1997], dotacje celowe oraz subwencja ogólna powinny być uzupełniającym źródłem dochodów (zob. tabela 1), co więcej, nie powinny mieć zasadniczego znaczenia jako źródło finansowania JST. W literaturze przedmiotu aspekt ten jest zaakceptowany: „dotacje są instrumentami służącymi wyrównywaniu różnic w zakresie potencjału dochodowego i potrzeb, stanowią szczególne i konieczne uzupełnienie innych sposobów podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego” [Głumińska-Pawlic, Sawicka 2002, s. 91]. Co więcej, zgodnie

z interpretacją zapisów zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP ustawodawca, wskazując na dotacje celowe jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego, nie zdefiniował ich i zawęził zakres tego dochodu wyłącznie do budżetu państwa [Miemiec, Sawicka, Miemiec 2013]. Natomiast jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje także z państwowych funduszy celowych oraz budżetów innych JST.

Tabela 1. Podobieństwa i różnice między subwencją ogólną a dotacją celową

Subwencja ogólna	Dotacja celowa
O przeznaczeniu środków decyduje samorząd	Przeznaczona na zadania ściśle określone przez organ dotujący
Obiektywne kryteria przyznawania	Kalkulacja kwot na podstawie podobnych zadań finansowanych z budżetu państwa
Pełni funkcję wyrównującą dochody	Przyznawana bez względu na potencjał dochodowy
Pełni funkcję motywacyjną, gdyż wyrównanie nie jest pełne	Kwota przyznanych środków powinna pokryć całość wydatków na zadania*
Niezwracana bez względu na stopień wykonania zadania	Zwracana w części odpowiadającej niezrealizowanym zadaniom
Wykorzystanie kwot subwencji podlega kontroli jedynie pod względem legalności	Wykorzystanie środków dotacji podlega kontroli pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności
Pewność otrzymania ustalonych kwot	Pewność otrzymania ustalonych kwot
Uzupełnia dochody własne	Uzupełnia dochody własne

* Odnosi się do dotacji na zadania administracji rządowej zlecone ustawami.

Źródło: [Miszczuk, Miszczuk, Żuk 2007, s. 86].

Ustawodawca w cytowanej ustawie o finansach publicznych (art. 127) wskazuje zadania, na które mogą być zaplanowane dotacje celowe z budżetu państwa. Znaczącym ich odbiorcą są jednostki samorządu terytorialnego, które otrzymują środki w tej formie na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami; ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą realizowanych przez jednostki inne niż JST; bieżących zadań własnych i kosztów realizacji inwestycji. Reguły dotowania jednostek samorządu terytorialnego określają art. 128, 129, 149, 168 i 169 [Ustawa z 27 sierpnia 2009].

Ustosunkowując się do głównych cech dotacji celowych otrzymywanych przez JST z budżetu państwa (zob. tabela 1), należy zwrócić uwagę, że odznaczają się one bezzwrotnością, nieodpłatnością, realizacją interesu publicznego, koniecznością finansowania ściśle określonego zadania (celowością), co jest uzasadnione potrzebą zabezpieczenia rozwoju dziedzin społecznych i gospodarczych JST, oraz koniecz-

nością finansowania i realizacji zadania w sposób wymagany przez podmiot dotujący. Ta ostatnia cecha wiąże się z ograniczeniem samodzielności dotowanej JST, co nazywane jest w teorii „złotymi cugłami” [Kończkowski, Ratajczak 2010]. Przy tym dotacje odznaczają się niejednorodnością, a także stosunkowo dużą niestabilnością i dowolnością ich przyznawania i przekazywania uzależnioną od dysponentów części budżetowych [Patrzałek 2010]. Można więc przyjąć, że dotacje celowe nie charakteryzują się powszechnością. Wręcz przeciwnie, transfery te odznaczają się uznaniowością [Miemieć, Sawicka, Miemieć 2013], co można wiązać m.in. z metodą określania wielkości wsparcia czy też z wyborem beneficjentów.

Doprecyzowując zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z 13 listopada 2003], JST mogą otrzymać z budżetu państwa dotacje celowe na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami;
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych;
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych;
- realizację zadań inspekcji i straży, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym.

Pomijając tutaj szczegółową analizę rodzajów zadań, na które przyznawane są dotacje w ramach wymienionych powyżej grup zadań oraz kwestie rozliczania dotacji, nadmienić trzeba, że w zależności od typu dotacji może ona mieć formę umowy, czynności administracyjnej. W przypadku dotacji na zadania zlecone ustawami przekazanie jej jest wykonaniem powstałego z mocy ustawy zobowiązania majątkowego (cywilnoprawnego) [Borodo (red.) 2015].

Analizując dane zawarte w tabeli 2, dotyczące udziału dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego w podziale na ich typy, można stwierdzić, że w latach 2010-2015 ich wielkość kształtowała się na podobnym poziomie. W przypadku powiatów w strukturze dochodów ogółem ponad 60% stanowią transfery w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych.

W gminach wśród dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dominują dotacje przeznaczone na pomoc społeczną, w powiatach na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, a w województwach na rolnictwo i łowiectwo. W przypadku dotacji na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych w gminach dominują dotacje na bieżące zadania własne w zakresie pomocy społecznej, w powiatach także, a w województwach na transport i łączność. W miastach na prawach powiatu dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych w części gminnej dominują w zakresie pomocy społecznej, natomiast w części powiatowej – jak dla powiatów.

Tabela 2. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2015 (%)*

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gminy						
Dochody własne	44,6	45,5	46,6	48,2	49,3	49,7
Subwencja ogólna	31,4	30,7	31,4	31,0	29,1	29,0
Dotacje celowe, w tym:	18,7	17,5	16,3	16,5	17,1	17,0
Na zadania z zakresu administracji rządowej	12,9	11,7	11,3	10,9	10,9	10,8
Na zadania własne	4,7	4,5	3,9	4,5	5,1	5,1
Miasta na prawach powiatu						
Dochody własne	63,6	63,2	61,1	62,4	62,8	63,5
Subwencja ogólna	21,9	22,0	21,7	21,1	19,9	19,7
Dotacje celowe, w tym:	10,1	9,1	8,8	9,3	9,6	9,7
Na zadania z zakresu administracji rządowej						
Część gminna	4,3	4,0	3,7	3,7	3,7	3,8
Część powiatowa	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0
Na zadania własne						
Część gminna	2,0	1,5	1,6	2,1	2,4	2,4
Część powiatowa	0,7	0,6	0,5	0,6	0,4	0,4
Powiaty						
Dochody własne	28,2	27,7	29,4	29,9	31,3	33,5
Subwencja ogólna	43,3	42,9	45,4	44,5	42,8	42,4
Dotacje celowe, w tym:	20,8	23,0	20,4	20,9	21,2	20,6
Na zadania z zakresu administracji rządowej	10,7	10,5	11,5	11,8	12,0	11,2
Na zadania własne	7,7	8,1	5,3	5,6	5,4	5,5
Województwa						
Dochody własne	40,4	44,3	43,0	39,1	36,9	41,8
Subwencja ogólna	20,9	16,6	16,4	16,4	16,2	11,6
Dotacje celowe, w tym:	15,6	14,6	15,7	15,3	16,1	16,3
Na zadania z zakresu administracji rządowej	10,6	10,5	10,8	10,1	10,9	9,1
Na zadania własne	2,2	1,9	1,5	2,1	1,4	3,0

* Pozycje nie sumują się, ponieważ uwzględniono tylko dotacje celowe.

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata, Rada Ministrów, Warszawa.

3. Polemika wokół wybranych rozwiązań związanych z dotacjami celowymi

Na mocy art. 128 ust. 2. ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009] kwota dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Intencją ustawodawcy było wprowadzenie postulatu ograniczonego stosowania dotacji celowych na zadania własne, bowiem realizacja tych zadań powinna odbywać się z wykorzystaniem środków pochodzących z dochodów własnych. Zapis ten jest także konsekwencją pogarszającej się sytuacji budżetu państwa [Dzwonkowski, Gołębiowski (red.) 2014]. Jednocześnie podwyższenie limitu wysokości dotacji jest traktowane jako wskazanie przez władze państwowe jednostkom samorządu terytorialnego możliwości wykorzystania środków europejskich na zadania inwestycyjne [Ruśkowski, Salachna (red.) 2013]. Oceniając to rozwiązanie, nie sposób nie dostrzec, że wyraża ono zasadę samodzielności finansowej, ale nie jest zgodne z zasadą adekwatności¹.

W praktyce zapis ten okazał się korzystny w przypadku dotacji na dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej (art. 115), zwiększono limit z 50 do 80% [Ustawa z 12 marca 2004], a niekorzystny dla dotacji na dofinansowanie (art. 42 ust. 3) zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych [Ustawa z 13 listopada 2003]. Także rygorystycznie podszedł ustawodawca do udzielania gminom wskazanym w ustawie dotacji przeznaczonej na zadania własne związane z usuwaniem skutków powodzi (art. 35), nie stosuje się limitu 80% w przypadku, gdy starty poniesione przez gminę przekroczyły 50% planowanych dochodów własnych za rok poprzedzający rok powodzi [Ustawa z 16 września 2011].

Kolejną dyskusyjną kwestią są dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Na bazie art. 129 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009], JST otrzymuje te dotacje od dysponentów części budżetowych w wysokości zapewniającej realizację tych zadań według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Przepis ten został powtórzony, w art. 49 ust. 1 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z 13 listopada 2003]. Na szczególną uwagę zasługuje ust. 3, zgodnie z którym kwoty dotacji celowych ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Niemniej jednak trudność polega na tym, że w budżecie państwa nie planuje się takich wydatków, zasady te nie są więc określone, a wszystkie zadania zlecone ustawowo JST są im przekazywane bezpośrednio do realizacji.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że niejasność tych rozwiązań jest przedmiotem sporu na linii rząd – samorząd. Wynika to z formy prawnej dotacji [Misiąg

¹ Zagadnienie to analizuje A. Ostrowska [2014, s. 59-78].

2015]. Oparta jest ona na istotnym ograniczeniu w korzystaniu z dostępnych środków, a brak motywacji do poszukiwania efektywnych sposobów wykonywania tych zadań wynika stąd, że niewydatkowane kwoty należy zwrócić do budżetu państwa. Zdaniem W. Misiąga: „jedynym argumentem za utrzymaniem dotychczasowej formy finansowania zadań zleconych pozostaje więc wygoda administracji rządowej” [Misiąg b.r., s. 15].

Zatem należałoby postawić pytanie, czy można oczekiwać, że kwoty dotacji na finansowanie takich samych zadań będą ustalane według identycznych reguł?

Warto zauważyć, że od lat w debacie nad zakresem samodzielności finansowej JST podkreśla się, że dotacje celowe są środkiem najbardziej ją ograniczającym. Udział dotacji i subwencji traktowanych jako środki ograniczające zakres samodzielności finansowej JST systematycznie rośnie i aktualnie przekracza już 50% dochodów budżetowych ogółem [Poniatowicz 2015].

4. Zakończenie

Konstrukcja prawna dotacji celowych bez wątplenia przyczynia się do tego, że ta forma transferu jest często traktowana jako narzędzie ingerencji państwa w działalność jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu aspekt ten jest często uwypuklany, zdaniem A. Borodo: „dotacje celowe stanowią najsilniejszą formę wpływania państwa na kierunki i dziedziny działalności wykonywanej przez samorząd terytorialny” [Borodo 1999, s. 324]. Rozważając zagadnienie dotacji celowych w kontekście samodzielności finansowej JST, warto zauważyć, że ich wysoki udział w strukturze dochodów ogółem świadczy o obniżeniu tejże samodzielności dochodowej. Pomimo krytyki pod względem stosowanych przez ustawodawcę rozwiązań uznaje się², że dotacja celowa wpływa na jednolity charakter prowadzonej polityki gospodarczej w skali całego kraju [Miemieć, Sawicka, Miemieć 2013, s. 123]. Co więcej, główną funkcją dotacji celowych jest dopasowanie wielkości środków, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego, do potrzeb wynikających z zadań tychże jednostek, uznawanych przez ustawodawcę za pierwszorzędne [Miemieć, Sawicka, Miemieć 2013, s. 123], o czym świadczy struktura typów dotacji według działów klasyfikacji budżetowej.

Nie sposób jednak nie podkreślić, że znaczna uznaniowość w kwestii wysokości przyznawanych dotacji wynika poniekąd z braku uregulowań prawnych w tej materii, a kolejnym mankamentem jest nieuwzględnianie potencjału dochodowego poszczególnych typów JST.

Analiza literatury przedmiotu pozwala na stwierdzenie, że główne zarzuty formułowane pod adresem dotacji celowych odnoszą się do dwóch aspektów. Pierwszy z nich sprowadza się do wskazania, że ta forma transferu nie przyczynia się

² O krytycznym traktowaniu dotacji celowych jako źródła dochodów wspominają także inni autorzy, np. [Surówka 2013, s. 71].

do wzrostu efektywności wydatkowania środków publicznych. Natomiast w drugim zauważa się brak odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Mając na uwadze te dwa aspekty podnosi się konieczność przekazywania tzw. transferów inteligentnych, które wynagradzałyby za efekt i zachęcały do oszczędności. Przykładem takiego instrumentu są dotacje wynikowe [Kańduła 2016, s. 167-169].

Literatura

- Borodo A., 1999, *Subwencje i dotacje jako forma dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] Dębowska-Romanowska T., Jankiewicz A. (red.), *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Natalii Gajl*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa.
- Borodo A. (red.), 2015, *Słownik finansów samorządu terytorialnego*, TNOiK, Dom Organizatora, Toruń.
- Dębowska-Romanowska T., 1989, *Problemy reformy systemu dotacyjnego budżetów terenowych*, [w:] Wierzbicki J. (red.), *Finanse gospodarki terenowej*, PWE, Warszawa.
- Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.), 2014, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. nr 124, poz. 607.
- Gliniecka J., 2005, *Subwencje i dotacje jako dochody zasilające budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańskie Studia Prawnicze, nr 14.
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., 2002, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra.
- Karta Samorządności, <http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosci/karta-samorzadnosci> (10.03.2017).
- Kańduła S., 2016, *Nowe rozwiązania w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Nowe tendencje w zarządzaniu finansami publicznymi*, Studia BAS, nr 3(47).
- Kończakowski B., Ratajczak M., 2010, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Kosikowski C., 2013, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., 2007, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., 2013, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Misiąg W., *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Bank Gospodarstwa Krajowego, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Ekspertyzy_BGK/Finanse_samorzadowe_po_25_latach_-_stan_i_rekomendacje/finanse_samorzadowe_7.pdf (12.03.2017).
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ostrowska A., 2014, *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada samodzielności*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, nr 2(2).
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M., 2015, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce. Finanse samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404.

- Ruśkowski E., 1994, *Przemiany finansów samorządu terytorialnego w Polsce na tle krajów zachodnich*, Samorząd Terytorialny, nr 4.
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), 2013, *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańska.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2011, Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2012, Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2013, Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2014, Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2015, Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2016, Rada Ministrów, Warszawa.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. nr 64, poz. 593 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, Dz.U. nr 234, poz. 1385 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.