

KAJA ANGERMAN

PRAWNE PODSTAWY GOSPODARKI FINANSOWEJ GMINY

I. UWAGI OGÓLNE

Proces przywrócenia do życia autentycznie samodzielnego samorządu terytorialnego po blisko czterdziestu latach zaprzeczania idei samorządności zapoczątkowały zmiany w konstytucji z przełomu 1989/1990 r. niezbyt precyzyjnie określające jednak istotę samorządu i jego miejsce w sprawowaniu władzy.

Ustawa zasadnicza w swym obecnym kształcie wnikliwiej, choć również niewyczerpująco, reguluje kwestię samorządową¹.

Z zasad w niej wyrażonych wynika, że samorząd terytorialny, będący podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, wykonuje istotną część zadań publicznych (z wyłączeniem zadań zastrzeżonych do kompetencji administracji rządowej), w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Jednostkom samorządu terytorialnego, wśród których podstawową jest gmina, wyposażonym w osobowość prawną, przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe – stanowiące mienie komunalne.

Konstytucja w sposób powierzchowny traktuje kwestię zasadniczej wagi, jaką jest gospodarka finansowa samorządu terytorialnego, przewidując w tym zakresie jedynie, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego gwarantowanymi ustawowo są: dochody własne, subwencje i dotacje.

Tak oto „najważniejsze dla gmin zagadnienia – to jest: budżet, podział dochodów pomiędzy państwo i samorząd terytorialny, majątek gminy, status przedsiębiorstw użyteczności publicznej – mogą być regulowane z u p e ł n i e d o w o l n i e przez zwykłe ustawy i akty podstawowe. Ten sposób regulacji prawnej obniżyć musi ustrojową rangę samorządu terytorialnego”². Z pewnością

¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 29 IX 1992 r. Dz. U. Nr 84/1992 poz. 426.

² J. M a ł e c k i. *Finanse gminy samorządowej de lege lata i de lege ferenda*. RPEiS Poznań

cią taka regulacja obniża tę rangę i to na początku reaktywowania samorządu. Jakie gwarancje przyznano samorządowi, że zwykle, zmienne ustawodawstwo będzie respektowało konstytucyjne zasady gospodarki finansowej gmin, skoro takich zasad konstytucja nie precyzuje? Czyżby od początku istnienia przygotowano samorządowi tylko prowizoryczny los?

Brak stabilnej gospodarki finansowej stanowi trudną rzeczywistość dla samorządów gminnych, z którą – jak dotychczas – muszą się pogodzić. Kształtowanie jej podstaw trwa już od ponad dwóch lat i przebiega etapami, znaczącymi wejściami w życie kolejnych ustaw. A przecież rzecz dotyczy uregulowania najważniejszego dla istnienia samorządu problemu – ukształtowania jego r z e c z y w i s t o ś c i, gdyż to finanse, a w szczególności zapewnienie jego stałych źródeł dochodów, są przesłanką funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Zakończenie tego procesu, a więc stworzenie silnej podstawy finansowej będzie oznaką początku jego normalnego i prawidłowego funkcjonowania.

Na podstawie losów gmin, a w szczególności „prześladującej” je tymczasowości ustawowych rozwiązań, można by twierdzić, że reaktywacja samorządu stanowiła cel sam w sobie, gdyż przestąpiła całkowicie kwestię zapewnienia prawidłowego startu i trwałego bytu.

II. CHARAKTERYSTYKA USTAWY O SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Mało precyzyjne sformułowania zawarte w konstytucji miała uzupełnić ustawa samorządowa³, przejmując tym samym część rozwiązań prawnych o charakterze ustrojowym. Jednak i ta ustawa, choć reguluje wiele kwestii samorządowych i stanowi podstawowy akt prawny dla bytu prawnego gmin, ze względu na swój ramowy charakter musi być uzupełniana całym szeregiem aktów prawnych. Niewątpliwie, również tutaj, ogólnikowość sformułowań dotyczy gospodarki finansowej.

Ustawa ta stanowi podstawę do rozważań nad innymi zagadnieniami, takimi jak: mienie komunalne, dopuszczalność działalności gospodarczej, zadania gminy, które ściśle wiążą się z samorządową gospodarką budżetową.

Ustawa samorządowa, przywracając do życia samorząd terytorialny, ograniczyła jego zasięg jedynie do szczebla gminnego. W jej świetle gmina stanowi koniunkcję wspólnoty samorządowej, a więc ludności oraz terytorium przez nią

1991 z. 2 s. 37-47.

³ Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym DZ.U. Nr 16/1990 poz. 95 z późniejszymi zmianami, zwana dalej ustawą samorządową.

zamieszkanego. Z teoretycznego punktu widzenia pojęcia samorząd terytorialny i gmina nie oznaczają tego samego. Pojęcie gminy definiuje wyżej wymieniona ustawa, podczas gdy samorząd terytorialny oznacza formę ustrojową gminy, sposób zarządzania, przejawiający się w samodzielnym rozstrzyganiu spraw z danego terytorium w drodze referendum lub przez organy gminy⁴.

W praktyce jednak zamienne używanie tych pojęć jest dopuszczalne z uwagi na powołanie samorządu tylko na szczeblu gminy, co wyklucza możliwość pomyłki.

1. Zadania samorządu

Samorząd terytorialny należy do sfery władzy wykonawczej, a więc wykonuje część zadań z zakresu administracji publicznej, obok organów państwowych. Z chwilą utworzenia nowego podmiotu władzy, poważna część zadań o dotychczasowym, państwowym charakterze przeszła w gestię samorządu. „Zadaniem państwa jest realizacja celów ogólnospołecznych, zaś zadaniem gminy wyrażanie interesów lokalnych i zaspokajanie zbiorowych potrzeb swych mieszkańców w granicach określonych prawem i w ramach możliwości finansowych”⁵.

Oznacza to jedynie kompetencje obu podmiotów do innego zakresu spraw publicznych, z założeniem wzajemnego uzupełniania, a nie przeciwstawność obu władz.

Naturalną konsekwencją tych założeń, jak najbardziej słuszną, jest dokonanie podziału finansów publicznych na państwowe – stanowiące podstawę wykonania zadań przez administrację rządową – oraz finanse samorządowe, przeznaczone na realizację zadań samorządowych.

Wyodrębnienie gminnej gospodarki budżetowej służy lepszemu zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej, do czego samorząd został powołany i za co ponosi odpowiedzialność⁶.

Gmina stała się samodzielnym podmiotem, wyposażonym w osobowość prawną, wykonującym w imieniu własnym powierzone jej zadania publiczne. Osobowość prawną przyznana gminie czyni z niej uczestnika obrotu gospodarczego, umożliwiając posiadanie własnego majątku i samodzielne nim zarządzanie, stanowiąc tym samym gwarancję samorządności. W świetle ustawy samo-

⁴ M. G o ń c z a r. *Samorząd wsi – historia i nowe możliwości*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Warszawa 1990 s. 6.

⁵ Tamże s. 70.

⁶ A. H a n u s z. *Prawnofinansowe podstawy działalności samorządów terytorialnych*. „Nowe Prawo” 1991 nr 1-3 s. 100-111.

rządowej zakres działania gminy jest szeroki, gdyż obejmuje wszystkie sprawy publiczne przy spełnieniu dwóch przesłanek: 1. pozytywnej – jaką jest lokalne znaczenie tych spraw; 2. negatywnej – brak zastrzeżenia w drodze ustawy na rzecz innych podmiotów.

Z ustawy wynika więc jasno zasada domniemania właściwości gminy w sprawach publicznych o zasięgu lokalnym.

Podstawowe znaczenie dla scharakteryzowania zadań samorządowych oraz sposobu ich finansowania ma podział na zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej⁷.

Do zadań własnych ustawodawca zalicza sprawy związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, obejmujące kategorie powiązane z:

- a) infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi itp.),
- b) infrastrukturą społeczną (szkoły, ochrona zdrowia itp.),
- c) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym,
- d) ładem przestrzennym i ekologicznym⁸.

Należy pamiętać, że wyliczone zadania nie są jedynymi, które gmina może lub powinna realizować jako zadania własne, gdyż w świetle ustawy samorządowej jej zasięg działania jest znaczny.

Oprócz zadań własnych, za realizację których organy gminy odpowiadają przed mieszkańcami, gmina wykonuje również zadania z zakresu administracji rządowej. Obowiązki te mogą być nakładane na gminę z mocy ustawy, przybierając wówczas charakter obligatoryjnych zadań zleconych lub dobrowolnie, na podstawie porozumienia z organami administracji, stanowiąc tzw. zadania powierzone⁹. Zagadnienie zadań należących do zakresu działania gminy wiąże się z kwestią finansową nie tylko dlatego, że ich realizacja pociąga za sobą konieczność ponoszenia wydatków budżetowych. Ważniejszy dla zrozumienia zasad funkcjonowania samorządu, dla rozważań nad problematyką jego samodzielności wydaje się związek między rodzajem zadań, a źródłami ich finansowania.

Zadania samorządowe, określone jako zadania własne stanowią sferę działalności należącą do kompetencji gminy. Przysługuje jej więc prawo do samodzielnego rozstrzygnięcia o zakresie podejmowanej działalności, tym bardziej, że koszty jej realizacji pokrywane są z własnych środków finansowych. Samodziel-

⁷ K. P o d g ó r s k i. *Ustawowa regulacja zadań gminy*. „Samorząd terytorialny” 1991 nr 11-12 s. 20-26

⁸ Z. N i e w i a d o m s k i, W. G r z e l c z a k. *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*. Warszawa 1990 s. 12.

⁹ Zagadnienie to zostało uregulowane w ustawie z dn. 17 V 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz. U. Nr 34/1990 poz. 189.

ność w podejmowaniu tych zadań nie oznacza jednak całkowitej dowolności, gdyż – choć w ich zakresie gminy nie są związane żadnymi wytycznymi – to jednak działania te zawsze muszą być podporządkowane przepisom¹⁰. Tak więc szeroka działalność gminy uzależniona jest w dużej mierze od stanu majątkowego.

Obie grupy zadań (własne i zlecone) gmina wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, jednak należy pamiętać, że w ramach zadań zleconych samorząd wykonuje funkcje administracji rządowej, a nie samorządowe. W zakresie, w jakim samorząd wykonuje zadania z zasięgu administracji rządowej, nie może być mowy o samodzielności, nawet wówczas, gdy gmina przyjmuje takie zadania dobrowolnie¹¹.

W wypadku zadań zleconych i powierzonych obowiązek ich wykonywania powstaje dopiero z chwilą zapewnienia przez państwo środków finansowych, wystarczających na ich realizację. Naturalnie środki te powinny być przekazane gminie z odpowiednim wyprzedzeniem. Oczywistym następstwem braku samodzielności gminy w tym zakresie jest kontrola podejmowanych działań ze strony administracji rządowej pod kątem celowości, rzetelności i gospodarności, w związku z przekazaniem do jej dyspozycji środków finansowych.

2. Działalność gospodarcza

Czy w ustawowo określonym zakresie działania gminy jest miejsce na prowadzenie przez nią działalności gospodarczej? Nie ma co do tego żadnej wątpliwości. Ustawodawca wyraźnie przyznaje samorządowi prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i jest ona traktowana jako forma realizacji powierzonych zadań. W dotychczasowym brzmieniu ustawy samorządowej działalność gospodarcza gmin obejmowała zarówno aktywność nie zorientowaną na zysk, służącą bezpośrednio realizacji zadań publicznych, jak i działalność ukierunkowaną na osiągnięcie zysku tzw. komercyjną, czyli wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, a więc taką, jaką mogą podejmować podmioty uczestniczące w obrocie prawnym¹².

Jednak wbrew wcześniejszym rozwiązaniom, w znowelizowanej ustawie samorządowej¹³ przyjęto zasadę, w myśl której gminy oraz inne komunalne

¹⁰ Szerzej na ten temat: P o d g ó r s k i, jw. s. 20-26.

¹¹ A. A g o p s z o w i c z. *Zarys prawa samorządu terytorialnego*. Skrypty UŚ 1991 nr 471 s. 78.

¹² T. S k o c z n y. *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin. „Samorząd Terytorialny”* 1991 nr 3 s. 3-9.

¹³ Ustawa z dnia 6 XI 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym. Dz. U. Nr 100/1992 poz. 499.

osoby prawne nie mogą już prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Ustawodawca godząc się na podejmowanie przez gminy działalności gospodarczej określił jednocześnie granice ich zaangażowania. Z brzmienia ustawy samorządowej wynika pełna dopuszczalność działalności gospodarczej mieszczącej się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Działalność zawarta w tych granicach jest dozwolona, a nawet pożądana.

Działalność o charakterze użyteczności publicznej cechuje to, że:

1. realizuje potrzeby o charakterze zbiorowym,
2. oparta jest na bazie majątku publicznego,
3. nie jest ekwiwalentna,
4. nie jest działalnością nastawioną na zysk,
5. wymaga zasilania finansowego ze środków publicznych¹⁴.

Ustawodawca do niedawna dopuszczał działalność gospodarczą wykraczającą poza tę magiczną sferę, starając się jednocześnie ograniczyć jej zasięg, wprowadzając kryterium społecznego zapotrzebowania. Bariera potrzeb społecznych, jak każde zresztą nieostre określenie, nie stanowiła trudnej do pokonania przeszkody. W ten sposób gminy mogły uczestniczyć w obrocie prowadząc działalność gospodarczą już nie jako podmiot władzy publicznej, ale jako podmiot prawa cywilnego.

Obawa, że dążenie do zysku może całkowicie przesłonić gminie jej podstawowe zadania, nie wydaje się uzasadniona, gdyż w ten sposób uzyskiwana korzyść może stanowić sposób ich realizacji. Wizja gminy-monopolisty również nie stanowiłaby rzeczywistego zagrożenia, wobec istnienia stabilnej podstawy finansowej dla gospodarki budżetowej gmin.

Dopuszczalność komercyjnej działalności gospodarczej jako potencjalnej możliwości uzupełniania środków finansowych, stwarzała dla gmin teoretyczną szansę wpływania na stan swoich dochodów. Gminy i inne komunalne osoby prawne, które na gruncie dotychczasowych przepisów podjęły prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, obowiązane są doprowadzić do jej zgodności z ustawą w terminie do 30 VI 1994 r.

Ustawodawca przyznaje gminie dość szeroki zakres obowiązków, nie narzucając jednak organizacyjnych form ich realizacji. Gmina – chcąc sprostać zaspokojeniu zbiorowych potrzeb obywateli – tworzy własne, wyspecjalizowane jednostki organizacyjne lub zleca realizację określonych zadań w drodze umowy pozakomunalnym jednostkom organizacyjnym.

¹⁴ C. K o s i k o w s k i. *Działalność gospodarcza gmin*. Białystok 1992 s. 14-15.

Działalność gminy nie tylko prowadzona jest w różnych formach organizacyjnych, ale również różnorodnie powiązana z budżetem gminy. W związku z tym dzielą się one na jednostki powiązane z budżetem metodą brutto (jednostki budżetowe) lub netto (zakłady budżetowe i przedsiębiorstwa)¹⁵.

W celu ustalenia na czym polega różnorodność powiązań jednostek organizacyjnych gminy z budżetem, należy sięgnąć do ustawy o prawie budżetowym¹⁶.

3. Mienie komunalne

Aby samorząd mógł samodzielnie funkcjonować i należycie wypełniać zadania komunalne, musi dysponować majątkiem, który pozwoli rozwinąć działalność gospodarczą na własny rachunek¹⁷. Zarówno konstytucja, jak i ustawa samorządowa, posługują się pojęciem mienia komunalnego należącego do gminy. Ustawowa definicja tego pojęcia określa, że mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe, należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Własność i inne prawa majątkowe oznacza ogół praw majątkowych przysługujących danemu podmiotowi. Ogół praw majątkowych, a nie ogół praw i obowiązków przesądza, że pojęcie mienia obejmuje całokształt aktywów danego podmiotu. Mienie stanowi więc pojęcie równoznaczne z majątkiem w jego węższym znaczeniu, rozumianym jako ogół samych tylko praw majątkowych.

W chwili przywrócenia do życia samorządu terytorialnego nie istniał jeszcze realnie majątek komunalny, co przesądziło o pierwotnym, zasadniczym sposobie jego nabycia. Ustawa samorządowa określiła kilka sposobów nabycia, ale w pierwszym okresie istnienia samorządu zasadą stało się nabycie pierwotne, a więc komunalizacja mienia państwowego¹⁸.

Nabycie mienia w drodze komunalizacji jest nieodpłatne, bez względu na to czy zostało dokonane z mocy prawa, czy na wniosek gminy.

Poza wspomnianym wyżej jednorazowym sposobem nabycia mienia gmina może uzyskiwać składniki majątkowe w zwyczajnym trybie, a więc:

1. w związku z utworzeniem lub zmianą granic,
2. w wyniku przekazania mienia przez administrację rządową,
3. w wyniku własnej działalności gospodarczej,

¹⁵ Porównaj nieco odmiennie: K o s i k o w s k i, jw. s. 53.

¹⁶ Ustawa z dn. 5 I 1991 r. Prawo budżetowe – tekst jednolity Dz. U. Nr 72/1993 poz. 344.

¹⁷ T. D y b o w s k i. *Mienie komunalne* „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 1-2 s. 5.

¹⁸ Podstawowym aktem prawnym, na mocy którego następuje nabycie mienia przez wydzielenie składników z majątku ogólnonarodowego jest ustawa z dnia 10 V 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. (Dz. U. Nr 32/1990), zwana ustawą wprowadzającą.

4. w drodze innych czynności prawnych.

Ustawodawca nie zamyka tego katalogu, odsyłając do odrębnych przepisów.

4. Gospodarka finansowa

Z zagadnieniami majątkowymi bardzo ściśle powiązane są sprawy gospodarki finansowej. Dzieje się tak dlatego, że sam majątek komunalny nigdy nie będzie w stanie zapewnić samorządowi terytorialnemu pełnej samodzielności finansowej. Okazuje się więc, że aby zapewnić gminie samodzielność gospodarczą, należy wyposażyć ją w środki płynące z innych jeszcze źródeł dochodów. Rozdział ustawy samorządowej, dotyczący komunalnej gospodarki finansowej, zagadnienia te przedstawia jedynie fragmentarycznie, z góry powierzając szczegółową regulację odrębnym ustawom¹⁹.

Zgodnie z postanowieniami ustawy samorządowej gmina prowadzi gospodarkę finansową samodzielnie na podstawie budżetu uchwalonego tylko na jeden rok kalendarzowy. Czy rzeczywiście gmina może prowadzić samodzielnie gospodarkę finansową, tzn. zgodnie z pojęciem samodzielności podejmować wszelkie decyzje w granicach swego uznania?

Na gruncie obowiązujących przepisów nie jest to możliwe. Ograniczona samodzielność, jaką posiadają gminy, sprowadza się jedynie do etapu wykonywania budżetu, a więc pobrania przyznaných dochodów i wydatkowania ich.

III. USTAWA O SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM A PRAWO BUDŻETOWE

Gwarancje samodzielności finansowej gmin w ujęciu ustawowym miało stanowić prawo budżetowe, zapewniając przede wszystkim wyodrębnienie samorządowej gospodarki budżetowej z systemu budżetowego. Prawo budżetowe – jak wynika z ustawy – ustala ogólne zasady i tryb gromadzenia zasobów pieniężnych objętych budżetem państwa i budżetami gmin oraz przeznaczania tych zasobów na finansowanie zadań wynikających z funkcji państwa i gmin, a także ustala formy organizacyjno-prawne jednostek realizujących zadania objęte tymi budżetami²⁰.

¹⁹ Większość zagadnień została uregulowana w prawie budżetowym oraz w Ustawie z dnia 14 XII 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. Dz. U. Nr 89/1990 poz. 518 z późn. zmianami, zwana dalej ustawą o dochodach gmin.

²⁰ Art. 1. prawa budżetowego.

Choć ustawodawca posługuje się pojęciami budżetu państwa i budżetów gmin jako pojęciami odrębnymi, to jednak nie można mówić o ich całkowitej niezależności na gruncie tej ustawy. Istnieją przecież więzy o podstawowym znaczeniu dla budżetów gminnych, powodujące ich zależność od budżetu państwa, a więc przede wszystkim zamieszczone po stronie wydatków państwa subwencje ogólne i dotacje celowe, a także – choć wynika to z mocy innej ustawy – możliwość czerpania przez gminy dochodów z przynależnych państwu podatków w postaci udziałów.

Ustawa samorządowa przyznaje kompetencje do opracowania projektu budżetu zarządowi, który w przygotowaniach ma się kierować zasadami prawa budżetowego i wskazówkami rady gminy, organu uchwalającego budżet. Zarząd zobligowany jest przedłożyć radzie projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego gminy do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, jak również przesłać go do wiadomości regionalnej izbie obrachunkowej – organowi kontrolnemu. Budżet powinien być uchwalony do końca roku poprzedzającego rok budżetowy, a więc do 31 grudnia, ostateczny termin jego uchwalenia przypada jednak na 31 marca roku budżetowego. O ile rada gminy nie wywiąże się ze swojego obowiązku, budżet gminy w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych ustala najpóźniej do końca kwietnia organ kontrolny. Tak więc, aby przygotowany przez zarząd projekt budżetu mógł być zatwierdzony, musi realizować zasady prawa budżetowego.

W teorii wyróżnia się pięć zasad budżetowych, których przestrzeganie ma zapewnić dobrą organizację i sprawne funkcjonowanie budżetu, a są nimi: zasada zupełności, jedności, równowagi budżetowej, szczegółowości oraz jawności. Budżet gminy musi w pełni realizować zasadę jedności w jej formalnym aspekcie, a więc stanowić jeden akt prawny obejmujący w całości dochody i wydatki gminy, jak również w ujęciu materialnym, stanowiąc jeden, wspólny fundusz²¹. Niewątpliwie prawo budżetowe dopuszcza „wyłom” w klasycznym ujęciu zasady zupełności zezwalając na tworzenie przez gminy jednostek organizacyjnych, takich jak zakłady budżetowe, powiązanych z budżetem metodą netto. Prawo budżetowe zezwala zasadniczo na nieprzestrzeganie w odniesieniu do budżetów gmin zasady równowagi budżetowej. „Zasada ta pojmowana jest przez ustawodawcę w sposób elastyczny, gdyż zezwala się, aby budżet gminy równoważony był wpływami z tzw. dochodów zwrotnych (kredytów, pożyczek, obligacji)”²². Wyraźnie postulowana jest w odniesieniu do obu rodzajów budżetów

²¹ Posługiwanie się przez ustawę niefortunnym określeniem „środki gospodarki pozabudżetowej” z pewnością nie wyklucza obowiązywania zasady jedności, gdyż ustawa budżetowa obejmuje również zestawienie dochodów i wydatków jednostek gospodarki pozabudżetowej.

²² E. T e g l e r, Z. O f i a r s k i. *Finanse samorządu terytorialnego*. Białystok 1992 s. 4.

potrzeba ich technicznej prawidłowości, realizowana przez przestrzeganie zasady szczegółowości, której wyrazem jest ustawowo określona, wspólna klasyfikacja budżetowa. W stosunku do budżetu gminy przyjmuje się za wystarczającą uproszczoną klasyfikację, zakładającą podział dochodów według ważniejszych źródeł, wydatków zaś według działów odpowiadających podstawowym dziedzinom działalności.

Obowiązujące przepisy prawne gwarantują niewątpliwie maksymalną jawność budżetów gminnych. Obowiązek opracowania przez zarząd sprawozdania z wykonania budżetu gminy oraz odrębnego sprawozdania z wykonania planów finansowych dla zadań zleconych wynika wprost z prawa budżetowego. Jednak jawność budżetu nie ogranicza się tylko do jego wykonania, gdyż ustawa samorządowa gwarantuje dostępność zapoznania się z jego treścią już we wcześniejszych etapach. Przede wszystkim już w trakcie opracowywania projektu budżetu zarząd zobowiązany jest do informowania mieszkańców o jego założeniach. Największe znaczenie ma jednak obowiązek niezwłocznego ogłaszania przez wójta lub burmistrza uchwały budżetowej i sprawozdania z jego wykonania.

Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiedzialność ponosi zarząd, a wykonanie budżetu podlega podwójnej wewnętrznej i zewnętrznej kontroli sprawowanej przez radę gminy i regionalne izby obrachunkowe. Prawo budżetowe zawiera istotne dla gospodarki finansowej zastrzeżenie, stanowiące że zamieszczenie w budżecie dochodów lub wydatków nie jest podstawą roszczeń bądź zobowiązań prawnych państwa lub gminy wobec osób trzecich, ani tych osób względem państwa lub gminy. Zasada ta nie ma jednak zastosowania do wydatków państwa na subwencje ogólne dla gmin, co oznacza, że gminom teoretycznie przysługuje roszczenie o przekazanie tych środków.

IV. DOCHODY GMIN W ŚWIETLE USTAWY O SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM I USTAWY O DOCHODACH GMIN W LATACH 1991-1993

Ustawa samorządowa określa dochody gminy w sposób ogólny, nie stanowiąc bezpośredniej podstawy do ich uzyskiwania. Jako zasadnicze źródła dochodów wymienia: a) podatki, opłaty, inne wpływy, b) dochody z majątku gminy, c) subwencję ogólną z budżetu państwa.

Ponadto dochody gminy mogą stanowić: a) nadwyżki budżetowe z lat poprzednich, b) dotacje celowe na realizację zadań zleconych, c) wpływy z samoopodatkowania, d) pożyczki oraz emisja obligacji, e) spadki, zapisy, darowizny, f) inne dochody.

Podsumowując podany przez ustawę katalog można stwierdzić, że ustawa opiera gospodarkę finansową na dwóch podstawowych źródłach:

- dochodach własnych,
- dochodach zasilających.

Konkretyzacja dochodów gmin, a tym samym częściowe wypełnienie ustawowej delegacji nastąpiło w ustawie o dochodach gmin. Ustawa ta w zamierzonym kształcie nie powstała przede wszystkim z powodu przedłużającej się reformy systemu podatkowego. Ze względu na swój prowizoryczny charakter miała obowiązywać tylko w 1991 r. Jednak moc obowiązująca tej prowizorycznej regulacji po dokonaniu niezbędnych zmian została przedłużona na kolejne dwa lata. Jest rzeczą oczywistą, że po tak długim okresie przejściowym gminy powinny otrzymać wreszcie trwałą regulację gospodarki finansowej.

Na podstawie ustawy o dochodach gmin należy także przyjąć, że dochody gmin składają się z dwóch zasadniczych źródeł: dochodów własnych i dochodów zasilających.

„Pojęciem dochodów własnych określa się dochody, które w całości wpływają do budżetu gminy i zasilają tylko ten budżet”. Dochody te są bardzo zróżnicowane, można jednak wyróżnić dwie podstawowe grupy:

1. dochody własne o charakterze zwyczajnym stanowiące niezmienny element zasilania finansowego.
2. dochody własne o charakterze nadzwyczajnym, występujące raczej sporadycznie, a więc nie stanowiące pewnych źródeł dochodów²³.

Dla funkcjonowania samorządu terytorialnego określenie źródeł dochodów własnych jest sprawą niezwykle istotną, gdyż wyznacza granice jego niezależności. Środki pochodzące z tych stałych i pewnych źródeł dają podstawę do prawdziwie samodzielnych decyzji w odczuciu władz gminy. Ustawowa gwarancja stałych źródeł dochodów własnych stwarza dla gmin konkretną rzeczywistość (bardziej lub mniej optymistyczną) otrzymania środków finansowych, których uzyskanie nie jest uzależnione od mniej lub bardziej obiektywnych kryteriów, tak jak w wypadku dochodów zasilających.

Według ustawowej kolejności dochody własne stanowią: wpływy z podatków i opłat, wpłaty komunalnych jednostek organizacyjnych, dochody z majątku gminy, nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych, wpływy z samoopodatkowania, spadki, zapisy, darowizny, odsetki z różnych tytułów, środki przekazywane gminie z państwowych funduszy celowych, inne wpływy przyznane gminom na podstawie odrębnych ustaw.

Oczywiście najważniejsze źródło dochodów własnych stanowią tzw. podatki samorządowe czyli: podatek rolny, od nieruchomości, od posiadania psów,

²³ H a n u s z, jw.

leśny, od środków transportowych, od spadków i darowizn, podatki opłacane w formie karty podatkowej. Kolejnym ważnym źródłem dochodów własnych są opłaty.

Większość wpływów z podatków i opłat stanowiących dochody własne gminy odprowadzana jest na rachunek gminy. Niewielka część w postaci wpływów z podatku od spadków i darowizn, karty podatkowej i opłaty skarbowej pobierana jest przez urzędy skarbowe i odprowadzana na rachunki właściwych gmin w terminie dziesięciu dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego. Jeżeli urząd skarbowy nie przekaże w tym terminie dochodów na rzecz gminy, przysługują jej odsetki w wysokości naliczanej od zaległości podatkowych.

Podatki samorządowe pobierane są na podstawie obowiązujących ustaw podatkowych, a więc samorząd terytorialny może mieć wpływ na ich konstrukcję tylko w granicach przewidzianych przez ustawy²⁴. Ograniczonym zakresem władztwa podatkowego dysponują gminy na podstawie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych²⁵ i ustawy o dochodach gmin. Organami podatkowymi w zakresie podatków i opłat wpłacanych bezpośrednio na rachunek gmin są wójt lub burmistrz, uprawnieni do zaniechania w całości lub części poboru, udzielania ulg, odroczeń oraz umorzeń.

W zakresie podatków i opłat stanowiących dochód gminy, lecz realizowanych przez urząd skarbowy wyżej wymienione kompetencje przysługują urzędowi skarbowemu, jednak wyłącznie na wniosek lub za zgodą zarządu gminy. Skutki takich decyzji nie stanowią podstawy do zwiększania subwencji ogólnej z budżetu państwa.

Spośród przyznanych gminie źródeł dochodów własnych największe znaczenie mają wpływy z podatków od nieruchomości, rolnego i opłaty skarbowej.

W przyszłości winno nabrać znaczenia dotychczas raczej symboliczne źródło dochodów własnych, jakim jest majątek gminy. Ustawa o dochodach gmin nie określa rodzajów dochodów z majątku, należy jednak przyjąć, że dochody te mają pochodzić z obrotu majątkiem posiadanym przez gminy. Wysokość dochodów poszczególnych gmin zawsze będzie bardzo zróżnicowana, gdyż uzależniona jest przede wszystkim od stanu posiadania, wyboru formy obrotu majątkiem i ustalonej ceny.

Dochody zasilające na gruncie ustawy o dochodach gmin stanowią: udziały w podatkach będących dochodem budżetu państwa, subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gmin. Zada-

²⁴ H a n u s z, jw. s. 100-117.

²⁵ Ustawa z dnia 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych Dz. U. Nr 9/1991 poz. 31.

niem dochodów zasilających jest uzupełnienie dochodów własnych do takiej wysokości, która pozwoli zrealizować zaplanowane, konieczne wydatki²⁶. Jednak w obecnym stanie prawnym ta grupa dochodów stanowi najczęściej finansową podstawę samorządu. Największe znaczenie wśród dochodów zasilających przypada udziałom w podatkach państwowych, gdyż pochodzące z nich wpływy w wielu sytuacjach stanowią główne źródło zasilania budżetów gmin.

Ustawa o dochodach gmin przyznaje gminom udziały w następujących podatkach stanowiących dochód budżetu państwa: 15% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie gminy.

Jeżeli osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej posiada zakłady sporządzające bilans, położone na terenie innych gmin niż ta, na której terenie ma siedzibę osoba prawna, to dochody w wysokości 5% wpływów przekazane są do budżetu gmin, na których terenie położone są zakłady.

Ustawa o dochodach gmin precyzuje tryb ustalania wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych dla poszczególnych gmin, przyjmując, że ogólną kwotę wpływów z tego podatku z obszaru województwa mnoży się przez wskaźnik 0.15 i wskaźnik będący odpowiednikiem udziału liczby mieszkańców danej gminy do ogólnej liczby mieszkańców w województwie.

Wynika stąd, że wysokość wpływów w budżecie gminy z podatku dochodowego od osób fizycznych uzależniona jest w dużej mierze nie od wysokości wpływów uzyskanych z terenu danej gminy, ale od procentowego udziału mieszkańców gminy w ogólnej liczbie mieszkańców województwa. Taki tryb partycypacji w podatku stanowi w praktyce sposób poziomej redystrybucji środków finansowych pomiędzy bogatszymi i uboższymi gminami.

Środki finansowe pochodzące z przyznanych gminie udziałów są pobierane przez urzędy skarbowe, przy czym na wymiar i pobór tych podatków gminy nie mają żadnego wpływu.

Dochody uzyskiwane przez gminy z tytułu podatków, opłat, udziałów i innych źródeł są z reguły niewystarczające do zaspokojenia wszystkich potrzeb. Z uwagi na to ustawa o dochodach gmin włącza do dochodów zasilających subwencję ogólną, której zadaniem jest finansowanie zadań własnych, precyzując zasady jej ustalania i przekazywania gminom. Poza tym wypełniając delegację ustawową określa warunki zaciągania pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych, które jako wpływy o charakterze zwrotnym można określić mianem *quasi* dochodów gmin.

²⁶ H a n u s z, jw.

Aktualnie obowiązująca konstrukcja dochodów gmin nie daje praktycznie podstaw do samodzielności, gdyż przyznany zakres źródeł dochodów własnych, który powinien stanowić podstawę dla samodzielnych decyzji w rzeczywistej strukturze dochodów najczęściej nie odgrywa zasadniczej roli. W praktyce istnienie dochodów zasilających w postaci subwencji jest koniecznością i nie musi oznaczać drastycznego zawężenia granic samodzielności gmin, o ile stosowane są obiektywne kryteria ich przyznawania. Jednak przyjęta w ustawie konstrukcja dochodów w postaci udziałów w podatkach państwowych, choć stanowi fundament budżetu gminy, tak naprawdę ogranicza jej autonomię. Zmiana konstrukcji dochodów z udziałów na dodatki do podatków odprowadzanych do budżetu państwa nie spowodowałaby teoretycznie żadnych zmian w strukturze dochodów, a więc gminy uzyskiwałyby taką samą ilość środków finansujących, lecz dysponowałyby większą autonomią. Charakteryzując obecny stan prawny samorządu terytorialnego w Polsce należy stwierdzić, że jest on przede wszystkim niezwykle prowizoryczny, skomplikowany, a często niejasny. Stworzenie stabilnej podstawy prawnej dla gospodarki finansowej gmin w postaci ustawy porządkującej przepisy rozrzucone w wielu aktach prawnych, a przede wszystkim kończącej okres długiego prowizorium, jest koniecznością, o ile samorząd terytorialny ma zacząć naprawdę funkcjonować.

THE LEGAL BASES OF THE COMMONS' FINANCES

S u m m a r y

The paper deals with the fundamental problem in the territorial self-government's work, namely, its finances.

The territorial self-government – an organ of public administration equivalent to state organs – has been established to satisfy the needs of the local community and to articulate its interests.

To be equal to this task the self-government must be supplied with adequate financial means, and above all, with the right to decide about them independently.

From the presented considerations it clearly follows that the commons are independent to such a degree to which they are financially independent.

The subject of the article is concerned with the following two questions:

1) presentation and appraisal of the present legal status as determined by the basic legal acts regulating the work of the territorial self-government – in the aspect of its finances (the so called Little Constitution and the law about the territorial self-government);

2) regulation of the commons' income in the years 1991-93.

The paper consists of four paragraphs, presenting – besides the introductory questions – the nature of self-government, discussing the law about the territorial self-government (and in its light – the problems which are fundamental for the existence of self-government, it is the tasks of self-government, communal property, and commercial activity), showing the relations between the solutions concerning finances accepted in the law about the territorial self-government and in the financial law; but first of all – the conception of financing the commons in the years 1991-1993.

Translated by Tadeusz Karłowicz