

# FINANSE SAMORZĄDOWE PO 25 LATACH SAMORZĄDNOŚCI

Diagnoza i perspektywy

redakcja naukowa  
Wiesława Maria Miemieć

---

---

MONOGRAFIE



# **FINANSE SAMORZĄDOWE PO 25 LATACH SAMORZĄDNOŚCI**

**Diagnoza i perspektywy**

**redakcja naukowa  
Wiesława Maria Miemieć**

---

---

**MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Wrocławski

*Stan prawny na 1 czerwca 2015 r.*

Recenzent

*Prof. zw. dr hab. Ewa Bogacka-Kisiel*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Kinga Zajęc*

Opracowanie redakcyjne

*JustLuk*

Łamanie

*JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumięt, Krystyna Szych*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9330-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:  
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Wprowadzenie</b> .....	15
Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający ( <i>Teresa Dębowska-Romanowska</i> ) .....	19
 <b>Część I</b> <b>Zagadnienia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego</b>	
Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych ( <i>Eugeniusz Ruśkowski</i> ) .....	31
Niektóre teoretyczne zagadnienia z zakresu restytucji samorządu publicznego i jego podstaw materialnych ( <i>Petr Mrkýjoka</i> ) .....	43
Budżet partycypacyjny w Hiszpanii ( <i>Jarostaw Marczak</i> ) .....	53
Financial Law and Local Finance Problems ( <i>E.V. Chernikova, O.N. Gorbunova, J.V. Gorosh</i> ) .....	67
Negatywne czy pożądane zjawisko deficytu i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego ( <i>Krystyna Piotrowska-Marczak</i> ) .....	71
Reguły budżetowe ograniczające deficyt i dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej ( <i>Michał Koziel</i> ) .....	81
Wieloletnia prognoza finansowa samorządu województwa jako instrument kształtowania rozwoju regionalnego ( <i>Elżbieta Berezowska</i> ) .....	91
Prognoza kwoty długu jako element wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego ( <i>Urszula Rabiej</i> ) .....	103

Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – perspektywy i ograniczenia ( <i>Wiesława Miemiec</i> ) .....	115
Zastępcze ustalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w świetle art. 240a i 240b u.f.p. ( <i>Krzyszyna Sawicka</i> ) .....	127
Nadzór i kontrola w zakresie finansowania działalności lokalnych instytucji rządowych i samorządowych w Republice Białoruś ( <i>Lilia Abramczyk</i> ) .....	143
Instytucja absolutorium w gminie – wnioski i postulaty ( <i>Monika Augustyniak</i> ) .....	150
Stosowanie przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do wymiaru i poboru wybranych opłat publicznych gminy ( <i>Rafał Kowalczyk</i> ) .....	163
Postępowanie upadłościowe jako rezylienny element systemu przeciwdziałania niewypłacalności samorządu terytorialnego w Polsce ( <i>Mateusz Langer</i> ) .....	173
Finansowanie zadań własnych gminy w zakresie wspierania rodziny ( <i>Ewa Koniuszewska, Katarzyna Święch-Kujawska</i> ) .....	182
Źródła i zasady finansowania wybranych usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego ( <i>Irena Czaja-Hłiniak</i> ) .....	192
Zasady udzielania dotacji podmiotom wykonującym działalność leczniczą przez jednostki samorządu terytorialnego ( <i>Paweł Lenio</i> ) .....	201

## **Część II**

### **Dochody jednostek samorządu terytorialnego a zagadnienie ich adekwatności**

System korekcyjno-wyrównawczy w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – ewolucja i ocena rozwiązań prawnych ( <i>Monika Bogucka-Felczak</i> ) .....	213
Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy ( <i>Tomasz Sowiński</i> ) .....	228
Teorie samorządu terytorialnego i ich wpływ na kształtowanie strony dochodowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego ( <i>Elżbieta Feret</i> ) .....	238
Absurdy prawa finansowego i finansów po 25 latach samorządu terytorialnego – doświadczenia praktyczne ( <i>Elżbieta Stolorz-Krzysz</i> ) .....	249

Programy pomocowe jednostek samorządu terytorialnego jako instrumenty wspierania rozwoju lokalnego ( <i>Małgorzata Cilak</i> ) .....	256
Modyfikacja zasad udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej oraz pomocy <i>de minimis</i> (z wyłączeniem pomocy <i>de minimis</i> w rolnictwie, rybołówstwie i akwakulturze) na lata 2014–2020 ( <i>Marcin Urban</i> ) .....	267
Charakter prawny współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi ( <i>Damian Cyman</i> ) .....	276

### Część III

#### Dochody podatkowe budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego jako podatnicy podatku od towarów i usług. Aktualne zagadnienia ( <i>Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Katarzyna Feldo</i> ) ...	287
Podmiotowość podatkowa jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych jednostek budżetowych ( <i>Witold Modzelewski, Marcin Rozbicki</i> ) .....	298
Wpływ statystyki publicznej na wybrane elementy konstrukcyjne podatków stanowiących źródło dochodów własnych gmin ( <i>Paweł Mańczyk</i> ) .....	309
O zasadności opodatkowania nieruchomości gminnych podatkiem od nieruchomości ( <i>Paweł Grzybowski</i> ) .....	318
Opodatkowanie infrastruktury portowej ( <i>Katarzyna Kopyściańska</i> ) .....	329
Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości niewykończonego budynku ( <i>Jerzy Politowicz</i> ) .....	337
Konstrukcja normatywna przedmiotu opodatkowania w podatku leśnym ( <i>Ewelina Skwierczyńska</i> ) .....	349
Władztwo daninowe gminy dotyczące opłaty skarbowej – analiza wybranych uchwał rad gmin ( <i>Zbigniew Ofiarski</i> ) .....	359
Opłaty na gruncie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – wybrane problemy ( <i>Dobrosława Antonów</i> ) .....	372
Opłata adiacencka jako źródło dochodów gminy ( <i>Cyprian Golda</i> ) .....	383
Doręczenie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu podatkowym ( <i>Marek Kopyściański</i> ) .....	393

Dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania na ich terenie gazu łupkowego  
(*Przemysław Pest*) ..... 403

Problematyka władztwa podatkowego gminy (*Dominik Godula*) ..... 411

#### **Część IV** **Stawki, ulgi i zwolnienia podatkowe**

Stawki podatku od nieruchomości – kryteria i prawne granice ich różnicowania (*Aleksandra Godek*) ..... 423

Wykładnia przepisów regulujących ustawowe zwolnienia w podatku od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych (*Paweł Majka*) .... 435

Wady konstrukcji zwolnień ustawowych w podatku od nieruchomości jako konsekwencje niewłaściwego użycia „źródeł elastyczności” – zarys problematyki (*Paweł Borszowski*) ..... 446

Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe – podstawa prawna i zakres stosowania (*Marek Zdebel*) ..... 455

#### **Część V** **Prawne aspekty uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego na rynku finansowym**

Kontrowersje związane ze stosowaniem instrumentów pochodnych przez jednostki samorządu terytorialnego (*Patrycja Zawadzka*) ..... 467

Reguły fiskalne a rynek obligacji komunalnych (*Przemysław Panfil*) ..... 478

Lokaty wolnych środków z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego (*Wojciech Bożek*) ..... 487

Pieniądz lokalny (*Witold Srokosz*) ..... 496

**Wykaz literatury** ..... 507

**Wykaz źródeł prawa** ..... 531

**Wykaz orzecznictwa** ..... 539



## Wykaz skrótów

### Akty prawne

- VI dyrektywa - szósta dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych - wspólny system podatku od wartości dodanej; ujednoliconą podstawą wymiaru podatku (77/388/EWG) (Dz. Urz. WE L 145 z 13.06.1977, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, s. 23)
- dyrektywa 2006/112/WE - dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, z późn. zm.)
- dyrektywa 2007/64/WE - dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE (Dz. Urz. UE L 319 z 5.12.2007, s. 1, z późn. zm.)
- dyrektywa 2009/110/WE - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywę 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz. Urz. UE L 267 z 10.10.2009, s. 7, z późn. zm.)
- EKSL - Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- nowela węglowodorowa - ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1133)

- nowelizacja u.f.p. z 2010 r. - ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726 z późn. zm.)
- nowelizacja u.f.p. z 2014 r. - ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1626)
- nowelizacja u.i.d.p. z 2014 r. - ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 183)
- o.p. - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- pr. bank. - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 128 z późn. zm.)
- pr. bud. - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- pr. geol. - ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.)
- p.w.u.f.p. - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.)
- rozporządzenie o rachunkowości - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 289)
- TFUE - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
- u.d.j.s.t. - ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.)
- u.d.j.s.t. z 1998 r. - ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.)
- u.d.l. - ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.)
- u.d.p.p.w. - ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.)
- u.f.g. - ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164 z późn. zm.)
- u.f.p. - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.f.p. z 1998 r. - ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

- u.f.p. z 2005 r. – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114)
- u.l. – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 z późn. zm.)
- u.o.n.d.f. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168)
- u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 783 z późn. zm.)
- u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.)
- u.p.l. – ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 465 z późn. zm.)
- u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.)
- u.p.p.m. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179)
- u.p.p.p. – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 696)
- u.p.r. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.)
- u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 86 z późn. zm.)
- u.p.s.p.p. – ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.)
- u.p.t.u. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)
- u.p.t.z. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.)
- u.p.w.n.k. – ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. poz. 362 z późn. zm.)
- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

u.s.p.	- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
u.s.p.w.	- ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym (Dz. U. poz. 1215 z późn. zm.)
u.s.w.	- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
u.u.p.	- ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 873 z późn. zm.)
u.w.r.p.z.	- ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 332 z późn. zm.)
u.z.o.z.	- ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.)
u.z.p.p.r.	- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1649 z późn. zm.)

### Czasopisma, zbiory orzecznictwa

CBOSA	- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz. P. P. P.	- Dziennik Praw Państwa Polskiego
ECR	- European Court Reports
FK	- Finanse Komunalne
GSP	- Gdańskie Studia Prawnicze
KPPod.	- Kwartalnik Prawa Podatkowego
M. Pod.	- Monitor Podatkowy
M. Prawn.	- Monitor Prawniczy
NZS	- Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSPika	- Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OwSS	- Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	- Państwo i Prawo
POP	- Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	- Przegląd Prawa Handlowego
PPLiFS	- Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
Prz. Legisl.	- Przegląd Legislacyjny
Prz. Pod.	- Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	- Przegląd Sejmowy
PUG	- Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	- Samorząd Terytorialny
St. Pr.-Ek.	- Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNSA	- Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUŁ	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNUS	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego

**Inne**

BGK	- Bank Gospodarstwa Krajowego
ETS	- Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GKO	- Główna Komisja Orzekająca
GUS	- Główny Urząd Statystyczny
IWZ	- indywidualny wskaźnik zadłużenia
JSFP	- jednostka sektora finansów publicznych
JST	- jednostka samorządu terytorialnego
MF	- Minister Finansów
MOPS	- miejski ośrodek pomocy społecznej
MŚP	- małe i średnie przedsiębiorstwa
NBP	- Narodowy Bank Polski
NFOŚiGW	- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NFZ	- Narodowy Fundusz Zdrowia
NGO	- organizacja pozarządowa
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PKB	- produkt krajowy brutto
PPP	- partnerstwo publiczno-prywatne
RIO	- regionalna izba obrachunkowa
SIK	- samorządowa instytucja kultury
SKO	- samorządowe kolegium odwoławcze
SN	- Sąd Najwyższy
SPZOZ	- samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej
TK	- Trybunał Konstytucyjny
TSUE	- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UOKiK	- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WIBID	- Warsaw Interbank Bid Rate
WPF	- wieloletnia prognoza finansowa
WPPF	- Wieloletni Plan Finansowy Państwa
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny



## Wprowadzenie

Ćwierć wieku, jaka minęła od wprowadzenia w Polsce zasadniczych zmian ustrojowych, to również okres restytucji samorządu terytorialnego i przywrócenia mu osobowości prawnej. Ta rocznica została powszechnie dostrzeżona i doceniona przez obywateli, media, a także najwyższe władze państwowe. W adresie wystosowanym z tej okazji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski stwierdził m.in.: „Odrodzona samorządność to jeden z największych sukcesów naszych przemian. Uwolniła ona obywatelską energię Polaków i pozwoliła lokalnym wspólnotom współuczestniczyć i współdecydować w sprawach publicznych. (...) Samorząd terytorialny stał się polem mądrze zagospodarowanej wolności i trwałym elementem polskiego ustroju”.

Reforma samorządowa była procesem długotrwałym, a rola samorządu terytorialnego istotnie w ciągu tych lat się zmieniała, szczególnie po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Kryzys gospodarczy wyraźnie unaoczniał niedostatki systemu finansów publicznych, ale skłonił też do podjęcia wielu doraźnych działań mających poprawić jego stabilność. Wydarzeniom tym towarzyszyły modyfikacje prawa finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzane rozwiązania miały jednak najczęściej charakter interwencyjny, prowizoryczny, doraźny. Ustawicznie zmieniały się przepisy dotyczące np. dochodów jednostek samorządowych, ich gospodarki finansowej czy zasad wydatkowania środków pozyskiwanych z rozmaitych źródeł. O ile samo odrodzenie samorządności zostało ocenione jednoznacznie pozytywnie, o tyle podejmowane reformy prawa finansów samorządowych nie były satysfakcjonujące ani z punktu widzenia teorii, ani praktyki. Nie stworzono systemu, który można by uznać za kompletny i trwały.

Bogate w wydarzenia dwudziestopięcioletnie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce i rozwoju związanego z nim prawa finansowego skłaniają więc do dokonania podsumowań i ocen. Zorganizowana przez Katedrę Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego międzynarodowa konferencja naukowa na temat „XXV lat prawa finansowego samorządu terytorialnego i finansów samorządowych”, nad którą patronat objął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, spotkała się z dużym zainteresowaniem środowisk naukowych Polski i Europy Środkowo-Wschodniej. Uczestnicy konferencji, którzy przedstawili referaty i wzięli udział w dyskusjach, zostali zaproszeni do przygotowania opracowań składających się na niniejszą monografię. Jak wskazuje tytuł, poświęcona jest ona zarówno diagnozie

obecnego stanu prawa finansowego i finansów samorządowych, jak i analizie dylematów, które pojawiły się w ciągu ćwierćwiecza ewolucji systemu finansów samorządowych. W wielu opracowaniach zawarte są też sugestie dotyczące pożądanego kierunku dalszych korekt czy nawet zasadniczych zmian tego systemu. Tem i kontekstem takich rozważań stały się kwestie dotyczące problemów i rozwiązań zastosowanych w innych państwach, poruszone m.in. w opracowaniach przygotowanych przez zagranicznych autorów.

Z uwagi na tak sformułowany zakres tematyczny niniejszego tomu słuszne wydało się ujęcie prac w pięć grup zagadnień. Pierwsza część obejmuje prace poświęcone gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego. Poruszono w niej problem decentralizacji zadań na rzecz JST. Podjęto kwestię oceny, czy obecny system decentralizacji zapewnia samodzielność finansową tych jednostek. Zwrócono uwagę na rozwiązania umożliwiające wydłużenie horyzontu planowania budżetowego (wieloletnia prognoza finansowa, prognoza kwoty długu), wskazując na liczne słabości obowiązujących rozwiązań oraz postulując wprowadzenie kompleksowego i spójnego operacyjnego dokumentu programowego. W tej części zostały również zbadane zagadnienia nadzoru i kontroli. Przedstawiono instytucję absolutorium jako narzędzia kontroli wykonywanej w podstawowej JST, uznając je za właściwe narzędzie oceny sposobu gospodarowania środkami publicznymi. Problem stwierdzonego w toku kontroli nadmiernego zadłużenia został ukazany w aspekcie możliwości zastępczego ustalenia budżetu JST przez kolegium RIO. Uznano to za pożądaną środek nadzoru o charakterze władczym, którego legalność podlega kontroli sądów administracyjnych. Zaproponowano także możliwość ustanowienia w Polsce kontrolowanej upadłości JST. W tej części tomu znalazły się także krytyczne analizy kwestii wydatkowania środków będących w dyspozycji JST na zadania związane z różnymi rodzajami działalności (m.in. dotacje celowe dla podmiotów prowadzących działalność leczniczą oraz na zadania wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej). Treść części pierwszej wzbogacona jest o prezentacje ustawodawstwa czeskiego, rosyjskiego, białoruskiego i hiszpańskiego, regulującego zagadnienia budżetowe JST w tych krajach. Porównania międzynarodowe skłaniają do refleksji i ułatwiają ocenę rozwiązań wprowadzonych w Polsce. Czasami też dają konkretne wskazówki i mogą stanowić inspirację do dokonywania zmian.

W części drugiej zawarte są rozważania na temat kształtowania się dochodów JST, kwestii ich adekwatności do zadań nakładanych ustawowo na te jednostki. Struktura źródeł tych dochodów jest zróżnicowana, różna jest też ich wydajność. Konstytucyjna zasada udziału JST w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań nadal nie jest w pełni realizowana, a wprowadzane doraźnie instrumenty mające sterować dystrybucją dochodów publicznych nieraz prowadzą do absurdów. Za szczególnie istotny problem uznaje się powszechnie krytykowany system korekcyjno-wyrównawczy. Konieczna rewizja tego systemu powinna doprowadzić do systemowej reformy unormowań, wprowadzenia rozwiązań zachowujących pionowy podział publicznych zasobów finansowych, który nie ingerowałby tak daleko w dochody własne JST. Obok źródeł budżetowych bardzo ważną pozycją w ich dochodach są środki pochodzące z innych źródeł, w tym zagranicznych, dlatego w tej czę-



ści tomu umieszczono także opracowania dotyczące programów pomocowych. Stwierdzono w nich m.in., że gminy są zainteresowane przede wszystkim programami pomocowymi o mniejszych kwotach i prostszych procedurach, polegających na stosowaniu zwolnień podatkowych i różnicowaniu stawek podatkowych. Barięą dla korzystania przez JST z programów pomocowych jest przede wszystkim system regulacji prawnych dotyczących sprawozdawczości, nadmiernie rozbudowany i pozbawiony komplementarności.

Trzecia i czwarta część monografii poświęcone są zagadnieniom podatkowym w gospodarce finansowej JST. Na gruncie prawa podatkowego JST poruszono ważne kwestie władztwa podatkowego. Postawiono pytania, czy obecny system tworzy konstrukcję zapewniającą samodzielność finansową jednostek, a także czy istnieje realny wpływ JST na wielkość dochodów uzyskiwanych ze źródeł podatkowych oraz opłat. Omówiono zakres swobody regulacyjnej przysługującej organom JST i przeanalizowano konkretne podatki (w tym podatek leśny i podatek od nieruchomości) w aspekcie ich zasadności i wydajności. Zwrócono uwagę na szereg niejasnych przepisów, w tym w zakresie podatku od towarów i usług. Jego właściwe rozliczenie wymaga niejednokrotnie dokonania szczegółowych i pracochłonnych analiz, co wynika przede wszystkim ze zróżnicowanego katalogu aktywności podejmowanych przez JST. Krytycznie oceniono zbyt częste nowelizacje prawa podatkowego. Kolejne opracowania w tej części poświęcono stawkom, ulgom i zwolnieniom podatkowym jako tym elementom władztwa podatkowego, które mogą istotnie wpływać na wielkość dochodów JST. Analizując te kwestie, autorzy przyznają jednak, że realny zakres kompetencji przyznanych jednostkom samorządowym jest wąski. Wskazują ponadto na nieuzasadnioną elastyczność w konstrukcji zwolnień ustawowych w podatku od nieruchomości.

Ostatnia, piąta część tomu porusza zagadnienia korzystania przez JST z instrumentów rynku finansowego, i to zarówno klasycznych (emisja obligacji komunalnych, lokaty wolnych środków w depozyt u Ministra Finansów), jak i bardziej innowacyjnych (emisja pieniądza lokalnego, stosowanie instrumentów pochodnych). Te drugie budzą szereg wątpliwości. Legalnie emitowany pieniądz lokalny winien być monitorowany przez bank centralny, aby uniknąć naruszenia stabilności monetarnej w skali państwa. Obarczone wysokim ryzykiem instrumenty pochodne mogą być natomiast wykorzystywane przez JST tylko w określonych sytuacjach i ze szczególną ostrożnością.

W każdej z omówionych części zawarte są opracowania o różnym poziomie szczegółowości, analizujące prawnofinansowe otoczenie działalności samorządów w ujęciu teoretycznym i ogólnym, jak i konkretne grupy podmiotów czy instrumenty. Ta zróżnicowana konstrukcja dobrze odzwierciedla złożoną i wielopoziomą strukturę zagadnień, którym poświęcono niniejszy tom. U podstaw prawa finansów samorządowych leży jednak idea samorządności, odrodzonej w Polsce po latach nieistnienia. Dlatego też należy zwrócić szczególną uwagę Czytelników na esej wprowadzający, który prof. Teresa Dębowska-Romanowska poświęciła kwestiom zasadniczym dla dalszego rozwoju tej samorządności, wnikliwie oceniając istniejące rozwiązania prawne i postulując ich pożądany stan docelowy.

Mam nadzieję, że monografia ta zainteresuje nie tylko teoretyków, ale także studentów i doktorantów studiów prawnych, administracyjnych czy ekonomicznych oraz praktyków zajmujących się zagadnieniami finansów publicznych.

Wiesława Miemieć

Teresa Dębowska-Romanowska

## **Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający**

Esej, pisany z okazji pięknej rocznicy 25-lecia restytucji samorządu terytorialnego w Polsce, wydaje się zapowiadać jeszcze jedną publikację okolicznościową – jakich wiele. Tymczasem czuję się w obowiązku – jako badacz i poniekąd współtwórca systemu finansów lokalnych – do postawienia pytania: czy w istocie mamy dalej do czynienia z tym samym samorządem terytorialnym, który ukształtował się na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Na tak zasadniczo, a zarazem niedostatecznie precyzyjnie – z punktu widzenia *stricte* naukowego – postawione pytanie trudno jest odpowiedzieć bez podania cech, które przyjmujemy za cechy tożsamościowe samorządu terytorialnego jako pewnej instytucji polityczno-prawnej.

Nie ma przecież dwóch identycznych samorządów w danym czasie, w ramach jednego państwa. Nie ma też wciąż takich samych samorządów w zmieniającym się czasie – tak samo jak zmienia się struktura ludnościowa i wiekowa mieszkańców. Rzecz jednak w tym, że prawo czyni z takich wspólnot pewną sztywną i przewidywalną strukturę i umieszcza ją w porządku ogólnopaństwowym. Nadaje także w sposób dość arbitralny – zwłaszcza gdy samorząd jest kreowany w drodze ustawy – pewne cechy kategoriałne, wspólne wszystkim samorządom, zrównując je do drugimi w sposób dość autorytarny, mimo widocznych różnic. W ten sposób samorządami stopnia podstawowego w Polsce są samorządy miejskie łącznie z wielkimi metropoliami i małe gminy, choć te pierwsze mają jednocześnie status powiatu miejskiego. Takie ujęcie opiera się na założeniu, że każda jednostka administracyjnego, ustawowego podziału kraju tworzy *eo ipso* faktyczną wspólnotę terytorialną. Tym samym więc wszystkie wspólnoty dają się ze sobą porównać – przez to zaś traktować kategoriałnie przez prawo. Unifikacja wszystkich samorządów terytorialnych działających w państwie i ich kategoriałne traktowanie za pomocą jednolitych kryteriów jest współcześnie konieczne.

Niemniej w nowoczesnych demokracjach pojawiają się czynniki społeczno-polityczne przemawiające za traktowaniem poszczególnych samorządów w sposób bardziej oddolny i zindywidualizowany – choć to się kłóci z naszym

wyobrażeniem państwa prawnego. Po pierwsze, współczesne ruchy miejskie kładą bardzo silny nacisk na to, by samorządy te traktować jako naturalną wspólnotę polityczną – czyli miejsce podejmowania istotnych, wiążących wyborów społecznych przez wszystkich mieszkańców – nie zaś (nie przede wszystkim) zdecentralizowaną administrację państwową. Stąd popularność budżetów obywatelskich, wysłuchań budżetowych i innych form bezpośredniej partycypacji w procesach zarządzania finansami komunalnymi. Już tylko to oznacza, że zakres swobody politycznej mieszkańców w każdym z tych samorządów będzie inny, nie tylko w zależności od tego, jak wielka pula środków zostanie przeznaczona na taki budżet obywatelski, ale także od tego, jakie zadania będą przekazane mieszkańcom jako przedmiot swobodnego wyboru.

Z jednej strony zatem mamy silną presję, by każdy samorząd według nieco innych zasad prowadził własną gospodarkę finansową, z drugiej zaś obowiązujące regulacje prawne determinują konieczność traktowania wszystkich samorządów według jednolitych kryteriów – to znaczy wyposażania ich w takie same źródła dochodów własnych, tak samo uzupełniane o subwencje i dotacje z budżetu państwa, oraz w taki sam, generalnie i kategorycznie określony, zakres zadań finansowanych z ich budżetów.

Uwaga ta dotyczy zwłaszcza zasad wyposażania samorządu terytorialnego w dochody własne, a przede wszystkim w dochody uzupełniające z budżetu państwa. Bardzo trudne jest jednak zapewnienie w drodze prawnej pewnego „zindywidualizowania” sytuacji finansowej poszczególnych samorządów. Przez wielu takie tendencje uznawane są za nie tylko trudne do spełnienia, ale nadto bardzo niebezpieczne z punktu widzenia ustroju całego państwa. Te nowe tendencje są w istocie dość rewolucyjne i niejako „rozsadzają” dotychczasowe dominujące doktryny państwowego charakteru samorządu jako konstrukcji służącej (obok innych urządzeń) decentralizacji administracji państwowej.

Problem jednak w tym, że nałożone na samorząd zadania, zarówno jako zadania własne, jak i zadania zlecone, są niejako automatycznie dalszym ciągiem socjalnych zadań państwa zagwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Wykonawcza rola samorządu terytorialnego jest więc nieuchronna i powszechnie aprobowana przez lokalne społeczności. Zobjektywizowane kryteria kształtowania dochodów samorządu są więc w tym systemie nieuchronne.

Finanse publiczne nie tylko na poziomie ogólnopaństwowym, ale również samorządowym w świetle dotychczasowych doświadczeń muszą być raczej związane z demokracją pośrednią niż bezpośrednią. Ta pierwsza bowiem daje większe gwarancje ochrony interesu publicznego (dobra wspólnego) zarówno w skali ogólnej, jak i lokalnej.

Przy takich założeniach najbardziej obiektywnym kryterium różnicującym samorządy staje się liczba mieszkańców, bo wydaje się ona oczywista, porównywalna i związana z istotą samorządu. Lecz takie kryterium jest użyteczne tam, gdzie w grę wchodzi systemowa pomoc dla samorządów ze strony państwa pod warunkiem, że samorządy te ukształtowały się już dawno, w sposób historyczny, i mają silną bazę dochodów własnych wyrażających niejako zaradność i aktywność samych mieszkańców. Jeśli jednak sama tylko liczba mieszkańców

miałyby wpływać na efektywność wszystkich dochodów danego samorządu, to takie kryterium staje się zawodne, a często także niesprawiedliwe. Wiadomo przecież, że obligatoryjne zadania własne nie zmniejszają się ani nie rosną mechanicznie wraz ze zmniejszaniem się lub wzrostem liczby ludności, podobnie jak przeznaczane na nie nakłady finansowe. Część zadań wymaga trwałości i stabilnego zaplecza organizacyjno-administracyjnego, ponadto liczba osób korzystających z usług komunalnych danego samorządu nie jest i nie może być nigdy do końca określona, zwłaszcza w państwie unitarnym. Różnorodne próby „zamykania” miast w postaci kart uprawniających do korzystania z danych usług tylko przez mieszkańców wydają się anachroniczne, a ponadto wątpliwe z konstytucyjnego punktu widzenia w państwie unitarnym.

Dodatkowo pojęcie wspólnotowości terytorialnej związanej z miejscem zamieszkania jest coraz słabsze. Wiele osób czuje wspólność z mieszkańcami innego samorządu ze względu na to, że tam pracuje czy studiuje. Wiele osób ma współcześnie kilka mieszkań, w których przebywa okresowo, ale często. Wolność i łatwość szybkiego przemieszczania się nie tylko w aglomeracjach powoduje, że przywiązujemy się równocześnie do różnych miejscowości ze względu na bogactwo życia kulturalnego, poziom ochrony zdrowia czy wyspecjalizowane usługi, jakie te miejscowości oferują.

Te zjawiska stanowią wyzwanie dla przyszłościowego myślenia o konstruowaniu udziałów w podatkach ogólnopaństwowych dla poszczególnych samorządów – czy powinny być one oparte formalnie na miejscu zamieszkania, czy też mogłyby podlegać podziałowi między dwa różne samorządy, z którymi dana osoba czuje się szczególnie związana. Byłby to wybór, akt wolnej woli, wyrażony w granicach i na podstawie prawa. Warto przywołać taki przykład dotyczący przyszłych możliwości konstrukcji dochodów samorządowych, jakkolwiek niekoniecznie musi on skutkować znaczącymi zmianami wpływów do budżetów lokalnych. Od strony koncepcyjnej ma niewątpliwie znaczenie rewolucyjne, ponieważ istotnym czynnikiem kształtującym przynależność do danego samorządu czyni przeświadczenie samego zainteresowanego, a nadto pozwala czuć się członkiem wspólnoty samorządowej więcej niż jednego samorządu.

Za podobnymi zmianami przemawia jeszcze wiele różnych trendów polityczno-społecznych. Przede wszystkim zaś należy zauważyć, że zmienia się pojęcie polityczności i gdzie indziej usytuowany jest punkt ciężkości polityki. Wraz ze stabilizacją państwowości i rosnącymi oczekiwaniami klasy średniej za najważniejsze decyzje polityczne coraz częściej uznaje się decyzje dotyczące jakości i sposobu kształcenia dzieci i młodzieży, organizacji komunikacji publicznej, umiejscowienia i profilu instytucji kultury i sztuki. Decyzje w tym zakresie są uznawane za najważniejsze, bo najżywiej interesują obywateli. Stąd inicjatywy i ruchy oddolne, zwłaszcza w wielkich miastach, są dzisiaj napędem demokracji. Nie trudno też wyobrazić sobie zagrożenia populistyczne, a nawet autorytarne, jakie w tego rodzaju ruchach się pojawiają, jako że zapotrzebowanie na określonego rodzaju usługi ma z reguły węższy krąg zainteresowanych niż cała społeczność, i ta mniejszość musi narzucić zdanie większości. Dążenia do wzrostu roli politycznej członków danej społeczności nie tylko z punktu widzenia danego samorządu, lecz i całego państwa, byłyby w pełni zrozumiałe

i akceptowalne, gdyby nie stanowcze rozdzielanie pożądaney wolności wyboru zachowania się od odpowiedzialności za ten wybór w sferze finansów komunalnych. Przykładem tego rodzaju konstrukcji jest tzw. budżet obywatelski, będący przejawem inicjatyw oddolnych, lecz w oderwaniu od zasady reprezentatywności woli większości. To zaś oznacza konieczność marginalizacji takich budżetów i nadania im uzupełniającego charakteru – jeśli chcemy zachować demokratyczny system.

Czy zatem powinniśmy zmierzać do działań rewolucyjnych, czy też tylko reformatorskich? W dobie stabilizacji nie jesteśmy zbyt skłonni do działań rewolucyjnych, a już zwłaszcza gdy chodzi o samorząd terytorialny – czyli najbardziej ewidentny, niejako pokazowy przykład udanego, bezkrwawego przewrotu Okrągłego Stołu, a zarazem powrotu do demokracji. W dodatku za utrzymaniem *status quo* przemawia wysoka jakość prawa, na podstawie którego był reaktywowany w Polsce samorząd przed 25 laty.

Wiele spośród zupełnie nowych i samodzielnie ukształtowanych instytucji prawnych z tego okresu przetrwało w zasadniczo niezmiennym kształcie do dziś. Stanowi to zarazem nasz własny wkład w rozwój europejskiej myśli o instytucjach lokalnych wspólnot terytorialnych i ich miejscu w państwie unitarnym. Wśród tych instytucji oryginalnych i samodzielnie „wymyślonych” przez opozycję solidarnościową na plan pierwszy wysuwają się instytucje prawno-finansowe. Nieprzypadkowo. Myślę, że twórcy systemu finansów lokalnych mieli największą świadomość, w jakim kontekście społeczno-gospodarczym będzie (przynajmniej początkowo) działał samorząd. Chodzi o niesłuchanie skromny zasób mienia prywatnego, w tym zwłaszcza jeśli chodzi o zasób nieruchomości w miastach i osiedlach, czyli tego, co statuuje „obywatelskość lokalną” w tradycyjnym rozumieniu. Towarzyszyło temu kryzysowe zubożenie społeczeństwa, większe jeszcze niż to, które „normalnie” towarzyszyło czasom realnego socjalizmu.

Rozdzielenie dochodów samorządu od dochodów państwa i oparcie źródeł tych dochodów na podatkach i opłatach lokalnych, zwłaszcza na realnym, majątkowym podatku od nieruchomości, wydawało się nie tylko trudne – ale dla wielu wręcz szkodliwe. Stawiałoby samorzady w pozycji „żerujących” na z trudem zachowanej lub zdobytej własności prywatnej. Te zastrzeżenia i lęki działały hamująco do dzisiaj.

Wieloletnie zarządzanie za pomocą tzw. centralizmu demokratycznego obok innych destrukcyjnych cech rodziło także podświadomą niechęć do podejmowania samodzielnych decyzji, jak i zresztą do zasady odpowiedzialności indywidualnej. Do dziś pozostała nam nie tylko nieufność w stosunku do elit lokalnych, ale i przeświadczenie, że centrum jest lepiej przygotowane do stanowienia, pobierania i egzekwowania danin publicznych niż administracja lokalna. W sprawach finansowych nie było także miejsca na świadomą dyskusję o lokalnej demokracji bezpośredniej, czy to jeśli chodzi o budżet, czy o referendalną formę wprowadzania niektórych podatków i opłat lokalnych.

Należy jednak zważyć, że u początku restytucji samorządu nie odbyło dyskusji ideowej o jego istocie i miejscu w Polsce jako państwie unitarnym. Bezdyskusyjnie wydawała się dominować idea państwowego charakteru samorządu,



którego rolę ograniczano do instrumentu decentralizacji administracji. Decentralizacja administracji to jednak nie to samo co zasada pomocniczości, zakładająca pierwotną pomocniczą rolę centrum – również w sferze decyzyjnej – a nie pierwotną decyzyjność centrum co do zakresu i stopnia przekazywania zadań i źródeł dochodów samorządom. Idea naturalno-prawnego charakteru samorządu była w Polsce już w okresie międzywojennym odrzucana przez większość doktryny, tym bardziej nie było dla niej miejsca w czasach tzw. realnego socjalizmu. Tak samo zresztą, jak dominowała szkoła pozytywno-prawna w całym prawoznawstwie.

Ideą społeczną tamtych lat było zatem demokratyczne, jawne i zobiektywizowane **dzielenie się** wpływami publicznymi przez centrum, a następnie zagwarantowanie samodzielności wydatkowej dla wspólnot lokalnych. Nie było ani ekonomicznej, ani społeczno-politycznej bazy dla budowania systemu dochodów własnych samorządu – mimo że werbalnie oraz w projektach ustawodawczych ciągle do niej wracano. Zwyciężyła jednak idea współodpowiedzialności centrum i samorządów za wykonywanie zadań publicznych. Za tym nie mogła więc pójść zasada rozdzielności źródeł finansowania państwa i samorządu, znana z ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

Na te trudne zaszłości związane z dziedzictwem PRL nakładały się jeszcze ważne tendencje i doświadczenia współczesnych demokratycznych państw europejskich, w których występował stały proces rozszerzania lub przekazywania zadań samorządom przez władze centralne, w połączeniu z ich uzależnieniem od partycypacji w dochodach publicznych centrum. Należy przypomnieć, że choć współczesne samorządy w państwach rozwiniętych są uzależnione od partycypacji w dochodach centrum, albo też dochody publiczne są dzielone między centrum a samorządy, to stan taki jest owocem długotrwałej ewolucji – od samowystarczalności samorządu do jego współpartnerstwa w dochodach publicznych. Takiej ewolucji naturalnej w Polsce nie było i być nie mogło. Z drugiej zaś strony nie mogło też być mowy o samowystarczalności finansowej samorządów.

Subwencja ogólna dla gmin, oparta na kryteriach zobiektywizowanych, jako publiczne prawo podmiotowe do wydatków z budżetu państwa, została wymyślona jeszcze przed upadkiem PRL<sup>1</sup>. Potem stała się przedmiotem obrad Okrągłego Stołu i znalazła się w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), a jeszcze potem w ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.) i wreszcie w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>1</sup> Por. T. Dębowska-Romanowska, *Dotacje dla rad narodowych w świetle ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz nowego prawa budżetowego*, PiP 1986, z. 4, s. 86; T. Dębowska-Romanowska, *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, St. Pr.-Ek. 1989, t. XLIII; T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne obiektywizacji subwencji i dotacji dla budżetów samorządowych*, Sam. Teryt. 1991, nr 1-2. Por. także W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, rozdział VI.

Regionalne izby obrachunkowe, zapowiadane przez ustawę samorządową, po burzliwych debatach stały się rzeczywistością jako całkowicie nowy model organu, który miał harmonijnie łączyć funkcje nadzorcze z funkcjami kontrolnymi i szkoleniowymi – zgodnie z zasadą proporcjonalności ingerencja w samodzielność samorządu terytorialnego mogła być dopuszczona wyłącznie w oparciu o kryterium legalności. Od początku też idea standaryzacji kosztów zadań samorządowych (nigdy nie zrealizowana) łączyła się z prawem do dotacji na zadania zlecone.

Finanse samorządu objęto ochroną prawną, w której to ochronie prawo do sądu przeciwko administracji centralnej odgrywać miało pierwszoplanową rolę. Pierwotnym założeniem było jednak to, że finanse lokalne zostaną dostosowane do koncepcji ustrojowej istoty samorządu danego stopnia i że będą mu adekwatnie służyć, nie zaś, że to one będą kształtowały ustroj i określały istotę samorządu. Założenie to wydawało się tym łatwiejsze do realizacji, że samorząd był „powoływany” w drodze ustawowej, a nie tworzony oddolnie i spontanicznie. Tak więc za oczywiste uznawano, że do centrum należy odpowiedzialność za określanie zamkniętej listy źródeł dochodów nie tylko publiczno-, lecz i prywatnoprawnych samorządu, prawo do decydowania o wprowadzeniu instrumentów korekcyjno-wyrównawczych, mających możliwie upodobnić sytuację finansową wszystkich samorządów danego stopnia, oraz rezygnacja z nadmiernej ich dywersyfikacji rodzajowej.

Początkowo nie widziano potrzeby stosowania instrumentów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów JST o charakterze redystrybucji poziomej. Nie było także mowy o tzw. solidaryzmie samorządowym – mimo że zaistniały próby zbudowania ogólnopolskiej reprezentacji, czyli rodzaju ogólnopolskiego sejmiku samorządowego. Idea politycznej reprezentacji samorządów, bądź to jako instytucji odrębnej, bądź też wpisanej w system władzy ustawodawczej, nie została jednak przyjęta. Nacisk położono z jednej strony na relacje JST z centrum, z drugiej zaś na wzajemne relacje z poszczególnymi JST.

W dążeniu do odcięcia się od rad narodowych i idei tzw. centralizmu demokratycznego starano się kłaść nacisk na rolę uprzednio uregulowanych ustawowo, zobiektywizowanych przesłanek kształtowania się dochodów samorządowych. Kategorialność kształtowania tych dochodów rozumiano pierwotnie jako określenie zasad systemowych, tzn. źródeł dochodów daninowych oraz przesłanek materialno-prawnych i trybu udzielania dochodów z budżetu państwa na czas nieoznaczony. Jednocześnie w systemie tym nie było miejsca na partnerskie negocjacje między stroną samorządową a władzami centralnymi. System ten zatem miał być trwały i stabilny, ale w taki sposób, w którym na plan pierwszy wysuwa się przewidywalność dochodów samorządów w relacji z państwem. Efektem tak rozumianego systemu było zatem daleko idące zróżnicowanie możliwości dochodowych poszczególnych samorządów związane ze zróżnicowaniem wydajności źródeł dochodów daninowych. Kryterium potencjału fiskalnego jako podstawa dla subwencji ogólnej miało to zróżnicowanie łagodzić – lecz nie znosić. System ten do dzisiaj jest więc ze swego założenia sztywny, oparty na zasadzie redystrybucji pionowej.

Stabilność tego systemu „opłacana” jest zatem możliwością radykalnych zmian ustawowych związanych z kolejnymi zmianami politycznymi, np. jeśli



chodzi o większość parlamentarną. Ten czynnik jest ze swej natury nieprzewidywalny i dotrzymywanie pewnych niezwerbalizowanych oczekiwań, np. że dochody daninowe nie zostaną uszczuplone działaniami legislacyjnymi centrum, wymaga wielkiej kultury politycznej, o którą na razie w Polsce trudno (wystarczy wspomnieć zmiany podatku dochodowego od osób fizycznych i ich skutki dla budżetów lokalnych po 2010 r.).

Klęskę poniosła także idea standaryzacji kosztów wykonywania zadań publicznych. Trudno zresztą powiedzieć, czy taka standaryzacja bez zmiany koncepcji samego samorządu jest potrzebna. W efekcie jako antidotum na te wszystkie niespełnione oczekiwania wprowadzono system korekcyjno-wyrównawczy, fałszywie nazywany częścią subwencji ogólnej. Nie był on przewidziany w art. 167 Konstytucji RP. Dodatkowo nazywanie tego systemu systemem zasilania subwencji ogólnej w sposób oczywisty zantagonizowało samorządy w stopniu większym, niż wymaga tego redystrybucja pozioma, rozumiana jako ewentualny, przejściowy i marginalny korektor systemu.

Upodobnienie wpłat jednych samorządów do podatku, zaś nazwanie wpłat na rzecz drugich subwencją spowodowało, iż te pierwsze mają świadomość utraty przysługujących im konstytucyjnie dochodów własnych, które zgromadziły własnym działaniem, a te drugie pozostają w przeświadczeniu, że i ta część subwencji jest im należna, tak jak pozostała część subwencji, i że służą do niej takie same prawa podmiotowe oraz roszczenie publicznoprawne. Być może właśnie ten element konstrukcji jest najbardziej destrukcyjny w całym systemie.

Zakładane zatem cele osiągnięto w sposób dość połowiczny. Stabilność prawna systemu dochodów ma charakter względny, zaś ich elastyczność w związku ze zmieniającą się sytuacją gospodarczą nie jest dostateczna. Oczywiście można powiedzieć, że stabilność prawna systemu jest wartością wyższą niż jego elastyczność, gdyż elastyczność w mniejszym stopniu chroni ideę samorządowości lokalnej, służąc raczej dekoncentracji, a nie decentralizacji ustroju. Niemniej jest bardzo ważna, zwłaszcza w okresie kryzysowym. Dlatego należy się zastanowić, w jaki sposób zapewnić pewnego rodzaju elastyczność (wyrównywanie) dochodów samorządu celem uniknięcia nadmiernych dysproporcji.

Wydaje się, że właśnie w tym zakresie w pewien sposób należy wrócić do idei solidaryzmu samorządowego, choć jej realizacja w istniejącym systemie prawnym jest bardzo utrudniona. Ruchy oddolne pokazują także, że idea tzw. solidaryzmu międzygminnego jest w dzisiejszych czasach trudna do zrealizowania i mało popularna. Mogłaby ona mieć znaczenie tylko wówczas, gdyby chodziło o kwestie konfrontacji między centrum a samorządami. Tymczasem idea taka wymaga ofiar w postaci tworzenia funduszy wyrównawczych czy wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych niezwiązanych *stricto* z interesem danej gminy.

Warunki konieczne to wpisanie solidaryzmu samorządowego w istniejący i już ukształtowany ład konstytucyjny (czyli bez jego zmian), oparcie zarządzania środkami finansowymi na ten cel na zasadzie reprezentacji i negocjacji wewnątrzsamorządowej, czyli powrót do koncepcji samorządowego funduszu wyrównawczego, który byłby tworzony ze środków korekcyjno-wyrównawczych (co powinno skłonić ustawodawcę do przekazania zarządzania tym funduszem reprezentacji samorządów).

Warunkiem koniecznym wypracowania takich dróg jest tworzenie pewnego rodzaju reprezentacji samorządów lokalnych danego szczebla, nie tylko jako partnera władz centralnych, ale również jako reprezentanta umocowanego do zarządzania takim funduszem. Stworzenie takiego organu czy podmiotu musi w Polsce przybrać pozakonstytucyjny charakter – co nie oznacza, iż organ taki byłby niezgodny lub wprost sprzeczny z Konstytucją RP. Utworzenie takiego organu wymaga niewątpliwie rozważań, precyzji i ostrożności. Niemniej jednak wydaje się być on konieczny, zwłaszcza myśląc o tym, iż po 2020 r. przestaną nas zasilać środki unijne, będące jednak szczególnego rodzaju konkurencją dla redystrybucji pionowej.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego takich funkcji nie spełnia. Zasady wyłaniania takiej reprezentacji w ramach poszczególnych kategorii samorządów powinna określać ustawa uwzględniająca liczbę mieszkańców, ale także wkład środków do tego funduszu, który służyłby także na udzielanie pożyczek i kredytów. Fundusz spełniałby rolę w zakresie realizacji przedsięwzięć wspólnych opartych na porozumieniach między samorządami, np. wspólna administracja podatkowa, wspólna budowa dróg itd., a także służyłby inwestycjom poszczególnych samorządów. Zdaję sobie sprawę, iż ta propozycja może zostać nie tylko całkowicie pominięta przez ustawodawcę, ale także niechętnie przyjęta przez samorzady. Są to jednak nasze tradycje ustrojowe, warte upamiętnienia, a ponadto istotne dla demokracji w skali całego kraju jako kształtujące system zarządzania krajem w oparciu o współpartnerów i negocjacje (oczywiście jedynie w marginalnym zakresie), jeśli chodzi o nakłady finansowe. Miałyby one natomiast duże znaczenie polityczne, tworząc *sui generis* „republikę samorządową”, czyli to, co wysuwała na plan pierwszy NSZZ Solidarność jako ruch społeczny.

Umiejętność wypracowania partnerstwa i nadania mu rangi ustawowej powinna dotyczyć jeszcze jednej sfery – sfery zmian w okresach kilkuletnich (najlepiej 5-letnich) kryteriów dla subwencji ogólnej, zasad obliczania dotacji na zadania zlecone itd. Takie *sui generis* pakty (na okresy kilkuletnie) byłyby dowodem dojrzałości naszej demokracji oraz skutecznego połączenia elastyczności ze stabilnością.

Następne sprawy, które muszą być rozważone, to wprowadzenie nowych konstrukcji udziałów w dochodach budżetu państwa zależnych od rozpiętości wpływów z tego tytułu na głowę mieszkańca w różnych województwach (konstrukcja ruchomych stawek udziału w granicach określonych ustawowo na okresy kilkuletnie). Jak już postulowałam wcześniej, ponaddwudekadowe doświadczenie pozwala nam nieco bardziej zróżnicować konstrukcję prawną udziałów we wpływach z podatków dochodowych tak, by w okresach np. 5-letnich wysokość tych udziałów była zróżnicowana w granicach ustawowych, w zależności od potencjału fiskalnego. W ten sposób uniknęlibyśmy rosnącej roli systemu korekcyjno-wyrównawczego, który w obecnym kształcie ma charakter destrukcyjny. Funkcje regulacyjne w ramach redystrybucji poziomej powinny mieć charakter marginalny i dotyczyć sytuacji, gdy różnice dochodowe są nadal – mimo wprowadzonej nowej konstrukcji udziałów – w sposób oczywisty i rażąco nadmierne.

Następna sprawa wymagająca korekty to wprowadzenie różnorodnych form demokracji bezpośredniej, jako środków pomocniczych w zakresie zarządzania budżetowego finansami lokalnymi (budżet obywatelski, wysłuchania budżetowe, nadanie większych uprawnień budżetowych pomocniczym jednostkom samorządowym, obywatelska inicjatywa budżetowa oraz referendum lokalne w odniesieniu do tak postulowanego zadania). Ruchy miejskie i oddolne inicjatywy mieszkańców oraz działanie organizacji pożytku publicznego i stowarzyszeń to nowy kształt samorządności lokalnej. Mimo upływu 25 lat doświadczenia w tym zakresie są jeszcze świeże, a kształt nowego samorządu słabo rozpoznawalny. Mało jest także badań nad kształtem politycznym i socjologicznym tej demokracji bezpośredniej w miastach czy gminach miejskich.

Jest rzeczą oczywistą, że ta nowa postać samorządu, przede wszystkim jako nowa postać wspólnoty politycznej, tzn. dokonującej wyboru między różnymi potrzebami i usługami komunalnymi, nie może funkcjonować na poziomie powiatu ziemskiego czy województwa. Samorządy stopnia podstawowego oddalają się tym samym od innych rodzajów samorządów, które zmierzają w kierunku modelu zdecentralizowanego lub tylko zdecentralizowanej administracji, a nie modelu oddolnego budowania ustroju politycznego RP.

Próby budowania demokracji bezpośredniej w zakresie finansów są bardzo świeże i entuzjazm związany z budżetem obywatelskim powinien być miarkowany, zważywszy, że istota tego budżetu opiera się na założeniu, iż kto inny podejmuje decyzję o przyjęciu zadań do finansowania, a kto inny odpowiada za uchwalenie i wykonanie budżetu miejskiego. Budżet obywatelski powinien zatem po pewnym okresie doświadczeń być uregulowany przez ustawę, jako instytucja fakultatywna finansowania zadań własnych w części określonej w zasadach i trybie opracowywania budżetu lub nawet statucie samorządu. Trudno mówić o potrzebie określania górnej granicy procentowej w stosunku do całego budżetu obywatelskiego, choć zawsze wiadomo, że musi on mieć charakter wyłącznie uzupełniający.

Można także myśleć o uregulowaniu kilku odmian budżetu obywatelskiego celem dania samorządom możliwości wyboru. W grę wchodzi zwłaszcza budżet oparty na liście zadań proponowanych do sfinansowania. Uregulowania wymagać będzie także procedura opracowywania budżetu obywatelskiego ze względu na to, że musi ona wyprzedzać opracowywanie budżetu właściwego. Rozstrzygnięcia wymagają sprawy statusu uchwalonego budżetu obywatelskiego w trakcie wykonywania uchwały budżetowej, a zwłaszcza w sytuacji, gdy konieczna jest jej nowelizacja. Budżet obywatelski zdaje się na trwałe wpisywać w życie lokalne, niemniej trzeba pamiętać, iż jego rola to przede wszystkim rozbudzenie inicjatyw lokalnych, a nie stwarzanie szans dla lokalnych grup naciśku, czy też tworzenie nowych układów niezwiązanych z reprezentatywnymi wyborami.

Dlatego dla równowagi trzeba myśleć o innych instrumentach prawnych demokracji bezpośredniej, będących alternatywą dla budżetu obywatelskiego. Do nich zaliczyłabym wysłuchania budżetowe w trakcie prac nad projektem budżetu, wprowadzenie formy referendalnej, jeśli chodzi o hierarchię wydatków inwestycyjnych, itd. Chodzi o to, by nie rozmywać odpowiedzialności po-

litycznej za zarządzanie finansami spoczywającej na wybranych i reprezentatywnych organach.

Warte przemyślenia jest także wzmocnienie pozycji rad i ich komisji w procesie opracowywania projektu uchwały budżetowej, który obecnie całkowicie powierzony jest wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi. Osłabienie pozycji rad w zarządzaniu finansami z pewnością jest uzasadnione, nie może jednak prowadzić nie tylko do marginalizacji ich znaczenia, ale także do tworzenia sztucznych i niepotrzebnych konfliktów w sprawach drugorzędnych, skoro sprawy pierwszorzędne w zakresie finansów lokalnych pozostają w gestii organów wykonawczych.

W eseju tym nie poruszam sprawy nadania nowego, wyraźnego kształtu zadaniom własnym i zadaniom zleconym samorządów; w tym także przejęcia z powrotem przez administrację centralną tych zadań nazywanych „samorządowymi”, które ze swej istoty są w całości uregulowane przez prawo państwowe. Skutkują one wydatkami niemal w całości prawnie zdeterminowanymi z budżetów lokalnych. Tym samym nie ma już miejsca na swobodne, kreatywne decydowanie o wydatkach budżetowych. Chodzi m.in. o finansowanie oświaty i stworzenie jednolitego systemu szkół publicznych w skali państwa. Ten temat wielokrotnie poruszany przez badaczy prawnych i ekonomicznych wydaje się być całkowicie skazany na niepowodzenie. Władze centralne obawiają się wprowadzenia jednoznacznych kryteriów podziału zadań między państwo a samorządy na poziomie centralnym. Czynią z tej niejednoznaczności bardzo dogodny instrument zarządzania państwem. Stąd uporządkowanie tych spraw byłoby odczuwane jako zmiana rewolucyjna.

Należy stwierdzić, iż stan tej niejednoznaczności, przejawiający się w tym, że ustawodawca każde zadanie w sposób dowolny może nazwać zadaniem własnym lub zadaniem zleconym samorządowi, nie napotyka też na opór doktryny, a co ważniejsze także sądów, które powinny być gwarantem samodzielności samorządu terytorialnego. Sprawa zatem tego rodzaju zmiany, odczuwanej jako fundamentalna (choć wcale taka być nie musi), jest niejako odkładana, a w dużej mierze także kamuflowana.

Ostatnia kwestia, do której czuję się w obowiązku ponownie wracać, to sprawa powołania publicznego instytutu finansów lokalnych jako instytucji badawczej i statystycznej specjalizującej się w badaniach dochodów i wydatków poszczególnych samorządów (badania monograficzne) oraz w badaniach ogólnych samorządów danego stopnia. Badania te powinny być prowadzone również na zamówienie strony samorządowej oraz państwowej. Instytut ten, działający przy krajowej reprezentacji regionalnych izb obrachunkowych, powinien mieć charakter państwowo-samorządowy, tzn. być finansowany na równi z budżetu państwa i ze środków samorządów. Status jego jako instytucji z jednej strony statystycznej (uzupełniającej Główny Urząd Statystyczny) w zakresie badań specjalistycznych niezbędnych dla ustawodawcy i dla potrzeb samych samorządów, z drugiej zaś naukowo-badawczy – winien być uregulowany przez ustawę.

**Część I**

**Zagadnienia gospodarki budżetowej  
samorządu terytorialnego**



# **Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych**

## **1. Wprowadzenie**

Nauka o decentralizacji finansów publicznych w Polsce ma swój poważny dorobek, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu. W oparciu o ten dorobek zasadne jest wyróżnianie decentralizacji finansów publicznym w sensie formalnym i w sensie merytorycznym, przy założeniu, że merytoryczna (realna) decentralizacja jest tym większa, im większy jest stopień adekwatności i samodzielności finansowania zadań JST. Dysproporcja między tymi rodzajami decentralizacji jest problemem wielu krajów Unii Europejskiej, w tym Polski. Należy więc zgodzić się z poglądem, że rozszerzenie adekwatności i samodzielności finansowania zadań JST powinno być myślą przewodnią przyszłej reformy polskich finansów samorządowych. Liczne kraje UE posiadają w tym zakresie różnorodne doświadczenia i ciekawe rozwiązania. Poniżej przedstawię ich otwarty katalog w formie problemów do dyskusji. Dobrze byłoby, gdyby przeprowadzenie badań naukowych w tym zakresie stało się przedmiotem odrębnego projektu naukowego, połączonego z przyszłą reformą polskich finansów samorządowych.

## **2. Ewolucja poglądów w sprawie decentralizacji finansów publicznych w XXI w. w Polsce**

Uwzględniając wcześniejsze, istotne dokonania polskiej nauki dotyczące decentralizacji finansów publicznych<sup>1</sup>, można stwierdzić, że ze szczegól-

---

<sup>1</sup> Z opracowań powstałych w latach 90. XX w. wymienię tu przykładowo: N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993; H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1993; K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1997.



ną intensywnością rozwinęła się ona na początku XXI w.<sup>2</sup> Liczne opracowania poświęcono przy tym odrębnie problemowi samodzielności finansowej JST<sup>3</sup>. Ustalono w nich pojęcie decentralizacji finansowej, jego związku z zasadą samodzielności finansowej JST, podstawowe mierniki ich pomiaru. Przyjęto, że rozwój decentralizacji państwa i będącej jej następstwem decentralizacji finansów publicznych, jest tendencją światową, w którą Polska dobrze się wpisuje. Podkreślano przy tym, że znacznym wydatkom JST w Polsce nie towarzyszy odpowiedni zakres samodzielności tych jednostek, zwłaszcza po stronie dochodów budżetowych. W połowie pierwszego dziesięciolecia XXI w. zaczęto podkreślać różnicę między formalnym zakresem decentralizacji finansów publicznych a jej merytoryczną wartością (jakością)<sup>4</sup>, co daje teoretyczną możliwość uniknięcia sprzecznych wniosków co do oceny istoty i zakresu decentralizacji w konkretnych warunkach miejsca i czasu<sup>5</sup>. Wydaje się więc, że opinia o satysfakcjonującej wielkości decentralizacji finansów publicznych w Polsce, przy negatywnej ocenie jej jakości, jest w dalszym ciągu uzasadniona. Pojawiające się w naszej literaturze przedmiotu sugestie o braku przesłanek dalszego zwiększania poziomu (wielkości) decentralizacji finansów publicznych<sup>6</sup> potwierdzają tendencje większości krajów UE, stabilizujących, a często nawet zmniejszających wielkość (poziom) decentralizacji finansów publicznych w ostatnich latach (tabela 1). Swój wpływ ma na tę sytuację oczywiście kryzys gospodarczy.

Na początku XXI w. polska nauka finansów publicznych akcentowała w szczególności problemy samodzielności dochodowej JST. Prawne trudności w rozwiązaniu tego problemu oraz praktyka organów państwowych w tym zakresie poważnie zmniejszyły zainteresowanie możliwością ich rozwiązania. Z punktu widzenia samorządu terytorialnego zwiększenie samodzielności dochodowej JST często oznaczało zwiększenie odpowiedzialności za własne decyzje, uzależniając samorząd od koniunktury gospodarczej. Nic więc dziwnego, że działacze samorządowi zaczęli od pewnego czasu kłaść główny nacisk na zwiększenie samodzielności wydatkowej i uprawnień samorządu do zaciągania pożyczek i kredytów. Głównym problemem w dyskusji strony samorządowej ze stroną rządową stała się zasada adekwatności finansowania zadań JST. Na to zapotrzebowanie praktyka nauka odpowiedziała licznymi opracowaniami, a na-

<sup>2</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Siedlce 2001; *idem*, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004.

<sup>3</sup> J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003; W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności gminy w zakresie dochodów publicznych*, Wrocław 2005.

<sup>4</sup> Zob. E. Ruśkowski, *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, Kontrola Państwowa 2006, nr 2 (numer specjalny), s. 33 i n.

<sup>5</sup> W piśmiennictwie pojawiły się bowiem opinie kojarzące decentralizację finansów publicznych wyłącznie z jej jakością; zob. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 479-482.

<sup>6</sup> Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy przekształceń ustroju finansów lokalnych*, FK 2014, nr 1-2, s. 9.



wet odrębnymi badaniami<sup>7</sup>. Istotne są tu także inicjatywy obywatelskie w zakresie budżetów partycypacyjnych i wysłuchań budżetowych, mające określone związki z samodzielnością i adekwatnością finansowania zadań przez JST, coraz szerzej uwzględniane przez naukę i praktykę<sup>8</sup>. Można więc stwierdzić, że problem poprawy jakości decentralizacji finansów publicznych przez zwiększenie samodzielności finansowej i adekwatności finansowania zadań JST jest aktualnie podstawowym problemem nauki i praktyki w zakresie finansów samorządowych w Polsce.

### 3. Trudności z obiektywnymi wskaźnikami decentralizacji, samodzielności finansowej JST i adekwatności

Nauka od dawna próbuje wykorzystywać obiektywne wskaźniki liczbowe do wyrażenia poziomu decentralizacji i samodzielności finansowej JST, zarówno w skali danego kraju (co pozwala na obserwację ewolucji danego zjawiska), jak i dla porównań międzynarodowych. Uniwersalnym i powszechnie akceptowanym wskaźnikiem w tym zakresie jest wskaźnik wyrażający stosunek wydatków samorządowych do produktu krajowego brutto, rokrocznie publikowany i aktualizowany przez Eurostat. Najnowsze zestawienie w tym zakresie prezentuje tabela 1.

**Tabela 1.** Stosunek wydatków samorządowych do PKB w krajach UE

Kraj \ Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Unia Europejska (28 krajów)</b>	-	-	-	-	-	-	11.9	11.5	11.5	11.4
Belgia	6.5	6.6	6.7	6.4	6.5	7.1	6.8	7.0	7.2	7.2
Bułgaria	6.2	7.0	6.3	6.4	7.1	8.3	7.3	6.7	6.6	7.9

<sup>7</sup> Przykładowo wymienię tutaj: w zakresie samodzielności finansowej JST: T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010; J.M. Sałachna, *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawno finansowe na gruncie ustrojowym*, Gdańsk 2012; *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Toruń 2013; w zakresie adekwatności: E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013; w zakresie zadłużenia JST: K. Cichoński, M. Bittner, *Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999–2010*, Sam. Teryt. 2012, nr 1–2. Na odrębne odnotowanie zasługuje też materiał: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013 (tzw. Raport Hausnera).

<sup>8</sup> Por. T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy...*, s. 11; E. Drozdowski, *Budżet partycypacyjny jako forma uczestnictwa społeczności lokalnej w tworzeniu budżetu gminy (w:) XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014; A. Röcke, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, London 2014.

Kraj \ Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Republika Czeska	11.5	10.9	11.0	10.4	10.5	11.6	11.3	10.8	9.8	9.9
Dania	33.1	33.1	32.5	31.3	32.2	35.9	35.9	35.8	36.4	36.3
Niemcy	7.1	7.2	7.2	7.0	7.2	7.8	7.8	7.5	7.4	7.6
Estonia	-	-	-	-	-	-	9.8	9.4	9.8	9.9
Irlandia	13.8	6.2	6.5	6.7	7.1	6.3	5.6	4.9	4.5	4.1
Grecja	-	-	2.6	2.6	2.8	3.2	2.9	3.1	3.2	3.5
Hiszpania	5.7	5.9	6.1	6.4	6.5	7.1	7.1	6.8	5.8	5.8
Francja	10.5	10.6	10.8	11.0	11.2	11.9	11.5	11.4	11.7	11.9
Chorwacja	12.0	12.1	11.9	11.7	11.6	12.1	11.7	11.5	11.8	12.3
Włochy	15.2	15.2	15.2	14.6	15.1	16.5	15.7	14.9	14.8	14.8
Cypr	1.8	2.0	1.9	1.8	1.7	2.0	2.0	2.1	1.8	1.5
Łotwa	9.5	8.9	9.8	10.4	11.8	12.7	12.0	11.0	10.1	10.0
Litwa	8.8.	8.0	8.4	8.2	9.2	10.7	11.1	10.0	9.3	8.3
Luksemburg	5.5	5.4	4.8	4.8	5.0	5.7	5.3	5.1	5.0	5.2
Węgry	12.6	12.8	12.8	11.7	11.4	12.0	12.6	11.5	9.3	7.5
Malta	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7
Holandia	15.2	14.9	14.4	14.6	14.9	16.3	16.2	15.5	15.2	14.3
Austria	8.2	8.1	8.0	7.9	8.2	8.8	8.7	8.3	8.4	8.5
Polska	-	-	-	-	-	-	15.0	14.1	13.3	13.1
Portugalia	6.3	6.5	6.5	6.7	7.1	7.5	7.4	6.8	6.2	6.7
Rumunia	7.0	7.0	8.6	9.8	9.8	9.9	9.5	10.3	9.6	9.2
Słowenia	8.5	8.5	8.6	8.3	9.0	9.8	9.8	9.4	9.5	9.6
Słowacja	6.3	6.7	6.5	6.1	6.1	7.3	7.3	6.8	6.4	6.4
Finlandia	18.9	19.2	19.2	18.9	20.0	22.3	22.4	22.6	23.5	23.9
Szwecja	23.3	23.4	23.3	23.1	23.9	25.2	24.2	24.5	25.0	25.3
Wielka Brytania	12.1	12.3	12.4	12.3	12.9	13.8	13.3	12.5	12.9	11.6

Źródło: zestawienie własne na podstawie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do?print=true> (dostęp: 20.05.2015).

Analiza wielkości decentralizacji finansów publicznych (czasami zwanej decentralizacją państwa) pokazuje, że jej wskaźnik rósł w większości krajów UE przed 2008 r. Od tego momentu, czyli od czasu kryzysu gospodarczego, ulega on z reguły zmniejszeniu, chociaż są kraje, w których wzrastał on także w ostatnich latach (np. kraje skandynawskie). Do przedmiotowego wskaźnika nawiązuje wskaźnik udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicz-

nych oraz wskaźnik stosunku wydatków budżetów samorządowych do budżetu państwa<sup>9</sup>. Generalnie można uznać, że przedmiotowe wskaźniki, zwłaszcza stosowane zbiorczo, dobrze oddają wielkość decentralizacji finansów publicznych oraz nowe zjawiska w tym zakresie.

Jeszcze na początku XXI w. dość szeroko próbowano stosować różnorodne wskaźniki, mające na celu ukazanie wielkości samodzielności finansowej JST, przynajmniej w określonych aspektach. Należały do nich wskaźniki wielkości stosunku podatków samorządowych do PKB lub całości dochodów samorządowych<sup>10</sup> oraz wielkości stosunku dochodów własnych JST do całości dochodów samorządu<sup>11</sup>. Ten ostatni wskaźnik był uzasadniony do momentu niezaliczania części transferów do dochodów własnych JST. W pierwszym dziesięcioleciu XXI w. kilka krajów zaczęło wliczać do dochodów własnych JST także ich udziały w podatkach państwowych<sup>12</sup>, co oczywiście z jednej strony podwyższało statystykę poziomu dochodów własnych JST danego kraju, ale z drugiej strony czyniło dane na ten temat mało użytecznymi<sup>13</sup>. Tym bardziej że dane dotyczące dochodów własnych często nie były opatrzone wyjaśnieniami, czy chodzi o dochody własne w sensie wąskim (tzn. bez udziałów w podatkach państwowych), czy w sensie szerokim (a więc po wliczeniu udziałów).

Oznacza to, że z jednej strony ze względu na spadek roli podatków samorządowych w finansowaniu JST, a z drugiej strony – ze względu na niejasności we wskaźniku dochodów własnych, nie ma obecnie nawet fragmentarycznego instrumentu zobiektywizowanego badania poziomu samodzielności finansowej JST. Oczywiście, wskaźniki te mogą być dalej używane, wymagają jednak weryfikacji ich znaczenia oraz ustalania ich wielkości w oparciu o szczegółowe dane, prezentowane w statystykach poszczególnych państw (czyli są o wiele trudniej dostępne i wymagają dodatkowej weryfikacji).

Na marginesie warto wspomnieć tu o fragmentarycznym wskaźniku, do tychczas szerzej nie używanym w badaniach zakresu samodzielności finansowej JST. Wiąże się on z zasadą, że samodzielność finansowa (dochodowa) JST jest tym mniejsza, im większa jest rola dotacji celowych w finansowaniu JST<sup>14</sup>. Używanie tego wskaźnika wymaga jednak weryfikacji kategorii „dotacje celowe”, których część ma charakter obligatoryjny i zobiektywizowany, a więc pełni fak-

<sup>9</sup> Zob. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007. Nawiązując do ostatniego ze wskaźników, przedstawionego tam na s. 29, wypada podać, że w 2006 r. kształtował się on na poziomie 53,9%, w 2007 r. – 51,2%, w 2008 r. – 52,2%, w 2009 r. – 56,3%, w 2010 r. – 60,3%, w 2011 r. – 60,0%, w 2012 r. – 56,7% i w 2013 r. – 57,2%.

<sup>10</sup> J. Blanc, *Finances locales comparées*, Paris 2002, s. 46–47.

<sup>11</sup> Zob. *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, Warszawa–Paryż 2004, s. 63 i 134.

<sup>12</sup> W Polsce art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.) stanowi, że: „W rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych”.

<sup>13</sup> Zob. tabela 3 w pracy: E. Ruśkowski, *Finanse samorządu terytorialnego w konstytucjach państw UE a decentralizacja i samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (w:) Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Warszawa 2014, s. 22, z której wynika, że najwyższe dochody własne w UE (dzięki udziałom) ma Litwa, która w rzeczywistości posiada jedne z najniższych dochodów własnych (w sensie wąskim) w UE.

<sup>14</sup> E. Ruśkowski, *Finanse lokalne (zarys wykładu)*..., s. 28.

tycznie rolę subwencji. Istotne znaczenie mają tu także dotacje ze środków UE. Używanie tego wskaźnika wymaga więc zindywidualizowanych badań w oparciu o statystyki poszczególnych krajów.

Do niedawna w zakresie oceny adekwatności finansowania zadań JST ograniczano się do problemów standaryzacji zadań i wyceny kosztów ich realizacji lub ich braku w danym kraju. Ostatnio pojawiają się coraz bardziej precyzyjne wyliczenia dotyczące adekwatności finansowania zadań JST. Według obliczeń Związku Miast Polskich niedobór środków finansowych JST w stosunku do ich dochodów, spowodowany zmianami prawnymi w ostatnich latach, wynosi co najmniej 8 mld zł<sup>15</sup>. Według badań K. Kluzy, niedobór ten wynosił w 2009 r. 8,4 mld zł i wzrósł w 2012 r. do 15,6 mld zł<sup>16</sup>. Wydaje się, że dodatkowe znaczenie może mieć tu wskaźnik wyniku finansowego i zadłużenia JST, tym bardziej jeśli można ustalić, jaka część długu samorządowego ma charakter strukturalny, a jaka charakter cykliczny<sup>17</sup>. Te ostatnie wskaźniki mogą mieć jednak tylko pośrednie, dodatkowe znaczenie dla mierzenia i oceny poziomu adekwatności finansowania zadań JST w danym kraju.

## **4. Wybrane problemy poprawy jakości decentralizacji finansów publicznych w aspekcie porównawczym**

### **4.1. Uwagi wstępne**

Niżej przedstawione zostaną wybrane problemy związane z jakością decentralizacji finansów publicznych. Mają one charakter otwarty, przykładowy i powinny być zweryfikowane w trakcie dyskusji. Zostały one wyodrębnione w oparciu o polskie doświadczenia, w zakresie których inne kraje UE mają oryginalne lub szczególne osiągnięcia. Pozwoli to odpowiedzieć na pytania dotyczące istotnych dla Polski rozwiązań w zakresie poprawy jakości decentralizacji finansów publicznych lub dostarczy dodatkowych argumentów do dyskursu o tych sprawach. Nie wyklucza to oczywiście rozważań o problemach ogólnych, dotyczących wszystkich państw UE (np. kwestia roli konstytucji w regulacji jakości decentralizacji finansów publicznych w krajach UE).

### **4.2. Poprawa jakości decentralizacji finansów publicznych czy recentralizacja**

Statystyki z ostatnich lat, także dla Polski (zob. tabela 1), pokazują odwrót od decentralizacji, zwany przez niektórych zjawiskiem recentralizacji. Dotyczy to licznych krajów UE, zwłaszcza w epoce kryzysu gospodarczego i finansowego. Ogólnym problemem staje się więc odpowiedź na pytanie, czy jest to zjawisko przejściowe, związane głównie z kryzysem gospodarczym i finansowym, czy

<sup>15</sup> Zob. K. Kluza, *Efektywność polskich jednostek samorządu terytorialnego na tle samorządów w Unii Europejskiej – weryfikacja adekwatności dochodów*, FK 2014, nr 12, s. 22.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>17</sup> Zob. K. Cichocki, M. Bittner, *Finanse podsektora samorządowego...*

jest to metoda racjonalizacji granic (wielkości) decentralizacji finansowej, mogąca służyć także rozwiązaniu problemów jej jakości. W mojej ocenie, na szczególne podkreślenie zasługuje tu dyskusja tocząca się w ostatnich latach we Francji. Podkreśla się w niej, że jakość decentralizacji w tym kraju, sprowadzana do problemów samodzielności finansowej JST, znacząco pogorszyła się w ostatnich 30 latach. Wiąże się to z zastąpieniem części podatków lokalnych dotacjami państwa oraz państwową ingerencją w wydatki publiczne i lokalny zarząd środkami finansowymi<sup>18</sup>. Próby poprawy jakości decentralizacji podjęte na początku XXI w. zakończyły się niepowodzeniem, gdyż były co do zasady chybione<sup>19</sup>. Nowe wyzwania, związane z walką z kryzysem gospodarczym i finansowym oraz zobowiązania wobec UE, mające na celu ograniczenie deficytu i długu sektora finansów publicznych (objęcie planowaniem budżetowym, w tym wieloletnim, także finansów JST), muszą odbić się bezpośrednio na rozwoju decentralizacji. Coraz bardziej oczywistym staje się brak zgodności między decentralizacją polityczną i instytucjonalną a decentralizacją finansową i realizującą ją samodzielnością finansową JST<sup>20</sup>. W ocenie części nauki i praktyki francuskiej, nie jest możliwy dzisiaj powrót do większej centralizacji (skompromitowanej we Francji w poprzedniej epoce) ani powrót do idei klasycznej decentralizacji z lat 80. XX w. Konieczne są tu nowe idee, pozwalające wypełniać państwu (władzy centralnej) jego strategiczną rolę przy utrzymaniu, a nawet wzmocnieniu, demokratycznych i zdecentralizowanych sposobów podejmowania decyzji. Decyzje, także finansowe, muszą być więc podejmowane w sposób zintegrowany i nie ograniczać się do układu „państwo-samorząd terytorialny”, gdyż przesuwanie środków i kompetencji między tymi podmiotami nie rozwiąże problemu, lecz będzie zabawą w *qui pro quo*<sup>21</sup>. Chodzi więc tu o wypracowanie mechanizmu i procedur podejmowania decyzji w warunkach nowoczesnego społeczeństwa, w ramach zapowiadanego III etapu reformy decentralizacji<sup>22</sup>.

Interesujące i warte szczególnego zainteresowania wydaje się więc śledzenie przełożenia tych idei na język prawny oraz konkretne rozwiązania dotyczące samodzielności finansowej JST we Francji. Konieczność przeprowadzenia badań empirycznych w tym zakresie (kwestionariusze i ankiety) wydają się tu bezsporne.

### 4.3. Jakość decentralizacji finansów publicznych w konstytucjach krajów UE

W pełni uzasadniona wydaje się tu teza o szerokim potraktowaniu tych zagadnień w obowiązującej Konstytucji RP, co niektórzy autorzy nazywają ich

<sup>18</sup> Zob. M. Bouvier, *Finances locales*, Paris 2011.

<sup>19</sup> M. Bouvier, *Mise en coherence des finances publiques: sortir du qui-pro-quo*, *Revue Française de Finances Publiques* 2013, nr 121, s. VIII, oraz E. Hervé, *L'autonomie financière des collectivités locales en Europe*, *Revue Française de Finances Publiques* 2013, nr 121, s. 55–61.

<sup>20</sup> M. Bouvier, *Mise en coherence...*, s. VI.

<sup>21</sup> *Idem*, *L'intégration financière des collectivités locales versus recentralization*, *Revue Française de Finances Publiques* 2013, nr 121, s. 20–21.

<sup>22</sup> E. Hervé, *L'autonomie financière...*, s. 59–61.

konstytucjonalizacją<sup>23</sup>. Pozwala to na formułowanie uproszczonych opinii, że Konstytucja RP prawidłowo reguluje kwestie samodzielności finansowej i adekwatności finansowania zadań JST, natomiast cały problem polega na jej wadliwym stosowaniu (zarówno przez TK i sądy administracyjne, jak i prawodawcę). W powszechnym przekonaniu TK bardzo liberalnie traktuje wymogi przewidziane art. 167 Konstytucji RP, dopuszczając do łamania przez prawodawcę, kosztem samorządu terytorialnego wymogów oraz gwarancji zasady samodzielności finansowej i adekwatności<sup>24</sup>.

Poza licznymi problemami wewnętrznymi, związanymi z konstytucyjnymi regulacjami finansów JST i ich stosowaniem<sup>25</sup>, także badania porównawcze podpowiadają nam oryginalne problemy do rozwiązania. Porównanie rozwiązań konstytucyjnych wszystkich krajów UE w zakresie finansów JST umożliwiłoby odpowiedź na pytanie, na ile jakość decentralizacji finansów publicznych zależy od rozwiązań konstytucyjnych oraz czy istnieją kraje, w których taki związek (lub brak związku) jest widoczny. Zweryfikowania wymaga tu hipoteza badawcza, że w UE nie ma wyraźnego związku między liczbą i charakterem rozwiązań konstytucyjnych w zakresie finansów samorządowych a jakością decentralizacji finansów publicznych<sup>26</sup>.

W większości polskich opracowań dotyczących Konstytucji RP dominuje teza, że jest to konstytucja nowoczesna i względnie aktualna na tle innych konstytucji krajów UE. Można mieć tu wyraźne wątpliwości, jeśli dokonamy jej analizy z punktu widzenia nowoczesnych wymogów zarządzania finansami publicznymi (a więc także finansami JST, które pozostają ważną częścią finansów publicznych). Według tezy jednej z autorek zachodnich, „państwa członkowskie Unii Europejskiej wykazują tendencję konstytucjonalizacji, z jednej strony planowania polityk publicznych w celu zapewnienia skuteczności, z drugiej strony współodpowiedzialności za pożyczki publiczne dla zapewnienia wydajności i wreszcie generalizacji dochodów podzielonych, dla realizacji oszczędności”<sup>27</sup>. Konstytucja RP nie zna pojęć: planowania narodowego, planowania wieloletniego, sektora finansów publicznych, czy nawet deficytu tego sektora, występujących w konstytucjach niektórych państw UE. Jest natomiast sprawą oczywistą, że jakość decentralizacji finansów publicznych można dzisiaj rozważać tylko w ramach współczesnych koncepcji zarządzania finansami publicznymi, z uwzględnieniem wymogów jednolitej polityki fiskalnej UE. Z całą pewnością obowiązująca Konstytucja RP nie do końca odpowiada tym warunkom (najlepszym tego dowodem jest polski problem „janosikowego”, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania).

<sup>23</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...*, zwłaszcza rozdz. IX.

<sup>24</sup> Zob. D. Kamińska, E. Blacharska, *Finanse miasta od nowa*, FK 2014, nr 1-2, s. 106 i n.

<sup>25</sup> Por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...*

<sup>26</sup> E. Ruśkowski, *Finanse samorządu terytorialnego w konstytucjach...*, s. 24–25.

<sup>27</sup> M.-Ch. Steckel Assouere, *Le partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des vingt-sept pays membres de l'Union européenne*, *Revue Française de Finances Publiques* 2013, nr 121, s. 80.



#### 4.4. Struktura źródeł finansowania samorządu a jakość decentralizacji finansów publicznych (uwagi systemowe)

We wcześniejszych rozważaniach przyjmowano niemal powszechnie, że najlepszym sposobem (metodą, instrumentem) zapewnienia samodzielności finansowej JST jest wyposażenie ich w źródła dochodów opartych na własnych podatkach (podatkach samorządowych), potem zaś, gdy w większości krajów stawało się to niemożliwe – na dochodach własnych. Rozmyślenie pojęcia dochodów własnych, głównie przez zaliczanie do nich udziałów w podatkach państwowych, spowodowało, że dawna autonomia podatkowa samorządu utraciła znaczenie praktyczne. Zarówno nauka, jak i praktyka skoncentrowały się na kwestiach samodzielności wydatkowej oraz nowym problemie – adekwatności środków samorządu do realizowanych przez niego zadań. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń krajów UE można stwierdzić, że jedynie krajom skandynawskim udało się stworzyć i utrzymać system finansowania samorządu terytorialnego oparty głównie o własne podatki JST, dzięki czemu samodzielność finansowa samorządu zasługuje tam na wysoką ocenę<sup>28</sup>. Niejako zaprzeczeniem tego systemu jest opieranie finansowania samorządu głównie na dochodach transferowanych z budżetu państwa (ze środków centralnych). Jego przykładem jest system finansowania samorządu terytorialnego w Holandii, który zapewnia niewielką samodzielność finansową JST<sup>29</sup>. Dotychczas jednak nie są znane badania tego ostatniego systemu z punktu widzenia adekwatności zaspokajania potrzeb finansowych samorządu terytorialnego. Wydaje się natomiast, iż posiada on określone mechanizmy, sprzyjające realizacji zasady adekwatności<sup>30</sup>. O tym, na ile uwzględniają one interesy JST, a na ile głównie realizują centralne dyspozycje, powinny zdecydować przeprowadzone na miejscu badania empiryczne. Według istniejących hipotez, system ten realizuje głównie preferencje i uwzględnia możliwości organów centralnych.

Na tle tych dwóch „klasycznych” systemów finansowania JST polski system jawi się jako system pośredni (mieszany), chociaż w różnych okresach bardziej lub mniej zbliżający się do jednego z wymienionych systemów klasycznych. W okresie istnienia gmin jako jedynych JST (lata 1990–1998) miał on wiele wspólnego z systemem finansowania krajów skandynawskich. Po reformie samorządowej, która weszła w życie od 1 stycznia 1999 r., coraz bardziej się od niego oddalał; dzisiaj więc można powiedzieć, że generalnie bardziej przypomina on system finansowania samorządu terytorialnego w Holandii, niż odpowiedni system skandynawski.

Najczęściej jako „wzorcowy” system finansowania mieszanego JST wskazuje się system niemiecki<sup>31</sup>. Pomimo jego specyfiki, związanej z federacyjną kon-

<sup>28</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Finanse...*, s. 37 i n.; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1997.

<sup>29</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Finanse...*, s. 59 i n.

<sup>30</sup> Świadczą o tym liczne, zobiektywizowane kryteria przyznawania dotacji ogólnych, dobrze oddające potrzeby poszczególnych gmin oraz znacząca rola dotacji celowych, służących głównie neutralizacji postrzeganych centralnie dysproporcji oraz finansowaniu zadań doraźnych, przejściowych i jednorazowych.

<sup>31</sup> Zob. H. Sochacka-Krysiak, *Finanse...*, s. 83 i n. oraz J. Jagoda, *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec* (w:) E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007, s. 215 i n.

strukcją państwa, oraz niektórych rozwiązań oryginalnych, mogących mieć skuteczne zastosowanie tylko w określonych warunkach, na szczególną uwagę zasługuje mechanizm tzw. wyrównywania finansowego (*Finanzausgleich* – FAG). „System niemiecki stanowi doskonały przykład rozwiązania pośredniego w zakresie kształtowania źródeł finansowania działalności lokalnej, zwłaszcza dzięki stosowaniu kategorii «podatków wspólnych». Ponadto – w odróżnieniu od przykładów Szwecji, gdzie dla uruchomienia mechanizmu podziału między poszczególne jednostki terytorialne dochodów typu redystrybucyjnego wykorzystywana jest przede wszystkim tzw. siła podatkowa wspomnianych jednostek oraz Holandii, gdzie kryterium rozdzielenia środków zasilających finansowo budżety lokalne stanowią potrzeby lokalne mierzone w sposób zbiektywizowany przez odpowiednio dobrane mierniki – system niemiecki wyróżnia się kompleksowym potraktowaniem problematyki finansów publicznych z punktu widzenia ich pionowej struktury i swoistym «saldowaniem» własnej siły podatkowej oraz zapotrzebowania finansowego poszczególnych jednostek terytorialnych”<sup>32</sup>. Mechanizm „wyrównywania finansowego” w Niemczech realizuje się przez formę podziału pionowego, polegającego na odpowiednim podziale podatków między federację, kraje i gminy, oraz podział poziomy, w którym konfrontuje się siłę podatkową i zapotrzebowanie finansowe poszczególnych jednostek, aby ustalić klucz podziału między bogatymi i biednymi jednostkami tego samego szczebla. Siłę podatkową gminy ustala się na poziomie wyznaczonym przez średnie możliwości gmin, natomiast zapotrzebowanie finansowe na podstawie liczby jej mieszkańców, z odpowiednim korygowaniem tego miernika (o gęstość zaludnienia, strukturę demograficzną ludności, powierzchnię gminy, długość dróg, wielkość przeciętnych obrotów handlu detalicznego itd.). „Po pomnożeniu przez liczbę mieszkańców stawki zapotrzebowania finansowego na jednego mieszkańca gminy (która to stawka ustalana jest przez władze właściwego kraju na podstawie danych statystyki państwowej) i po skonfrontowaniu tej wielkości z siłą podatkową gminy otrzymuje się różnicę, która może być pokryta dotacją ogólną, ale zawsze nieco poniżej 100% kwoty niedoboru reprezentowanego przez tę różnicę; resztę zapotrzebowania pozostawia się trosce i staraniom gminy”<sup>33</sup>. Wydaje się więc, że niemiecki system „wyrównywania finansowego” o wiele lepiej niż polskie rozwiązania zapewnia określoną samodzielność finansową i adekwatność w finansowaniu zadań przez JST, a nad możliwością zastosowania pewnych jego mechanizmów i wskaźników warto byłoby się zastanowić.

Na odrębne badania zasługują także określone rozwiązania systemu finansów lokalnych na Litwie<sup>34</sup>. Dochody JST w tym kraju koncentrują się na dochodach własnych w ich szerokim rozumieniu, tzn. głównie na udziałach w podatkach państwowych. Pomimo niskich dochodów z podatków lokalnych Litwa znajduje się na pierwszym miejscu w UE pod względem udziału dochodów własnych w finansowaniu JST. System ten jest pozytywnie oceniany przez spo-

<sup>32</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Finanse...*, s. 89.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 90–91.

<sup>34</sup> Zob. V. Novikevicius, A. Seliava, *Władza i finanse lokalne w Republice Litewskiej* (w:) E. Ruśkowski, P. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne...*, s. 183 i n.



leczności lokalne<sup>35</sup>, chociaż nauka litewska ma krytyczny stosunek do jakości decentralizacji w tym kraju<sup>36</sup>.

#### **4.5. Inne problemy jakości decentralizacji finansów publicznych, zasługujące na przeprowadzenie badań porównawczych**

Powyżej omówione zostały tylko wybrane problemy badań porównawczych, związane z poprawą jakości decentralizacji finansów publicznych w Polsce. Co najmniej kilka kolejnych problemów zasługuje także na podobne badania; poniżej wymienię je tylko hasłowo, z powodu ograniczonych ram opracowania.

1. Poważne problemy z konstrukcją i stosowaniem przepisów w sprawie systemu korekcyjno-wyrównawczego dochodów JST (tzw. janosikowe) skłaniają do odrębnej debaty nad sensem utrzymywania tej instytucji w Polsce. Jej likwidacja byłaby bowiem rozwiązaniem w pełni konstytucyjnym, ograniczyłaby lub komplikowała jednak możliwości wyposażenia JST w znaczące dochody własne. Warto więc przyrzeć się zasadom i rezultatom funkcjonowania tej instytucji w takich krajach, jak Szwecja, Francja<sup>37</sup> czy Portugalia. Generalnie można bowiem stwierdzić, że istnienie dobrych rozwiązań w tym zakresie nie pozostaje w sprzeczności z jakością decentralizacji finansów publicznych, lecz może jej dobrze służyć.

2. Z punktu widzenia poprawy jakości decentralizacji finansów publicznych w Polsce słuszne wydają się postulaty oparcia dochodów własnych JST na jednym, podstawowym źródle dochodów. Ostatnio zyskuje na popularności koncepcja PIT-u komunalnego (samorządowego)<sup>38</sup>. Wydaje się, że ciekawe doświadczenia w tym zakresie mają Szwecja i Hiszpania<sup>39</sup>, dlatego warto byłoby je poznać pod kątem potencjalnej reformy w Polsce.

3. Ważna byłaby także odpowiedź na pytanie, na ile reguły nowego zarządzania finansami publicznymi, realizowanego na szczeblu lokalnym głównie w Wielkiej Brytanii, służą (lub mogą służyć) poprawie jakości decentralizacji finansów publicznych? Z reguły bowiem wady i zalety tych reform przedstawiane są obok (niezależnie) od naszych wyzwań, dotyczących poprawy jakości decentralizacji finansów publicznych i wydają się nie zawsze do nich dopasowane<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 213.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 214.

<sup>37</sup> Pomimo elementów korekcyjno-wyrównawczych, zawartych we francuskim systemie finansów lokalnych, instrumenty z udziałem „janosikowego” (czyli wpłaty jednostek bogatszych na rzecz biedniejszych) mają stosunkowo niewielkie znaczenie – zob. M. Bouvier, *Finanse lokalne we Francji*, Warszawa 1999, s. 55 i n.

<sup>38</sup> Zob. J. Neneman, P. Swianiewicz, *Co PIT komunalny znaczy dla finansów samorządowych?*, FK 2014, nr 1–2, s. 80 i n.

<sup>39</sup> Por. J. Marczał, *Charakterystyka samorządu terytorialnego w Hiszpanii* (w:) *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, red. K. Piotrowska-Marczał, Warszawa 2009, s. 132 i n.

<sup>40</sup> Zob. J. Śmiechowicz, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Warszawa 2011, s. 227 i n.

4. Bezcenna byłaby także próba ustalenia, na ile w badanych krajach poziom zadłużenia JST wiąże się ze sposobem (stopniem) realizacji zasady adekwatności oraz jaki wpływ na jakość decentralizacji ma zwiększenie dyscypliny budżetowej UE wobec krajów członkowskich.

## 5. Wnioski końcowe

Przeprowadzenie przedmiotowych badań wymaga powołania wieloosobowego zespołu specjalistów, złożonego z prawników i ekonomistów. Badania powinny zostać przeprowadzone na miejscu w krajach wymienionych przy omawianiu określonych problemów badawczych (Francja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Niemcy, Polska, Portugalia, Szwecja). Ze względu na wymogi formalne badań porównawczych można byłoby je uzupełnić o Danię i Czechy, za wyborem których przemawiają liczne, dodatkowe argumenty. Instrumentem badań byłby jednolity dla wszystkich krajów kwestionariusz badawczy ze szczególną rozbudową zagadnienia, dla którego dany kraj został wytypowany do badań. Podstawą jego wypełnienia byłyby kontakty ze specjalistami przedmiotu, przedstawicielami centralnej administracji finansowej i samorządowcami z danego kraju. Poważnym uzupełnieniem badań byłyby analizy przypadku wybranej gminy z danego kraju. Zawierałyby one krótką charakterystykę gospodarki finansowej danej gminy, charakterystykę instrumentów wpływających na jakość decentralizacji finansów publicznych i ich stosowania przez gminę oraz ocenę jakości decentralizacji finansów publicznych w danym kraju, na przykładzie badanej gminy. Analiza uwzględniałaby w szczególności wybrane dla danego kraju (i gminy) problemy.

Przeprowadzone badania byłyby podstawą do przygotowania ekspertyzy badawczej, dotyczącej istotnych dla Polski problemów poprawy jakości decentralizacji finansów publicznych. Stanowiłyby też podstawę do opracowania monografii poświęconej jakości decentralizacji finansów publicznych w krajach UE.

## Niektóre teoretyczne zagadnienia z zakresu restytucji samorządu publicznego i jego podstaw materialnych

### 1. Wstęp

W większości państw Europy Środkowej i Wschodniej, a więc również w Republice Czeskiej i na Słowacji, będących podmiotami byłej federacji czechosłowackiej<sup>1</sup>, upłynęło 25 lat od reaktywacji administracji publicznej według tradycyjnych, przedwojennych koncepcji.

W 1990 r. doszło do likwidacji systemu komitetów narodowych (odpowiedników rad narodowych w Polsce) i terenowej administracji państwowej. Organy te od połowy lat 40. ubiegłego wieku były lokalnymi reprezentantami administracji państwowej, a jednocześnie realizatorami polityki rządzącej partii komunistycznej. W drugiej połowie lat 40. miało miejsce pełne upaństwowienie samorządowych elementów systemu. Majątek komunalny został znacjonalizowany i stał się częścią majątku państwowego. W 1949 r. doszło do całkowitego zniesienia tradycyjnego ustroju terytorialnego, chociaż już od 1945 r. był on podporządkowany systemowi komitetów narodowych. Zniknęła historyczna Ziemia Morawskośląska, a także Czechy, które zostały zastąpione ustrojem „krajским”, to znaczy wojewódzkim. Komitety narodowe istniały więc na szczeblu gminy, powiatu i województwa, według terytorialnego podziału administracyjnego kraju z 1960 r. Podział ten w sposób formalny istnieje do dzisiaj<sup>2</sup>. Nie został jednak przejęty do konstrukcji systemu samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej. System ten składa się obecnie tylko z gmin i województw, w większości obszarem i liczbą mieszkańców przypominających województwa z lat 50. zeszłego wieku. Rok 1990 stał się rokiem restytucji sektora samorządowego.

---

<sup>1</sup> Istniała na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 143/1968 Sb. o Federacji Czechosłowackiej od 1 stycznia 1969 r. do 31 grudnia 1992 r.

<sup>2</sup> Korzystają z niego np. sądownictwo, prokuratura, system filii Czeskiego Banku Narodowego, a do niedawna też Policja Republiki Czeskiej i częściowo również służba celna oraz terenowe organy finansowe (administracja skarbową).

## 2. Sektor samorządowy

Przez sektor samorządowy należy rozumieć zdecentralizowaną część sektora publicznego, tworzoną przez korporacje publicznoprawne wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej w formach prawnych właściwych dla samorządu. W decydującej większości pierwotną, ekonomiczną podstawą istnienia tego sektora jest mienie poszczególnych korporacji. Tę podstawę mogą również stanowić, łącznie z majątkiem samorządu, prawa do korzystania z majątku państwa<sup>3</sup>. Sektor samorządowy można podzielić według kryterium terytorialnego lub branżowego.

Sektor municypalny w Europie Środkowej tworzony jest przez JST, stopniowane według trzech szczebli. W skład sektora municypalnego nie wchodzi jednostki podziału administracyjnego państwa, a także podmioty federacji – ziemie (Bundesländer) w Austrii i Niemczech, podobne podmioty w Rosji czy republiki narodowe funkcjonujące do 1992 r. w federacji czechosłowackiej. Podstawową częścią składową sektora municypalnego są gminy. Ponadto tworzą go terytorialnie wyższe JST. Strukturę tych jednostek przedstawia poniższa tabela.

Państwo	Podstawowa JST	JST I stopnia	JST II stopnia
<b>Polska</b>	gmina	powiat	województwo
<b>Republika Czeska</b>	obec	-	kraj
<b>Słowacja</b>	obec	samosprávny okres	samosprávny kraj

Obok sektora municypalnego istnieją instytucje zrzeszające osoby związane samorządowo zorganizowanym wykonywaniem zadań publicznych (w większości zrzeszone przymusowo). Interes, który je wiąże, to najczęściej wykonywana przez nie profesja – wolny zawód, wymagający w znacznym stopniu niezależności od administracji rządowej. W kwestii wyodrębnienia wolnych zawodów należy stwierdzić, że trudno jest niekiedy ustalić za pomocą kryteriów materialnych (przedmiotu działania), czy dany zawód zalicza się do tej grupy. Decydują kryteria formalne, tj. aktualne ustawodawstwo uwzględniające potrzeby społeczeństwa i państwa. Odbiorca świadczeń chce mieć bowiem gwarancję wykonywania niektórych usług na wysokim poziomie. Leży to w interesie publicznym<sup>4</sup>. W takim interesie leży też dostęp do tych usług bez ograniczeń politycznych, religijnych, rasowych, stanu osobistego, a nawet bez względu na przynależność obywatelską lub stan majątkowy.

Wskazane publicznoprawne korporacje profesjonalne (wolnych zawodów) świadczą usługi w interesie publicznym, realizując gwarancje wobec państwa i społeczeństwa (gwarancja wysokiego poziomu profesjonalizmu oraz dotrzymywania etyki profesjonalnej przy wykonywaniu danego wolnego zawodu), oraz wobec osób w niej zrzeszonych (zabezpieczenie niezależności – pewnego stopnia oporu wobec nacisków rozmaitych politycznych interesów rządzących).

<sup>3</sup> P. Havlan, *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*, Praha 2004, s. 23 i n.

<sup>4</sup> Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 62.

Ustawodawstwo zapewnia tym korporacjom niezależność materialną. Gwarantuje też prawo własności majątku i prawo własnej gospodarki finansowej (z możliwością korzystania z różnych dotacji z budżetu państwa).

### 3. Fundamenty administracji publicznej

Administracja publiczna oparta jest na fundamentach stworzonych na podstawie jej charakterystycznych cech, a także specyfiki działań wykonywanych w ramach administracji. Tymi fundamentami są:

- 1) fundament założonego celu;
- 2) fundament formalny;
- 3) fundament terytorialny;
- 4) fundament personalny;
- 5) fundament materialny;
- 6) fundament władczy.

Administracja publiczna w sensie materialnym jest działalnością celową, kierowaną określonymi postulatami, które składają się na jeden główny i podstawowy postulat. Fundament założonego celu administracji publicznej polega na tym, że administracja publiczna jest celową działalnością społeczną, umożliwiającą realizację władzy wykonawczej. Działy lub branże administracji są tworzone i istnieją dla spełnienia określonego głównego zamierzenia. Cel stawiany przed administracją publiczną nie podlega zbyt częstym zmianom. Zależy on od zmian społeczno-politycznych. Ogólnym celem istnienia administracji publicznej, podobnie jak istnienia całego sektora publicznego, jest świadczenie usług dla zaspokojenia potrzeb publicznych czy ogólnospołecznych. Dzięki podstawowej demokratycznej zasadzie nowoczesnej administracji publicznej, owej *le service public*, cel ten zostaje praktycznie niezmienny. Jedynie z powodów politycznych może dojść do zmian postulatów niższej rangi. Chcąc zrealizować określone postulaty administracji publicznej, należy odpowiednio zaplanować niezbędne środki i uwzględnić istniejące do wykorzystania możliwości. Należy też odpowiednio rozłożyć akcenty dotyczące celów, które powinny być traktowane jako priorytetowe.

Prawa i obowiązki adresatów działań publiczno-administracyjnych są zróżnicowane w zależności od działów administracji publicznej. Realizacja tych działań wymaga podjęcia specyficznych form, środków, narzędzi i metod. Nie ma tu jednak dowolności przy ich wyborze. Istnieją też granice możliwych sposobów ingerencji w prawa i obowiązki adresatów działań administracji publicznej. Wynikają one z norm prawnych realizujących zasady legalności i legitymizacji. Określone cele stawiane przed administracją publiczną wynikają zatem nie tylko z deklaracji politycznych, lecz zawarte są również w aktach normatywnych – ustawach, a także w aktach o randze konstytucyjnej. Formalny fundament administracji publicznej wywodzi się z fundamentu założonego celu, kiedy ustawodawca formułuje w treści aktu normatywnego określony cel, wprowadzając jednocześnie pewne ograniczenia konstytucyjne lub ustawowe. W ten sposób kształtowany jest krąg podmiotów zobowiązanych do podjęcia

określonych działań. Fundament formalny jest jedną z zasad sektora publicznego. Wszystkie jednostki tworzące sektor publiczny powstają i działają na podstawie aktu ustawowego, przewidującego kompetencje oraz procedury działań. Administracja publiczna wykonuje też działalność, która nie jest bezpośrednio uregulowana ustawą. Jest to działalność w granicach ustawy, często w interesie publicznym, która uzupełnia charakter opiekuńczy administracji publicznej w sensie służby publicznej. Może to dotyczyć przekazania informacji, deklaracji, wniosków, organizowania wykładów instruktażowych, kursów i innych usług.

Fundament terytorialny administracji publicznej ujawnia się przy wypełnianiu zadań związanych z władztwem dotyczącym określonego terytorium. Wypływa to z suwerenności terytorialnej państwa, która ogranicza możliwości wykonywania administracji do obszaru państwa. Przekroczenie tych granic przy wykonywaniu zadań administracji jest możliwe tylko na podstawie aktów prawa międzynarodowego<sup>5</sup>.

Fundament personalny wywodzi się z tego, że administracja publiczna jest formą kierowania społeczeństwem. Chodzi więc o kierowanie ludźmi przez ludzi. Przepisy prawne wskazują adresata administracji publicznej oraz wymagania wobec wykonawcy. W ramach tego fundamentu stykamy się z bardzo skomplikowanymi problemami w administracji publicznej – elementem ludzkim<sup>6</sup>. Wykonawcami administracji publicznej i jej adresatami nie mogą być rzeczy (komputery) czy zwierzęta (np. pies służbowy). Mogą one być tylko jej obiektem, a raczej częścią składową przedmiotu administracji.

Przesłanką wykonywania jakichkolwiek usług lub produkcji dóbr jest minimalne zaplecze materialne. W zależności od posiadania lub nieposiadania osobowości prawnej jednostka sektora publicznego może być właścicielem majątku lub może nim zarządzać jako użytkownik. Może także dochodzić do sytuacji, w których administracja korzysta z majątku prywatnego<sup>7</sup>. Materialnym fundamentem administracji publicznej będą zatem rzeczy, środki pieniężne i inne wartości materialne, które są przeznaczone do realizacji zadań administracji publicznej.

Fundament władczy stanowi ochronę działalności administracji publicznej oraz umożliwia zastosowanie środków przymusu wobec określonych podmiotów w zakresie niezbędnym dla osiągnięcia celu administracji. Realizacja tego celu zapewniona jest różnymi środkami, łącznie z możliwością zastosowania sankcji i represji. Środki przymusu państwowego można stosować tylko wtedy, gdy pozostają one w zakresie fundamentu formalnego administracji publicznej, oraz wyłącznie wtedy i tylko w taki sposób, który umożliwia realizowanie fundamentu założonego celu administracji publicznej. Stosowanie środków wykraczających poza zakres obu fundamentów: formalnego i założonego celu, jest działalnością sprzeczną z prawem i jest połączone z odpowiedzialnością za wynikłą z takiego działania szkodę, a także odpowiedzialnością deliktową. Realizowanie władczego fundamentu administracji publicznej korygowane przez

<sup>5</sup> Na temat terytorialnego fundamentu samorządu terytorialnego np. P. Průcha, *Správní právo – obecná část*, Brno 2004, s. 189.

<sup>6</sup> P. Mrkývka, *Pracovníci veřejné správy* (w:) P. Průcha, P. Mrkývka, S. Skulová, *Vybrané kapitoly ze správní vědy*, Brno 1993.

<sup>7</sup> P. Havlan, *Vlastnictví státu*, Brno 2003.



fundament formalny i jednocześnie przez fundament założonego celu wymaga stosowania zasady legalności w działalności administracji publicznej.

#### 4. Centralizacja i decentralizacja

Dwadzieścia pięć lat odbudowy sektora samorządu terytorialnego, a także całej administracji publicznej, to konflikt między centralizacją i decentralizacją. Trzeba więc poświęcić trochę miejsca tym głównym elementom konstrukcji systemu administracji publicznej. Znaczenie tego zagadnienia polega na tym, że w warunkach, w których wielkie systemy mają przewagę, potrzebna jest nie tylko pewna miara centralizacji, ale również odpowiednia miara decentralizacji<sup>8</sup>.

Tworzenie struktur administracji publicznej za pomocą przekazywania zadań i kompetencji z centrum na inne jednostki nie oznacza od razu procesu decentralizacji, tak jak proces koncentracji wykonywania zadań administracji nie musi być centralizacją. Trzeba odróżniać pionową strukturę administracji, kiedy dochodzi do przekazywania zadań i kompetencji na podległe jednostki organizacyjne. Jednostki te wykonują zadania zlecone z minimalną swobodą co do ich realizacji oraz z minimalną własną odpowiedzialnością za wykonanie tych zadań. Odpowiedzialność tę ponosi centrum, to znaczy państwo. System taki funkcjonował w Czechosłowacji, Polsce oraz innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej przede wszystkim w okresie sowietyzacji administracji, to znaczy w czasach Rad Narodowych w Polsce lub Komitetów Narodowych w byłej Czechosłowacji. System ten nie cechował się jednak czystą koncentracją władzy – był uzupełniony o organy wyspecjalizowane. Tworzenie takich systemów nie jest decentralizacją, ale szczeblową budową aparatu administracji z elementami prowincjonalności i resortowości. Już pod koniec lat 80. zeszłego wieku była w tych państwach widoczna tendencja do decentralizacji w ramach większości resortów, łącznie z odnowieniem elementu samorządu terenowego oraz zawodowego. Procesy te zauważano w literaturze przedmiotu, przyjmując, że „wszelka administracja społeczności w ogóle jest wypadkową działania dwóch sprzecznych sił: siły odśrodkowej, prężącej w kierunku zróżnicowania i decentralizacji w najszerszym tego słowa znaczeniu oraz dośrodkowej, prężącej ku całkowaniu, ku koncentracji. Te dwie siły występują zawsze i wszędzie równocześnie, aczkolwiek w zmiennym natężeniu. Formy ustroju są więc syntezą tych dwóch sprzeczności”<sup>9</sup>.

Decentralizację administracji publicznej możemy rozumieć w pewnym sensie jako proces odpaństwowienia administracji, przeniesienie zadań administracji na ogniwa w określonym stopniu samodzielne i niezależne od państwa – ogniwa samorządowe w znaczeniu samorządu publicznego.

Postulatem znajdującym miejsce w nowoczesnych programach reform administracji publicznej jest przybliżenie administracji publicznej obywatelowi. Owo przybliżenie może mieć szerokie znaczenie: przybliżenie w sensie zniesienia tajemnic i sekretów oraz barier biurokracji – to znaczy pokazanie „ludz-

<sup>8</sup> P. Průcha, *Správní právo...*, s. 151.

<sup>9</sup> M. Jaroszyński, *Problemy ustroju administracyjnego* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, t. 6, Warszawa 1964, s. 33.



kiej twarzy” biurokracji i przekształcenie biurokracji w „administrację z ludzką twarzą” – oraz przybliżenie w sensie terytorialnym – to znaczy umiejscowienie organów administracji publicznej jak najbliżej obywatela, aby spełnianie jego obowiązków wobec administracji odbywało się jak najmniejszym kosztem<sup>10</sup>. Jednocześnie administracja powinna być na tyle bliska obywatela lub przedmiotu jej zainteresowań, żeby mogła dobrze znać środowisko, problemy, sytuacje, w jakich znajduje się adresat działań administracji. W pewnym momencie, w ramach desowietyzacji administracji terenowej, zniknęły niepotrzebne już terenowe referaty zajmujące się sprawami gospodarczymi, będące częścią składową np. komitetów narodowych.

Decentralizacja ma oznaczać nie tylko przybliżenie administracji publicznej obywatelowi, ale też przeniesienie odpowiedzialności i pewnej samodzielności w wykonywaniu zadań na jednostki samorządowe, będące najbliżej obywatela.

Jeżeli ustroj administracji publicznej jest syntezą elementów centralizacji, decentralizacji i jednocześnie dekoncentracji, to powinniśmy zrozumieć istotę procesu decentralizacji. W sektorze publicznym (z administracją publiczną włącznie) dochodzi do decentralizacji, gdy decentralizacja oszczędza środki publiczne, jest bardziej gospodarna niż przy świadczeniu usług publicznych z centrum – a administrację publiczną trzeba traktować jak *public service*. Ze względu na demokratyczny charakter tego ustroju, kiedy władza wywodzi się z ludu i dla ludu, decentralizacja powinna być też bardziej gospodarna wobec adresatów administracji publicznej.

Przy decydowaniu o decentralizacji bierze się też pod uwagę analizę korzyści, tj. ustalenie, dla jakiego poziomu decentralizowanie świadczeń jest dla wspólnot mieszkańców korzystne – czy dla gminy, czy dla wyższych stopni samorządu, czy dla ogółu obywateli danego kraju<sup>11</sup>. Jeżeli wykonywanie zadań administracji publicznej jest finansowane ze środków mających źródło w podatkach płaconych przez obywateli, oznacza to, że administracja jest blisko źródła swojego bytu materialnego. Wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej będzie w ten sposób bliskie kontroli publicznej, bo podmioty odpowiedzialne za jego stan są bliżej obywatela.

W podejściu do zakresu decentralizacji i dekoncentracji istotne jest uświadomienie<sup>12</sup>:

- 1) liczby adresatów administracji publicznej, aby można było porównać oszczędności wspólnych kosztów i ograniczenia nakładu usług świadczonych przez centrum;

<sup>10</sup> Śp. Profesor Yvonne Štreková, bardzo znana postać w dziedzinie zarządzania strefy nieprodukcyjnej, kiedy pełniła funkcję doradcy Ministra Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej do spraw reformy administracji publicznej, podczas jednego ze spotkań naukowych dotyczących powstania wyższych jednostek samorządu terytorialnego wypowiedziała się o problemie „przybliżenia” administracji obywatelowi w ten sposób, że organ lub urząd ma być na tyle blisko obywatela, żeby ten mógł spokojnie rano zjeść śniadanie i najpóźniej wrócić na kolację, jeżeli chodzi o administrację rządową, a w przypadku samorządu terytorialnego – na obiad.

<sup>11</sup> J. Peková (w:) J. Peková, J. Pilný, *Veřejná správa finance veřejného sektoru*, Praha 2002, s. 52.

<sup>12</sup> Por. *ibidem*, s. 53. Chociaż rozdział ten dotyczy całej strefy sektora publicznego, a przede wszystkim decentralizacji produkcji dóbr publicznych, można skorzystać z prezentowanych tam rozstrzygnięć dla zagadnień administracji publicznej.

- 2) dokładnego zakresu zadań administracji publicznej wykonywanych przez samorząd lub jednostki terenowe;
- 3) standardu usług publicznych, jaki powinien być zagwarantowany (uwzględniając możliwości sektora finansów publicznych).

Zagadnienie standardu usług sprowadza się do problematyki potrzeb i stanu bazy materialnej dla zdecentralizowanej administracji publicznej. Łącznie z decentralizacją zadań i kompetencji trzeba podjąć decyzję o wyposażeniu rzeczowym i finansowym administracji publicznej, której działalność będzie realizowana przez JST. Baza materialna samorządu terytorialnego została stworzona przez:

- 1) restytucję majątku komunalnego, który został upaństwowiony na przełomie lat 40. i 50. zeszłego wieku;
- 2) transfer majątku państwowego, który został JST przekazany ze względu na potrzeby korespondujące ze zleconymi zadaniami administracji publicznej;
- 3) skierowanie nowych źródeł dochodów, stanowiących przychody skarbowości lokalnej<sup>13</sup>.

Tym sposobem doszło do decentralizacji majątku i do decentralizacji finansów publicznych. Fiskalna decentralizacja przychodów i rozchodów w ustroju budżetów publicznych jest wynikiem procesów podziału środków stosowanych w ramach systemu skarbowości. Dochodzi do tego przez podział dochodów z podatków między budżet państwa a budżety JST oraz przez przyznawanie dotacji z budżetu państwa do budżetów JST<sup>14</sup>.

## **5. Decentralizacja administracji publicznej a zasada federalizmu fiskalnego**

Wraz z realizacją decentralizacji w administracji publicznej doszło do wprowadzenia zasady federalizmu fiskalnego. Zasada ta w swojej podstawie jest decentralizacją finansów publicznych. W ramach tradycyjnie pojmowanego prawa finansowego możemy obserwować wyróżnienie dwóch relatywnie samodzielnych części prawa finansów publicznych: z jednej strony, prawa finansów państwowych, zawierającego normy dotyczące budżetu państwowego, gospodarki finansowej państwa oraz regulacji państwowych funduszy celowych, i z drugiej strony, prawa budżetowego lokalnego (samorządów terytorialnych). To samo dotyczy prawa daninowego, które możemy zaliczać do prawa finansów publicznych w postaci jego autonomicznej części.

Pewnym symbolem autonomii finansów lokalnych jest osobna regulacja ich zasad w ustawach odrębnych od tych, które dotyczą budżetu państwowego. W Republice Czeskiej nastąpiło to w 2000 r. w postaci dwóch aktów ustawowych: ustawy o zasadach budżetowych budżetów terytorialnych<sup>15</sup>, zwanej „ustawą z małymi zasadami”, oraz ustawy o zasadach budżetowych i zmianie

<sup>13</sup> P. Mrkývka, *Finanční správa*, Brno 1997, s. 30 i n.

<sup>14</sup> J. Peková (w:) J. Peková, J. Pilný, *Veřejná správa...*, s. 54.

<sup>15</sup> Nr 250/2000 Sb. z późn. zm. – Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

niektórych ustaw (zasady budżetowe)<sup>16</sup>, zwanej „ustawą z dużymi zasadami”. Nie ma między nimi żadnego hierarchicznego zróżnicowania – obie są ustawami, nie ma też między nimi stosunku *lex specialis* – *lex generalis*. Przedmiotem ustawy o zasadach budżetowych jest budżet państwowy i wyłącznie gospodarka finansowa państwa. Ustawa ta nie pełni nawet funkcji części ogólnej dla prawa budżetowego. W żadnej ustawie nie ma przepisu, który by stwierdzał możliwość korzystania subsydiarnego z tzw. dużych zasad. Czeskie prawo budżetowe zmieniło w ten sposób koncepcję jednolitej regulacji, która była zawarta w ustawie o zasadach gospodarowania środkami budżetowymi Republiki Czeskiej oraz gmin w Republice Czeskiej (zasady budżetowe republiki)<sup>17</sup> z 1990 r.<sup>18</sup>

Podobna sytuacja jest w prawie budżetowym Republiki Słowackiej. Do 2005 r. ustawa o zasadach budżetowych z 1995 r.<sup>19</sup> była podstawową regulacją prawną gospodarki budżetowej państwa oraz samorządu terytorialnego. Głównym zadaniem tej ustawy było regulowanie budżetu państwowego. Po wejściu Republiki Słowackiej do UE zostały uchwalone dwie ustawy: ustawa o zasadach budżetowych administracji publicznej oraz zmianach i uzupełnieniu niektórych ustaw<sup>20</sup> oraz ustawa o zasadach budżetowych samorządu terytorialnego i uzupełnieniu niektórych ustaw<sup>21</sup>. Przedmiotem regulacji pierwszej z ustaw, czyli ustawy o zasadach budżetowych administracji publicznej, są szeroko pojęte zagadnienia budżetu państwa i procedury budżetowej. Druga słowacka ustawa o zasadach budżetowych samorządu terytorialnego reguluje zagadnienia budżetu i procedury budżetowej w odniesieniu do JST, w tym także stosunki finansowe między budżetem państwowym i budżetami JST.

Sytuację w prawie budżetowym Słowacji V. Babčák ocenia dosyć negatywnie. Przede wszystkim wybór nazwy ustawy regulującej gospodarkę budżetową państwa wywołuje nieporozumienia, ponieważ samorząd terytorialny jest częścią składową administracji publicznej. Krytykuje również niepotrzebne nakładanie się pojęć w obydwu ustawach<sup>22</sup>. Konstrukcja słowackiego prawa budżetowego różni się od czeskiej m.in. tym, że zasady budżetowe administracji publicznej na Słowacji są na swój sposób normami generalnymi, zawierają ogólne

<sup>16</sup> Nr 218/2000 Sb. z późn. zm. – Zákon o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>17</sup> Nr 576/1990 Sb. z późn. zm. – Zákon o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).

<sup>18</sup> Trzeba przypomnieć, że w tym czasie, do końca 1992 r., istniała potrójna regulacja zasad budżetowych. Zasady budżetowe w ustawie nr 576/1990 Sb. były zasadami Republiki Czeskiej, tj. jednego z dwóch podmiotów federacji. Drugi z podmiotów federacji, Republika Słowacka, miała swoje osobne zasady budżetowe i gospodarka finansowa oraz budżet federacji kierowały się też swoimi zasadami. Po rozłamie Czechosłowacji w skład porządku prawnego niezależnej Republiki Czeskiej weszła, na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 4/1993 Sb., tylko ustawa – Zasady budżetowe republiki nr 576/1990 Sb.

<sup>19</sup> Nr 303/1995 Z.z. z późn. zm. – Zákon o rozpočtových pravidlech.

<sup>20</sup> Nr 523/2004 Z.z. z późn. zm. – Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákoníc.

<sup>21</sup> Nr 583/2004 Z.z. z późn. zm. – Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákoníc.

<sup>22</sup> V. Babčák (w): V. Babčák [et al.], *Finančné právo a finančná správa*, Bratislava 2008, s. 146.

uregulowanie dysponowania środkami publicznymi. Podają ogólną definicję sektora administracji publicznej, a przede wszystkim określają środki publiczne. Konstrukcja ustaw – zasad budżetowych jest podobna, chociaż ich treść, a głównie koncepcje niektórych instytucji, są już rozbieżne<sup>23</sup>.

Model polski opiera się, w odróżnieniu od Słowacji i Republiki Czeskiej, na jednej podstawowej regulacji, którą jest ustawa o finansach publicznych. W literaturze ocenia się, że ustawa o finansach publicznych nie tylko nawiązuje do konstytucyjnych zasad i wartości, lecz rozwija je w sposób twórczy w swych postanowieniach<sup>24</sup>. Ustawa o finansach publicznych jest fundamentem regulacji prawnej finansów publicznych i sektora finansów publicznych, gospodarki budżetowej państwa i jednocześnie JST. Autonomia finansów lokalnych może być zagwarantowana w ramach wspólnej regulacji całego systemu<sup>25</sup>.

Bez względu na koncepcje regulacji prawnej prawa budżetowego można wskazać cechy wspólne dla omówionych trzech krajów. Prawo budżetowe zawiera publicznoprawną regulację fundamentów finansów publicznych i istoty sektora finansów publicznych. Do sfery prawa budżetowego w szczególności należą zasady:

- 1) publicznej gospodarki finansowej państwa oraz samorządu terytorialnego, na których opiera się system publicznych funduszy pieniężnych (budżetów publicznych) oraz JST;
- 2) regulacji realizowanych stosunków budżetowych, od alokacji środków pieniężnych w funduszach publicznych, przez ich dystrybucję i redystrybucję, po ich zużycie w formach wydatków i rozchodów publicznych;
- 3) planowania łącznie z zasadami tworzenia budżetów publicznych w sensie podstawowych dokumentów, to znaczy opracowania projektów i uchwalania aktów przewidujących pewne dochody publiczne i jednocześnie określających kwoty wydatków i rozchodów publicznych;
- 4) istnienia i funkcjonowania systemu kontroli w dziedzinie finansów publicznych (kontroli finansowej), łącznie z zabezpieczeniem jawności i przejrzystości finansów publicznych;
- 5) funkcjonowania, zarządzania długiem publicznym i sanacji finansów publicznych.

Ze względu na członkostwo tych krajów w UE do prawa budżetowego należą też zasady i tryb gospodarowania środkami będącymi przychodami budżetów Wspólnot Europejskich oraz środkami pochodzącymi z tych budżetów (budżetu UE).

Wspólną cechą wskazanych systemów jest też to, że regulacja prawna, w pewnym stopniu zmierzająca do kodyfikacji prawa budżetowego, pomija finanse tej części samorządu publicznego, który nie jest samorządem terytorialnym. Dotyczy to np. samorządu zawodowego. Podobnie jak gmina, samorząd

<sup>23</sup> P. Mrkývka, *Zasady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej (w:) Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006, s. 44 i n.

<sup>24</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 9 i n.

<sup>25</sup> W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publiczno-prawnych*, Wrocław 2005, s. 16.

zawodowy dla pełnienia zadań wyznaczonych ustawą potrzebuje odpowiedniej bazy materialnej. Baza ta jest tworzona w sposób podobny jak w przypadku samorządu terytorialnego i zarządzana na podobnych zasadach. Podstawowym aktem, na którym opiera się działalność finansowa samorządu zawodowego, jest budżet. Jego przychody są wyznaczone przez ustawę, ustawa wymienia również źródła funduszy pieniężnych takiego samorządu. Do dyspozycji organów samorządu zawodowego pozostawia się ustalanie wysokości wydatków budżetowych oraz kwoty najważniejszego przychodu budżetu samorządu zawodowego – składek członkowskich. Składki te mają charakterystyczne cechy podatków, ponieważ są obowiązkowe, ustalone i pobierane na podstawie ustawy, pod przymusem oraz bez ekwiwalentu, to znaczy bez bezpośredniego świadczenia ze strony pobierającego składki. Składki są w ten sposób *sui generis* daniną. Powołanie, istnienie i działanie samorządu zawodowego działającego na rzecz interesu publicznego, sposób jego finansowania i prowadzona działalność gospodarcza nie dają jednak podstaw do wyeliminowania stosunków realizowanych w ramach działalności finansowej samorządu zawodowego z zakresu finansów publicznych. Prawo budżetowe *sensu stricto* nie włączyło ich regulacji do poszczególnych ustaw regulujących finanse publiczne: polskiej ustawy o finansach publicznych lub ustaw o zasadach budżetowych w Republice Czeskiej i na Słowacji. Zasady budżetowe samorządu zawodowego uregulowane są najczęściej w tych ustawach, na podstawie których funkcjonują poszczególne samorządy zawodowe<sup>26</sup>.

**Doc. Petr Mrkývka**, kierownik Katedry Prawa Finansowego i Gospodarki Narodowej, Wydział Prawa Uniwersytetu Masaryka, Brno, Republika Czeska, profesor Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku

---

<sup>26</sup> Stosunkom prawno-finansowym w sferze samorządu zawodowego poświęciła swoje *rigorosum* P. Adamková, *Finance profesních komor (rigorózní práce)*, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno 2006.

## Budżet partycypacyjny w Hiszpanii

### 1. Wprowadzenie

Zainteresowanie budżetem partycypacyjnym<sup>1</sup>, w Polsce zwanym także obywatelskim, znanym na świecie od 27 lat, skłania do refleksji nad tym zjawiskiem, a głównie nad jego skalą. W związku z tym rodzi się wiele pytań. Po pierwsze, dlaczego w warunkach demokratycznego państwa prawa, w sytuacji, gdy są wolne wybory i możliwość wpływania na decyzje podejmowane przez odpowiednie organa stanowiące w JST o zakresie zaspokajania potrzeb ich mieszkańców, obywatele angażują się w akcję, na którą przeznaczają się jedynie ułamek środków publicznych? Po drugie, jaka może być skala zaangażowania środków publicznych (budżetu gminy) w budżet partycypacyjny? Po trzecie, w jaki sposób ma być tworzony budżet partycypacyjny, aby rzeczywiście odzwierciedlał oczekiwania mieszkańców, czyli jak zabezpieczyć taki budżet przed politykami i partiami politycznymi? Inne ważne pytania związane są z regulacjami prawnymi. Czy budżet partycypacyjny ma uzyskać własne regulacje, jeżeli tak, to jakie i kto ma tego dokonać, a jeżeli nie, to czy niezbędna jest formalizacja tego budżetu w ramach istniejącego porządku prawnego, czyli ustawy o finansach publicznych? Przedstawione pytania wyrażają jedynie niektóre problemy wymagające rozstrzygnięcia. Jednakże celem niniejszych rozważań jest wskazanie doświadczeń hiszpańskich w zakresie tworzenia i realizacji budżetów partycypacyjnych, jako pewnych wytycznych, sugestii i odniesień dla polskich rozwiązań, być może także zainicjowanie dyskusji lub, jeżeli już się rozpoczęła, przyłączenie się do niej.

Zjawisko budżetu partycypacyjnego można i należy poddać analizie na co najmniej czterech płaszczyznach: społecznej, politycznej, ekonomicznej i organizacyjnej. Z perspektywy doświadczeń hiszpańskich trzeba zwrócić uwagę na pojawiające się trudności przed takimi analizami i badaniami. Jest to zjawisko nowe i z tego powodu trudności mogą sprawiać kwestie metodologiczne, bowiem każda jednostka samorządowa (głównie, jeżeli nie jedynie, są to gminy) stosuje własne rozwiązania, a brak jest centralnych informacji o tych przedsięwzięciach. Przykład w tym zakresie podaje C. Pineda Nebot, zwraca-

---

<sup>1</sup> Po portugalsku: *el Orçamento Participativo*, po hiszpańsku: *Presupuesto Participativo*.



jąc uwagę na trudności z ustaleniem liczby gmin hiszpańskich, które wprowadziły budżet partycypacyjny<sup>2</sup>. Podobna sytuacja może mieć miejsce w Polsce, tym bardziej że ten instrument demokratycznego współdecydowania o sprawach lokalnych pojawił się w Polsce dość późno. Dlatego, zanim przejdzie się do prezentacji rozwiązań hiszpańskich, trzeba wskazać na specyfikę wejścia w ten układ w Polsce.

Przywróceniu samorządu terytorialnego w Polsce w 1989 r. towarzyszyło przeświadczenie o budowie nowoczesnego, demokratycznego i obywatelskiego społeczeństwa, zaangażowanego w sprawy lokalne, sprawy mu najbliższe. Panowała wiara, że mądrość mieszkańców przyczyni się do najbardziej korzystnych wyborów zarówno władz samorządowych, jak i sposobów zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Miały temu służyć przede wszystkim instytucje demokratycznego państwa prawa, takie jak wolne wybory, niezależność kandydatów do pełnienia różnych funkcji – radnych, a także wójtów, burmistrzów, prezydentów. Czy zatem zawiodła demokracja i nastąpiło rozczarowanie przyjętymi rozwiązaniami stosowanymi w Polsce, przy równoczesnej potrzebie uczestniczenia w życiu społeczności lokalnych, czy też, co raczej wydaje się wątpliwe, budżet partycypacyjny jest wyższą formą demokracji przedstawicielskiej? Aby móc odpowiedzieć na te pytania, a ponadto na dodatkowe, czy takie rozwiązanie jest korzystne i z jakiego (jakich) punktu widzenia, niezbędne jest przeprowadzenie badań, a to wymaga czasu. Można także skorzystać z doświadczeń tych, którzy wykorzystują budżet partycypacyjny od dłuższego czasu. Jednak należy pamiętać, że takie odniesienia mogą być dla polskich rozwiązań mylące ze względu na odmienności ustrojowe, inne modele uprawiania polityki, a także inne regulacje prawne. Pomimo tych zastrzeżeń wszelkie porównania międzynarodowe stanowią cenne przesłanki oceny własnych rozwiązań, zmuszają do określonych refleksji i niekiedy mogą stanowić inspirację do zmian lub wskazówki do rozwiązania własnych problemów. Taki m.in. cel przyświeca prezentacji rozwiązań hiszpańskich, a także, na ile to jest możliwe, ukazaniu ewolucji budżetu partycypacyjnego hiszpańskich gmin.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest budżet partycypacyjny w Hiszpanii, a dokładniej – uwarunkowania prawne, społeczne i ekonomiczne budżetów partycypacyjnych w Hiszpanii. Trzeba zwrócić uwagę, że nie ma tu jednego budżetu partycypacyjnego, a jest ich tyle, ile gmin nań się zdecydowało. Prezentacja wymaga rozpoczęcia od ogólnych rozważań poświęconych budżetowi partycypacyjnemu, a następnie scharakteryzowania sytuacji budżetów partycypacyjnych w Hiszpanii z różnych punktów widzenia. Kolejną część to przedstawienie trudności, ograniczeń i patologii związanych z budżetami partycypacyjnymi. Jako ostatnie zostaną poddane analizie niektóre aspekty ekonomiczne (finansowe) budżetów partycypacyjnych. W zakończeniu zostaną zaproponowane pewne rozwiązania do zastosowania w polskich warunkach.

<sup>2</sup> Liczbę gmin, które następnie poddała analizie, ustaliła „poprzez kontakty osobiste, strony internetowe gmin, artykuły naukowe, informacje prasowe itd.” C. Pineda Nebot, *Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance*, Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma 2009, nr 311, przyp. 8, s. 283.



## 2. Ogólna charakterystyka budżetów partycypacyjnych

Pierwszy budżet partycypacyjny wprowadzono w 1988 r. w brazylijskim Porto Alegre, mieście liczącym około półtora miliona mieszkańców (w stanie Rio Grande do Sul)<sup>3</sup>. Od tego czasu liczba państw, w których część gmin wprowadzała budżet partycypacyjny, niepomiarowo wzrosła i objęła wszystkie kontynenty. Ze względu na brak oficjalnych statystyk nie jest możliwa realna ocena tego wzrostu. Nie wzbudza jednak wątpliwości wysokie zainteresowanie takim budżetem, natomiast inną sprawą jest możliwość i potrzeba jego wprowadzenia. Jest to uzależnione od woli politycznej sprawujących władzę w danej gminie. C. Pineda Nebot zwraca uwagę na to zjawisko, wskazując, że prawie 80% budżetów partycypacyjnych tworzą gminy, w których rządziła samodzielnie lub współrządziła PSOE<sup>4</sup>. Także pierwszy budżet partycypacyjny w Porto Alegre stworzyła postępową partia Partido dos Trabalhadores (Partia Pracujących). Z punktu widzenia samej idei budżetu partycypacyjnego nie ma jednak znaczenia, kto „za nim stoi”, bowiem najważniejsze jest pełniejsze i efektywniejsze zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych, a w poszczególnych krajach inicjatywa może wychodzić od partii różnych proveniencji.

Budżet partycypacyjny można definiować na różne sposoby i w każdym przypadku każda definicja będzie adekwatna, bowiem, co już zostało stwierdzone, nie ma jednego budżetu partycypacyjnego. Jednakże C. Pineda Nebot zwraca uwagę na to, że co jest, a co nie jest budżetem partycypacyjnym „(...) jest jednym z kluczowych pytań, które zaczynają podnosić badacze, którzy zajmują się tą problematyką”<sup>5</sup>. Zatem, aby dane zjawisko mogło zostać uznane za budżet partycypacyjny, w definicji muszą się znaleźć dwa pojęcia o równorzędnych znaczeniu: udział mieszkańców i cel tego udziału, budżet<sup>6</sup>. Budżet partycypacyjny można określić jako narzędzie demokracji bezpośredniej, za pomocą którego społeczności lokalne, grupy społeczne czy inne wspólnoty mieszkańców mogą oddziaływać lub podejmować decyzje związane z właściwym budżetem gminnym, powiatowym czy wojewódzkim. Budżet partycypacyjny można także zdefiniować jako narzędzie uczestnictwa i zarządzania gminą, za pomocą

<sup>3</sup> Przytoczenie liczby mieszkańców ma znaczenie, bowiem może zrodzić się pytanie, które gminy mogą pozwolić sobie na taki budżet: duże, małe czy wszystkie. W Hiszpanii gmin jest ponad 8100, wśród nich do 100 mieszkańców jest 945 (ok. 11,65%), a od 101 do 250 mieszkańców – 1638 (20,20%), od 251 do 1000 mieszkańców – 2341 (prawie tyle, ile wszystkich polskich gmin; stanowi to ok. 28,78%). Łącznie do 1000 mieszkańców są 4924 gminy, co stanowi 60,72% wszystkich gmin. W gminach do 100 mieszkańców obowiązuje demokracja bezpośrednia, a najmniejsze gminy liczą po kilku mieszkańców (6–7). Gmin powyżej 100 000 mieszkańców jest w Hiszpanii 57 (0,70%). Por. L. García Hernández, J.F. Hernández Sayáns, *España: El Estado Autonómico*, Madrid 2005, s. 105.

<sup>4</sup> PSOE – Socjalistyczna Partia Robotników Hiszpańskich. C. Pineda Nebot, *Los Presupuestos...*, s. 291. E. Ganuza Fernández uważa inaczej: że partią, która była inicjatorem tworzenia budżetów partycypacyjnych w Hiszpanii, była Izquierda Unida – Zjednoczona Lewica, która samodzielnie lub we współpracy z PSOE podejmowała takie działania. Por. E. Ganuza Fernández, *Democracia i nuevos horizontes: emergencia i límites de los Presupuestos Participativos en España*, Acciones e Investigaciones Sociales 2005 (marzec), s. 12.

<sup>5</sup> C. Pineda Nebot, *Los Presupuestos...*, s. 280.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 281. W oryginale podkreśla się publiczny charakter tego budżetu – *el presupuesto público*.