

dr Anna Świrska

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Dochody publicznoprawne jako źródło finansowania zadań gminy – zagadnienia teoretyczne

Revenue public law as a source of financing municipalities tasks – theoretical issues

Abstrakt: W wyniku decentralizacji administracji publicznej nastąpiło przekazanie zadań publicznych i źródeł ich finansowania poszczególnym jednostkom samorządowym. Szeroki katalog zadań przekazany gminie skutkuje wieloma klasyfikacjami i interpretacjami pojęć, podobnie dzieje się w przypadku przekazanych gminie dochodów. Celem artykułu jest przedstawienie ujęcia prawnego i literaturowego dochodów publicznoprawnych oraz zadań samorządu gminnego.

Słowa kluczowe: decentralizacja, zadania gminy, dochody publicznoprawne gminy

Abstract: Since 1989, Polish public administration works within three levels of local government units. Commune is the smallest unit, however it seems to be the most efficient in tasks realization and in satisfying local citizens needs. Each local government has got its task for realization and the catalogue of them is still open. Thus, the scientist try to define and group them into individual categories. The same process may be noticed during analysis of commune revenue. The aim of this article is to present legal and literature interpretation of commune tasks and its public-law revenues. The paper shows theoretical context of analysed issues.

Keywords: decentralization, commune tasks, public-law incomes of commune

Wstęp

W Polsce w 1989 r. reaktywowano samorząd terytorialny. Decyzja ta stanowiła podstawowy element procesu polegającego na przechodzeniu od modelu państwa centralnie zarządzanego do modelu państwa demokratycznego, zdecentralizowanego. W procesie tym państwo wydzieliło ze swego zakresu kompetencji pewien obszar władzy i przekazało samorządom do samodzielnego wykonywania. Równocześnie, państwo ograniczyło ingerencję w wewnętrzne stosunki tych samorządów¹. Decentralizacja władzy, jaka nastąpiła w Polsce po roku 1989, a następnie trójszczeblowy podział administracyjny kraju na gminy, powiaty i województwa z faktycznym władztwem samorządowym, skutkują także decentralizacją finansów publicznych pomiędzy te jednostki. Owa decentralizacja zadań między samorządy zrodziła konieczność podziału i wyodrębnienia indywidualnych gospodarek finansowych poszczególnych samorządów. Skuteczne

¹ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. XVII.

i efektywne zarządzanie nimi stanowi istotny element polityki finansowej każdej gminy, powiatu czy województwa.

Pojęcie decentralizacji finansów nie jest rozumiane jednoznacznie i ze względu na jego złożoność funkcjonuje ich wiele. S. Owsiak stwierdza, że „decentralizacja finansów publicznych najpełniej dokonuje się przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny”². Podobnie interpretuje decentralizację finansową W. Ziółkowska, która twierdzi, iż polega ona samoograniczeniu się władz centralnych na rzecz m.in. samorządów lokalnych w zakresie wykonywania zadań, dysponowania majątkiem i gospodarowania środkami publicznymi³. Według H. Stępnia⁴ oraz E. Ruśkowskiego i J. Salachny⁵ decentralizacja finansów to przekazywanie ze szczebla centralnego na rzecz samorządu terytorialnego publicznych zasobów finansowych na finansowanie przyznanego mu zadań. Oznacza ona wyposażenie samorządu we własne źródła dochodów oraz możliwości wpływu na ich wysokość, czyli władztwo finansowe, a także przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego uprawnień do samodzielnego kształtowania form organizacyjnych i planów finansowych oraz ich realizacji. A. Strzelecki, podobnie jak T. Dębowska-Romanowska decentralizację finansową wyjaśniają jako „przekazanie samorządom terytorialnym uprawnień do poboru dochodów publicznych oraz stosowania w tym zakresie polityki finansowej”⁶.

Reasumując należy stwierdzić, iż mimo wielu interpretacji pojęcia decentralizacji finansów publicznych, występują pewne zbieżności tych rozumowań, a to prowadzić może do następujących spostrzeżeń:

- finansowy aspekt decentralizacji jest bardzo blisko związany z samodzielnością JST,
- decentralizacja finansowa dotyczy zarówno obszaru dochodów jak i wydatków budżetowych JST i państwa,
- decentralizacja finansowa wpływa na zmianę funkcjonowania gospodarek finansowych JST,
- decentralizacja finansowa odgrywa istotną rolę w działaniach na rzecz społeczności lokalnych.

Samorząd gminny działający w oparciu o ustawę z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) zajmuje szczególną pozycję w systemie państwa jako podstawowa jednostka administracyjna kraju i funkcjonuje jako swoisty system społeczno-gospodarczy. W skład tego systemu wchodzi: wspólnota samorządowa (mieszkańcy gminy) oraz odpowiedni terytorium, tj. obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, jak również więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Gmina może obejmować swym zasięgiem zarówno miasto (gmina miejska) lub wyłącznie teren wiejski (gmina

² S.Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s.139

³ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 216.

⁴ H. Stępień, *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2006, s. 16.

⁵ E. Ruśkowski, E. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 28.

⁶ Por. A. Strzelecki, *Podstawy autonomii i decentralizacji w systemie finansów samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie finansami lokalnymi*, [red.] A. Kożuch, A. Mirończuk, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 41; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe – ogólna charakterystyka finansów publicznych*, [red.] W. Wójtowicz, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 23.

wiejska), jak i miasto z otaczającym je obszarem wiejskim (gmina miejsko-wiejska)⁷. Wyposażona ona jest w osobowość prawną, samodzielność organizacyjną (własne organy i struktury), administracyjną (kompetencje do stanowienia przepisów i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych), ekonomiczną (zasoby majątkowe i środki finansowe), a także polityczną (wolne wybory i społeczna kontrola działania)⁸. Gmina realizuje zadania przypisane jej prawem o samorządzie gminnym, natomiast w zakres jej kompetencji wchodzi również inne zadania nie wyszczególnione i nie zastrzeżone dla pozostałych organów władzy samorządowej⁹.

Realizując zadania własne (obligatoryjne i fakultatywne) oraz zlecone (obligatoryjne i fakultatywne) na rzecz zaspokajania potrzeb społeczeństwa lokalnego gmina samodzielnie prowadzi własną politykę finansową, która nierozzerwalnie związana jest z posiadaniem własnego majątku (mienia komunalnego) oraz zagwarantowanych ustawowo źródeł dochodów. Według A. Borodo¹⁰ i A. Młynarczyk¹¹, źródło dochodu to określony rodzaj (typ) dochodu publicznego przewidziany przez ustawodawstwo danego kraju, który skierowany jest na finansowanie zadań państwa (państwowe źródło dochodu) lub samorządu (źródło dochodów samorządu). Każde ze źródeł dochodu posiada swoją własną konstrukcję, czyli formę, która stanowi pewnego rodzaju uzupełnienie pojęcia dochodu.

Świadczenie dóbr publicznych, zaspokajających część ludzkich potrzeb związana jest z faktem, iż nie wszystkie dobra mogą być wytworzone przez podmioty prywatne. Takie dobra, jak: obrona kraju, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego kraju, zapobieganie oraz zwalczanie skutków katastrof, itp. są efektem pracy sektora publicznego – państwowego i samorządowego, który posiadając odpowiednie środki finansowe jest w stanie realizować powierzone mu zadania.

Newralgicznym problemem, z którym boryka się każda jednostka, zarówno ludzka, organizacyjna, jak i samorządowa, są finanse, a w zasadzie ich niedobór względem realizowanych działań. Samorząd gminny, szukając odpowiedzi na pytania: skąd wziąć pieniądze?, w jaki sposób słusznie je rozdzielić między konkurencyjne zadania?, jak nimi gospodarować, aby uzyskać optymalne korzyści?, prowadzi działania z zakresu gospodarki finansowej oraz efektywnego zarządzania finansami gminy.

Celem artykułu jest przedstawienie ujęcia prawnego i literaturowego dochodów publicznoprawnych oraz zadań samorządu gminnego.

Zakres działalności gminy

Decentralizacja zadań i kompetencji wynika przede wszystkim z faktu większej efektywności wykonywania powierzonych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Samorząd lokalny, który „znajduje się bliżej” mieszkańców i ich potrzeb ma znacznie większą szansę na skuteczniejsze ich

⁷ http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1609.htm 9.09.08.

⁸ Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach, zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa, 2006, s. 184.

⁹ M. Adamowicz, *Skala lokalna w terytorialnym podziale kraju*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, (red.) M. Adamowicz, Wyd. SGGW, 2003, s. 11.

¹⁰ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, 2006, s. 60.

¹¹ A. Młynarczyk, *Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – pojęcie, konstrukcje prawne, ewolucje*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002, s. 20-22.

zaspokojenie. Zadania samorządu i ich charakter podlegały zmianom, podobnie jak zmieniła się koncepcja samorządu terytorialnego.

Najbardziej ogólna klasyfikacja zadań gminy dzieli je na zadania własne i zlecone. Ten podział wynika z trzech powodów:

- przynależności zadania do faktycznego wykonawcy,
- finansowania zadań,
- sposobu przekazania zadań samorządowi.

W przypadku zadań własnych, są one przypisane ustawowo do samorządu gminnego. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz.1591 z późn.zm.) w art. 6 określa, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z punktu widzenia kryterium samodzielności wykonywania zadań publicznych przez gminę wyróżnia się zadania własne i zadania zlecone. Zadania własne ustawa definiuje jako zadania dotyczące zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności. Samorząd gminny wykonuje je we własnym imieniu i w ogólnie pojętym interesie lokalnym. Zadania zlecone, obejmujące zadania z zakresu administracji rządowej, gminy wykonują w imieniu i na rzecz zlecającego. Oprzekazaniu gminie zadań należących do administracji rządowej decyduje nie tylko wyższa efektywność działań podejmowanych przez ten samorząd, ale np. ułatwienie dostępu obywateli do organów administracyjnych wykonujących konkretne czynności.

Z kolei, rozpatrując źródło finansowania zadań gminy, środki finansowe na realizację zadań własnych, powinny pochodzić z dochodów własnych gminy lub subwencji. Z kolei, finansowanie zadań zleconych powinien zapewnić podmiot zlecający. Środki finansowe na ten cel pochodzą przede wszystkim z budżetu państwa i są przekazywane w formie dotacji¹².

Analizując sposób przekazania zadania, zadania własne otrzymuje gmina w wyniku decentralizacji, a zadania zlecone – dekoncentracji.

Przed 2000 rokiem, jeszcze jedną cechą różniącą obie kategorie zadań były różne kryteria nadzoru nad ich wykonywaniem. Zadania własne podlegały nadzorowi wedle kryterium legalności¹³. Wykonywanie zadań zleconych nadzorowane było z punktu widzenia legalności, rzetelności, gospodarności oraz celowości¹⁴. Ustawodawca zrezygnował z tego rozwiązania, pozostawiając legalność jako jedyne kryterium nadzoru zarówno wobec zadań własnych, jak i zleconych.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz.1591 z późn.zm.) zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń

¹² Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dn. 13 listopada 2003 (Dz.U. z 2003, nr 203, poz.1966) w rozdziale 7, art. 42, stwierdza, iż JST mogą otrzymywać dotacje, także na dofinansowanie wybranych (wymienionych w ustawie) zadań własnych. Stąd źródło finansowania, jako kryterium podziału zadań gminy, nie jest zagadnieniem ustawowo słusznym.

¹³ Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny, ustrój i gospodarka*, Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 57.

¹⁴ A. Borodo, *Samorząd Terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 242.

- sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
 - 5) ochrony zdrowia,
 - 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
 - 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
 - 8) edukacji publicznej,
 - 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury,
 - 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
 - 11) targowisk i hal targowych,
 - 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
 - 13) cmentarzy gminnych,
 - 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
 - 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
 - 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
 - 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
 - 18) promocji gminy,
 - 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi,
 - 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Generalizując, powyższe zadania można sklasyfikować w trzy grupy:

- zadania dotyczące zapewnienia poprawy bytu mieszkańców gminy,
- zadania dotyczące gospodarki przestrzennej,
- zadania informacyjno-promocyjne.

Ponadto, mając na uwadze, że wiele działań władz gminy poprzedzonych jest stanowieniem uchwał, czy zarządzeń można wyróżnić grupę zadań dotyczących sprawnej organizacji i funkcjonowania samorządu gminnego.

Określając zadania własne gminy, ustawa o samorządzie gminnym podkreśla szczególne znaczenie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Ten rodzaj zadań, wchodzący w skład zadań własnych, ma na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9, ust. 4).

Wśród wymienionych wyżej zadań własnych, część z nich ma charakter obowiązkowy, a część – fakultatywny. O tym jednak, które z nich należy przypisać do grupy obowiązkowych, a które do dobrowolnych, rozstrzygają przepisy prawa oraz właściwe ustawy. W przypadku zadań obligatoryjnych, samorząd gminny nie ma prawa odmówić realizacji takiego zadania. W przypadku uchylania się od ich wykonania organy nadzorujące samorząd mogą stosować administracyjne środki przymusu.

W przypadku zadań zleconych, wykonywanych przez gminę, nie występuje podział na zadania dobrowolne i obowiązkowe. Istnieje, jednak pewien element dobrowolności w przypadku zawarcia porozumienia w sprawie wykonania zadań z zakresu administracji rządowej. Wynika to z faktu, że w porozumieniu strony są sobie równe, a w związku z tym żadna z nich nie może

nakazać drugiej stronie zawarcia porozumienia, które dochodzi do skutku w momencie złożenia zgodnego oświadczenia woli stron w tej sprawie. Zadania zlecone można również podzielić na dwie kategorie. Kryterium podziału będzie stanowić forma zlecenia wykonania zadania. Możliwe jest wykonywanie zadania zleconego przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy bądź zawartego porozumienia¹⁵.

W celu wykonywania zadań, gmina może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. W przypadku wykonywania zadań publicznych przekraczających możliwości gminy, może ona skorzystać z różnych form współdziałania dopuszczalnych przez prawo, tzn. porozumień międzygminnych, związków, stowarzyszeń. W przypadku przekazywania zadań publicznych istnieją znaczne ograniczenia w przeniesieniu ich realizacji z niższego szczebla samorządu terytorialnego na wyższy. Możliwa jest natomiast sytuacja odwrotna. Oznacza to, że zadania powiatu mogą zostać przekazane do realizacji gminom. Niedopuszczalne jest zaś zawarcie porozumienia na podstawie, którego zadania gminy przeniesione zostałyby na powiat¹⁶.

Realizacja zadań, zarówno własnych, jak i zleconych możliwa jest dzięki środkom finansowym, które pozostają w dyspozycji samorządów. Tu również istnieje znaczna liczba klasyfikacji i prób definiowania pojęć związanych z kategorią dochodów gminy.

Dochody publicznoprawne gminy

Od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce, jego system finansowy, podlegał stopniowym, ale częstym zmianom. Wprowadzone ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dn. 13 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2003, nr 203, poz.1966) zmiany dotyczyły przede wszystkim dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych. Wielość koncepcji definiowania i klasyfikowania źródeł dochodów gmin ma swoje odzwierciedlenie w literaturze, jednocześnie skutkuje częstymi rozbieżnościami poglądów w tej materii.

Zgodnie z regulacjami prawa, dochody gmin to należne im środki finansowe o bezzwrotnym charakterze. Mimo tego, nie należy ich utożsamiać z wpływami z tytułu wcześniej udzielonych pożyczek lub środkami uzyskanymi w drodze sprzedaży mienia.

Zauważalna jest też odmienność między definicją dochodów w świetle prawa podatkowego, a prawa budżetowego. Prawo podatkowe wyjaśnia dochód, jako różnicę między przychodami a kosztami, natomiast prawo budżetowe traktuje dochód jako pojęcie zbliżone swym zakresem do przychodów¹⁷.

Ustalenie przejrzystego podziału dochodów gminy nastęrcza również trudności. Kryteria podziału są różnorodne i mogą nakładać się na siebie. W teorii i w praktyce finansów publicznych stosuje się wiele kryteriów klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wśród nich podstawowe, o najwyższej randze prawnej jest podejście przyjęte w art. 167 ust. 2 Konstytucji

¹⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Lex, a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 279.

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 137.

¹⁷ J. Nargiełło, *Pomiar i czynniki wpływające na kondycję finansową gmin*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, nr 528, Warszawa 2007, s. 10-11.

Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.¹⁸, zgodnie z którym dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

- ich dochody własne,
- subwencje ogólne,
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Konstytucja PR stanowi jednocześnie, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawach (m.in. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003; Dz.U. z 2008 r., nr 88, poz. 539). Można więc domniemywać, iż Konstytucja nie ogranicza katalogu dochodów gminy, umożliwiając tym samym przekazywanie im jeszcze innych źródeł dochodów. Musi to jednak przebiegać zgodnie z regulacjami ustawowymi. Ustawa zasadnicza gwarantuje gminom udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań oraz nakazuje, aby każda zmiana zakresu zadań i kompetencji samorządu terytorialnego przebiegała równolegle ze zmianami w podziale dochodów publicznych.

W świetle ustawy o dochodach JST do źródeł dochodów gminy zliczamy te, które są dochodami jednostek samorządu, oraz te, które mogą nimi być.

Dochodami gminy są:

- 1) dochody własne,
- 2) subwencja ogólna,
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa

Dochodami gminy mogą być:

- 1) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi,
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- 3) inne środki określone odrębnymi przepisami.

W literaturze również można znaleźć szereg klasyfikacji i typologii dochodów gminy. I tak S. Owsiak dzieli dochody względem charakteru ich źródeł na¹⁹:

- dochody własne – te, które na mocy ustawy zostały trwale przekazane gminie,
- dochody wyrównawcze – transfery z budżetu państwa,
- wpływy z udzielonych przez gminę pożyczek.

Jednak w przypadku tego podziału mogą pojawić się wątpliwości, do której z grup: dochodów własnych czy wyrównawczych zaklasyfikować udziały gmin w podatkach centralnych. Z jednej strony są one trwale przypisane gminom, natomiast z drugiej strony gmina otrzymuje udział w wysokości proporcjonalnej do wpływów z PIT i CIT od osób zamieszkałych na jej terenie. Władze gminy nie mają też możliwości wpływu na kształtowanie konstrukcji podatku dochodowego. Ustawodawca zalicza je do dochodów własnych.

Mimo różnorodnych koncepcji, najczęściej spotykanym podziałem dochodów gminy jest jednak rozróżnienie ich na dochody własne i pozostałe (uzupełniające). Niemniej jednak ten podział również stanowi wiele kontrowersji. Przyczyną jest przede wszystkim brak jednoznaczności pojęcia dochodów własnych oraz brak genezy jego powstania.

Inny podział dochodów gminy rozróżnia A. Borodo, dzieląc je na²⁰:

- dochody publicznoprawne,

¹⁸ Konstytucja RP z dn. 2 kwietnia 1997, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

¹⁹ S.Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 142.

²⁰ A. Borodo, *Samorząd terytorialny w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1993, s. 76.

- dochody prywatnoprawne,

Dochody publicznoprawne to takie, które przypadają gminom lub innym związkom samorządu terytorialnego na podstawie stosunku prawnego o charakterze publicznym. Prawo do wykorzystywania tych dochodów uzyskują gminy bezpośrednio z mocy ustawy przydzielającej gminom określone podatki, udziały w podatkach, opłaty, dotacje i subwencje, z tym że uzyskanie niektórych z tych dochodów (np. dotacji, subwencji) uzależnione jest od tego, czy zachodzą określone warunki wyznaczone przez ustawę.

Dochody prywatnoprawne osiągają gminy wykorzystując – jako właściciele - posiadany majątek komunalny. Gmina jako właściciel może poszczególne składniki swego majątku wynająć, wydzierżawić, oddać w użytkowanie wieczyste, wnieść jako udział lub wkład do spółki lub spółdzielni, może powołać przedsiębiorstwo lub zakład, może też sprzedać odpowiedni składnik majątku komunalnego. Dochody prywatnoprawne uzyskuje więc gmina na podstawie zawieranych umów cywilnoprawnych lub innych działań prywatnoprawnych ze sfery prawa cywilnego lub handlowego.

Do dochodów publicznoprawnych, o których pisze A. Borodo, zalicza się trzy główne grupy dochodów, wymienione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. oraz w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 (Dz.U. z 2008 r., nr 88, poz. 539). Są to:

- dochody własne gminy,
- subwencja ogólna,
- dotacje.

Powyższa ustawa określa szczegółowo obszerny rejestr dochodów, które są należy zaliczyć do grupy dochodów własnych. Niestety, nie definiuje ich, a jedynie wymienia ich źródła, zasady ustalania i gromadzenia. Wśród dochodów własnych, jako najważniejsze wyróżniamy:

- 1) wpływy z podatków,
- 2) udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych,
- 3) wpływy z opłat,
- 4) dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych,
- 5) dochody z majątku gminy,
- 6) inne.

W literaturze można spotkać próby definiowania dochodów własnych, z których wynika iż, są to dochody związane na trwałe z budżetem gminy, bez żadnych ograniczeń i bez udziału państwa²¹, a także dochody, w stosunku do których istnieje władztwo podatkowe lub ich źródła znajdują się na terenie gminy²².

B. Dolnicki traktuje dochody własne jako „przymusowe, bezzwrotne, ogólne świadczenia pieniężne pobierane od podmiotów zamieszkałych lub mających siedzibę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, uiszczane w celu

²¹ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993, s. 142.

²² M. Komarnicka, *Dochody własne samorządów lokalnych*, [w:] *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyty Naukowe - seria I”, zeszyt 203, Poznań 1992, s. 109.

pokrycia jej wydatków”²³. Zalicza do nich daniny publiczne (podatki i opłaty) oraz inne świadczenia pieniężne o charakterze publicznoprawnym, np. kary.

Subwencja ogólna stanowi drugą grupę dochodów wchodzących w skład dochodów publicznoprawnych należnych gminie. Jej regulacje zawarte są w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 (Dz.U. z 2008 r., nr 88, poz. 539). Konstrukcja subwencji ma na celu wsparcie finansowe mniej zamożnych jednostek samorządowych, przy jednoczesnym wyrównywaniu sytuacji dochodowej wszystkich gmin. Subwencja ogólna dla gmin zbudowana jest z trzech głównych części:

- wyrównawczej: kwota podstawowa i uzupełniająca,
- równoważącej,
- oświatowej.

Subwencja jest bezzwrotnym transferem z budżetu państwa, zasilającym finansowo jednostki samorządu terytorialnego. W odróżnieniu od dotacji, jej wydatkowanie nie jest związane z konkretnym, wcześniej wskazanym, celem. Subwencja ogólna jako źródło dochodów gminy pełni trzy podstawowe funkcje²⁴:

- stanowi formę uzupełniania dochodów danej JST,
- stanowi źródło selektywnego wspierania tych gmin, które mają ograniczony dostęp do źródeł dochodów własnych – ta funkcja dotyczy przede wszystkim wpłat pobieranych od zamożniejszych gmin, mających na celu powiększenie puli środków budżetu państwa przekazywanych w formie subwencji,
- jest instrumentem, który powinien ułatwić utrzymanie bieżącej płynności JST.

Ostatnią grupą dochodów publicznoprawnych przypisanych gminom są dotacje z budżetu państwa. Są one szczególną konstrukcją wydatku na rzecz JST o ściśle określonym przeznaczeniu i wysokości. Mają one na celu finansowanie lub dofinansowanie konkretnego zadania budżetowego realizowanego przez gminę. W oparciu o obowiązujące przepisy prawa można stwierdzić, że dotacje celowe, jako źródło dochodów gmin cechuje uzależnienie od spełnienia określonych warunków przez jednostkę dotowaną, skonkretyzowany cel oraz obowiązek zwrotu kwot zawyżonych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Dotacje stanowią formę pomocy finansowej dla JST w celu popierania działalności związanej z zaspokajaniem potrzeb publicznych²⁵. Uwzględniając kryterium źródła pochodzenia dotacji, możemy je podzielić na:

- dotacje z budżetu państwa,
- dotacje z państwowych funduszy celowych i innych instytucji państwowych,
- dotacje od innych JST,
- dotacje ze środków budżetowych UE.

Największe znaczenie dla gmin mają dotacje otrzymywane ze środków Unii Europejskiej oraz dotacje z budżetu państwa, wykorzystywane na realizację zadań własnych lub zleconych²⁶.

Zasady ustalania kwot dotacji celowych, a także sposoby ich przekazania określone zostały w sposób bardzo ogólny, a regulacje prawne zawarte zostały

²³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Lex, a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 321.

²⁴ A. Hanusz i in., *Dochody budżetu gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 228-229.

²⁵ Ibidem, s. 258.

²⁶ M. Mackiewicz, *Budżet i finanse 2007*, Municipium, Warszawa 2007, s. 146.

w różnych ustawach określających zadania własne i zlecone gminy. Ponadto, gmina jest zobowiązana do rozliczenia się z otrzymanej kwoty dotacji oraz do składania sprawozdań zawierających informacje o stopniu jej wykorzystania.

Poszczególne rodzaje dotacji różnią się między sobą zasadami obliczania, charakterem uprawnień gmin do ich otrzymania, a także sposobami rozstrzygnięcia sporów rodzących się na tle ustalania wysokości i przekazywania kwot dotacji²⁷.

W zreformowanym systemie finansów JST (ustawa o dochodach JST z dn. 13 listopada 2004 r. z późn. zm.), dotacje celowe mają odgrywać drugorzędną rolę, dając pierwszeństwo dochodom własnym oraz subwencji ogólnej.

Podsumowanie

Źródła dochodów przypisane gminom nie stanowią zamkniętego katalogu środków finansowych. Akty prawne określające dochody publiczno-prawne wymieniają tylko podstawową ich klasyfikację, a to z kolei wpływa na różnorodną interpretację i definiowanie poszczególnych ich rodzajów w literaturze. Szerokie rozumowanie i szczegółowa analiza dotyczy nie tylko zagadnień dochodów, ale również zadań realizowanych przez gminę. W artykule przedstawiono wieloaspektową typologię tych dwóch pojęć.

Analizując realizację zadań gminy w kontekście dochodów publiczno-prawnych można zauważyć, że liczba przypisanych gminie zadań jest niewspółmiernie długa, w porównaniu z liczbą źródeł, z których mogą być one finansowane. Ponadto, przekazywanie zadań ze szczebla centralnego na samorządowy nie zawsze wiąże się z przekazaniem wystarczającej ilości środków na ich realizację.

Bibliografia:

- Adamowicz M., *Skala lokalna w terytorialnym podziale kraju*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, (ed.) M. Adamowicz, Wyd. SGGW, 2003.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, C. H. Beck, Warszawa 1999, s. XVII.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1993.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe – ogólna charakterystyka finansów publicznych*, (red.) W. Wójtowicz, C. H. Beck, Warszawa 1996.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Lex, a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Hanusz A. i in., *Dochody budżetu gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1609.htm 9.09.08.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009.

²⁷A. Hanusz, *Dochody ...*, op.cit., s. 261.

- Komarnicka M., *Dochody własne samorządów lokalnych*, [w:] *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyty Naukowe – seria I”, zeszyt 203, Poznań 1992.
- Konstytucja RP z dn. 2 kwietnia 1997*, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Mackiewicz M., *Budżet i finanse 2007*, Municipium, Warszawa 2007.
- Młynarczyk A., *Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – pojęcie, konstrukcje prawne, ewolucje*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002.
- Nargiełło J., *Pomiar i czynniki wpływające na kondycję finansową gmin*, „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy”, nr 528, Warszawa 2007
- Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny, ustrój i gospodarka*, Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
- Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J., *Zarządzanie finansami w gminach, zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, (red.) H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006.
- Ruśkowski E., Salachna E., *Finanse lokalne po akcesji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993.
- Stępień H., *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2006.
- Strzelecki A., *Podstawy autonomii i decentralizacji w systemie finansów samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie finansami lokalnymi*, (red.) A. Kożuch, A. Mirończuk, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, z dn. 13 listopada 2003 (Dz.U. z 2003, nr 203, poz. 1966).
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005.