

Samorządowe finanse publiczne – potrzeba czy konieczność wyodrębnienia wobec procesów zmian w XXI w.?

Wstęp

Wiedza o tym, że państwo musi realizować zadania na rzecz swoich obywateli dzięki posiadanym środkom finansowym, jest oczywista i powszechna. Po ostatnich wydarzeniach związanych z pandemią COVID-19 i trwającej wciąż wojny w Ukrainie coraz bardziej niepewne, przede wszystkim pod względem finansowym, stają się teraźniejszość i przyszłość otaczającego świata.

W tych trudnych warunkach istotne jest zapewnienie właściwego funkcjonowania każdego państwa przez administrację odpowiedzialną za sprawną realizację zadań publicznych. Ze względu na stale rozszerzający się zakres i różnorodność zadań w świadomości społeczeństwa oczywiste staje się przekonanie także o roli jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych w realizację zadań publicznych.

Niestety, znacznie rzadziej aniżeli uznanie jednostek samorządowych za podmioty wykonujące te zadania, przedmiotem zainteresowania jest ustalenie, jakie środki finansowe determinują ich wykonanie na szczeblu samorządowym, oraz czy wskazane ustawowo źródła finansowania są wystarczające. Ich nieadekwatność jest bardzo często eksponowana zarówno w doktrynie, jak i w praktyce jako brak adekwatności środków finansowych do przypisanych im zadań¹. Stąd dążąc do zmiany regulacji w tym obszarze, warto rozpocząć od wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych stanowiącego remedium na zabezpieczenie wystarczających środków finansowych. Wyodrębnienie takie

* Prof. dr hab. Elżbieta Feret, Uniwersytet Rzeszowski, Kolegium Nauk Społecznych; ORCID: 0000-0001-9283-0316.

¹ Szerzej na ten temat m.in. E. Feret, *Koncepcje i teorie samorządności terytorialnej na przykładzie wybranych państw i Polski z uwzględnieniem kwestii finansowania ich działalności*, Rzeszów 2019, s. 108 oraz *eadem*, *Niewspółmierność czy rażąca niewspółmierność wysokości środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych na szczeblu samorządowym?*, [w:] M. Sitek, P.B. Zientarski (red.), *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 85-114.

miałoby nie tylko aspekt teoretyczny i społeczny w postaci faktycznego uznania decentralizacji władzy publicznej w Polsce, ale też praktyczny, przejawiający się doprecyzowaniem obowiązujących regulacji ustawy o finansach publicznych.

1. Podstawy prawne i ustawowe konsekwencje wyodrębnienia samorządowych zadań publicznych a praktyka

Organy władzy publicznej, państwowe oraz samorządowe, zostały konstytucyjnie oraz w ramach ustaw zwykłych upoważnione do realizacji zadań publicznych. Zadania publiczne nazywane także niekiedy celami publicznymi² albo celami użyteczności publicznej³ należy traktować jako te realizowane na rzecz wszystkich obywateli w ramach corocznie uchwalanej ustawy budżetowej.

A contrario na gruncie obowiązujących przepisów prawa tak rozumiane znaczenie zadań publicznych należy rozszerzyć także na te realizowane na podstawie uchwał budżetowych na rzecz mieszkańców poszczególnych gmin, powiatów i województw. Na mocy preambuły Konstytucji RP wskazującej na zasadę pomocniczości oraz art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej wprowadzona została bowiem decentralizacja władzy publicznej, polegająca na wyodrębnieniu samorządu terytorialnego⁴, wyposażonego w szczególny rodzaj władztwa⁵. Samorząd terytorialny w Polsce, przyjmujący postać poszczególnych stopni samorządowych: lokalnych – gmin; ponadgminnych – powiatów i regionalnych – województw, uczestniczy zatem, w sposób zalegalizowany, w sprawowaniu

² Jak wskazuje literatura przedmiotu, pojęcie celu jest niestabilne w czasie i przestrzeni, nie jest trwałe i nie może być łatwo sprecyzowane w drodze przepisów prawa. Za: M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95. Por. także J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15.

³ Pojęcie najstarsze, ale także niezdefiniowane legalnie, jednak uznane przez doktrynę jako cel społecznie doniosły, leżący w interesie państwa. Tak M. Zimmermann, *Polskie prawo wyłączeniowe*, Lwów 1939, s. 23.

⁴ Szerzej na ten temat por. także J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 177-200.

⁵ Na różnicowane rodzaje władztwa takie jak: ustrojowe, majątkowe, finansowe (wydatkowe i podatkowe), organizacyjne i personalne, administracyjne zwraca uwagę m.in. J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 275-303.

władzy publicznej, realizując w ramach odrębnych ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁶.

Kwestia uznania zadania publicznego także za samorządowe jest zatem oczywista. Takie, posiadające swoje *ratio legis*, zdefiniowanie samorządowych zadań publicznych jest w pełni słuszne i uzasadnione. Z jednej bowiem strony, gwarantuje organom władzy państwowej, że pewne ustawowo wyodrębnione zadania publiczne „przejdą” z ich gestii do realizacji na stopień samorządowy; z drugiej zaś tworzą bazę ustawowego działania dla jednostek samorządu terytorialnego.

Sprawa ta, dość oczywista, komplikuje się ze względu na konstytucyjny podział zadań publicznych na zadania własne i zadania zlecone⁷. Ustawy samorządowe⁸ definiują i doprecyzowują rodzaje zadań własnych należących do poszczególnych stopni samorządowych, jednakże przyjęty katalog ma charakter otwarty. Jeszcze gorzej rzecz się ma w przypadku zadań zleconych, gdzie nie istnieje ich legalna identyfikacja, a jedynie wskazanie, że „uzasadnione potrzeby państwa” mogą spowodować zlecenie realizacji zadań jednostkom samorządu terytorialnego⁹.

Wykazany brak konsekwencji ustawodawczej został dostrzeżony także przez literaturę przedmiotu, która wskazuje na to, że w ostatnich latach w dużym stopniu ujednolicono prawne konsekwencje związane z podziałem zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Co więcej, doktryna uznaje, że „dzisiaj coraz częściej mamy do czynienia z zadaniami o charakterze hybrydowym, a różnica pomiędzy reżimem wykonywania zadań własnych i zleconych się zaciera”¹⁰.

Również praktyka, zwłaszcza ta popandemiczna, wskazuje wręcz na rodzaj dualizmu w administracji opartego na ingerencji nadzorczej państwa w sferę działalności samorządu terytorialnego, wyraźnie zauważalną w trakcie pandemii poprzez przekazanie bardzo dużej liczby zadań do segmentu samorządowego, szczególnie gminnego¹¹. To przede wszystkim gminy *de lege lata*

⁶ Co wynika wprost z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Por. na ten temat: E. Feret, *Konstytucyjne unormowania samorządowe w aspekcie odpowiedzialności finansowej za realizację zadań publicznych*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2023, s. 77-88.

⁷ Zgodnie z art. 166 Konstytucji RP.

⁸ U.s.g., u.s.p. i u.s.w.

⁹ Wynika z treści art. 166 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁰ M. Mączyński, *Funkcje (zadania) samorządu województwa na tle funkcji (zadań) samorządu lokalnego i terenowej administracji rządowej*, ST 2016, nr 7-8, s. 24.

¹¹ Mowa o ustawie COVID-owej. Przykładowo, zgodnie z art. 10 ust. 1 w zw. z ust. 6 tej ustawy, Prezes Rady Ministrów mógł, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, w trybie zadań zleconych.

wykonują zadania własne i zlecone, co sprawia, że również samym gminom przypisuje się dwoisty charakter – wspólnoty samorządowej oraz jednostki wykonawczej administracji rządowej¹².

Warto podkreślić, że także TK, akceptując podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, potwierdza, że znaczenie ich rozróżnienia małe, mimo odmiennego rygoru prawnego zadań własnych i zadań zleconych. Opiera się on bowiem na: 1) sposobie określania zadań zleconych wówczas, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa; 2) określeniu środków nadzoru oraz weryfikacji aktów i decyzji administracyjnych podjętych w realizacji tych zadań; 3) sposobie finansowania zadań zleconych polegający na konieczności przekazania środków finansowych na realizację zadania zleconego¹³.

2. Finansowe uwarunkowania realizacji samorządowych zadań publicznych

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego to konieczność działań zmierzających do realizacji zadań (własnych i zleconych) na podstawie przyznaných środków finansowych. Jak wynika z treści art. 167 Konstytucji RP¹⁴, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań w ramach trzech nazwanych, obligatoryjnych¹⁵ źródeł pozyskiwania dochodów w postaci dochodów własnych oraz subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa.

W świetle przyjętych unormowań ustrojowych uznać należy, że dochody samorządowe mają mieć przede wszystkim charakter własnych, czyli niejako samodzielnie „wypracowanych”, co wynika z decentralizacji ich działania¹⁶. Pozyskiwanie środków z podatków i opłat lokalnych wraz z możliwością wpływu na ich wysokość¹⁷ potwierdza dążenie ustrojodawcy do zagwarantowania sa-

¹² Z wyroku SN z dnia 21 listopada 2003 r., II CK 267/02, LEX nr 602365.

¹³ Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

¹⁴ Wprowadzonej na podstawie EKSL, zob. art. 9.

¹⁵ Źródła fakultatywne określa art. 3 ust. 3 u.d.j.s.t.

¹⁶ Dzięki istnieniu podatków i opłat samorządowych organy stanowiące i wykonawcze gminy posiadają kompetencje zapewniające pozyskiwanie, jak i dysponowanie dochodami własnymi w ścisłym tego słowa znaczeniu. Wprowadzenie takiej regulacji ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju samorządu gminnego. „Bez majątku gminy i stałych wpływów podatkowych, opłat lokalnych nie ma samorządu w najlepszym tego słowa znaczeniu. Bowiem bez materialnego zabezpieczenia samorząd pozostaje martwą instytucją”. Tak G.L. Seidler *et al.*, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2001, s. 88.

¹⁷ Na co wskazuje Konstytucja RP w art. 168.

modzielności dochodowej jednostkom samorządowym mimo tego, że w obecnym stanie prawnym uprawnienie to *de facto* dotyczy tylko gminy¹⁸.

Tak rozumiane znaczenie dochodów własnych zaburza także oczywiście korzystny i niezbędny, udział jednostek samorządowych w podatkach państwowych. Jak wskazuje wszak ustawodawca, w art. 3 ust. 2 u.d.j.s.t., „w rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych¹⁹ oraz z podatku dochodowego od osób prawnych”²⁰. Co istotne z punktu widzenia analizowanego znaczenia dochodów własnych, należy wspomnieć także o 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami przez gminy, powiaty i województwa²¹.

Na tym tle, wykazując uzależnienie jednostek samorządowych od środków finansowych państwa, należy odnieść się do dwóch kolejnych źródeł ich pozyskiwania w postaci: subwencji ogólnych oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Łącznik „oraz” w regulacji zastosowanej przez ustrojodawcę i użyte sformułowanie „z budżetu państwa” jednoznacznie przesądzą o charakterze tego rodzaju „doposażenia” jednostek samorządowych w inne środki nazywane przez doktrynę: niewłasnymi²², uzupełniającymi²³, wyrównawczymi²⁴, transferowymi²⁵.

Ich otrzymywanie wzbudza usprawiedliwione obawy samorządowców-praktyków przygotowujących projekt uchwały budżetowej i realizujących coroczną uchwałę budżetową, w której znaczna część środków finansowych

¹⁸ Przyznanie kompetencji podatkowych radzie gminy oznacza „scedowanie” przez ustawodawcę uprawnień na organy gminy. Zgodnie z treścią wyroku NSA z dnia 6 lutego 2001 r., SA/Rz 1070/00, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2002, nr 2, s. 224. Literatura przedmiotu ocenia, że przyznanie kompetencji podatkowych radom gmin wywiera dodatni wpływ na efektywność gospodarowania środkami finansowymi. Tak W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 53.

¹⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.

²¹ Odpowiednio za art. 4 ust. 1 pkt 7; art. 5 ust. 1 pkt 6; art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.j.s.t.

²² Podziału dochodów gminy na dochody własne i dochody pozostałe (nie własne) wprowadza M. Jastrzębska, *Dochody gmin, powiatów, województw*, ST 1999, nr 10, s. 23.

²³ Pojęciem dochodów uzupełniających posługuje się m.in. E. Denek, *Finanse samorządu terytorialnego*, [w:] E. Denek, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 1995, s. 141.

²⁴ Dochody wyrównawcze to dotacje, subwencje i udziały w podatkach państwowych. Zob. A. Bury, *Dochody powiatów i województw w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 1999, nr 3, s. 25-26.

²⁵ M. Gintowt-Jankowicz, *Finanse terenowe a decentralizacja*, [w:] M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 3, Warszawa 1984, s. 75-76.

pochodzi z budżetu państwa. Zaplanowanie przyszłorocznego budżetu samorządowego możliwe jest po otrzymaniu informacji od Ministra właściwego do spraw finansów w terminie do dnia 15 października roku bazowego, podczas gdy zaplanowanie budżetu powinno zakończyć się w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Organ wykonawczy zatem, przygotowując budżet już na etapie jego planowania, uzależniony jest od informacji ministerialnej, po otrzymaniu której może dopiero przygotować projekt uchwały budżetowej celem przedłożenia organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej w nieprzekraczalnym, ustawowym terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy²⁶.

Podobna zależność jednostek samorządowych występuje także w trakcie roku budżetowego podczas realizacji uchwały budżetowej, a wynika z konieczności oczekiwania wpłat tych środków w comiesięcznych, terminowych ratach²⁷. Wprawdzie jednostkom samorządu terytorialnego przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych od kwoty subwencji nieprzekazanej w ustawowo nakreślonych terminach (chyba że niedopełnienie obowiązków spoczywa po stronie jednostki²⁸), to z praktyki wynika, że bardzo sporadycznie jednostki samorządowe występują z takim roszczeniem, przede wszystkim z uwagi na brak jednoznaczności co do rodzaju tego roszczenia²⁹, co powoduje pytanie: czy ustawowo wskazane odsetki powinny być naliczane na podstawie o.p. czy k.c.?

Sytuacji potwierdzonej przecież decentralizacją segmentu samorządowego nie poprawia fakt ciągłych zmian wprowadzanych do podstawowej dla jednostek samorządowych ustawy dochodowej, tj. przywołanej już ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, konkretyzującej źródła dochodów własnych odrębnie dla gmin, dla powiatów, dla województw oraz subwencji ogólnej dla gmin, dla powiatów, dla województw i dotacji dla j.s.t. Dodatkową komplikacją dla właściwego rozumienia przepisów tejże ustawy jest także konieczność stałego monitorowania zmian w przepisach obowiązującej ustawy, która obok przepisów przejściowych i końcowych została wyposażona w przepisy epizodyczne, czyli regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony³⁰.

²⁶ Zgodnie z art. 238 ust. 1 u.f.p.

²⁷ Wynika z treści art. 34 u.d.j.s.t.

²⁸ Zob. art. 34 ust. 2 u.d.j.s.t.

²⁹ Szerzej na ten temat por. m.in. A. Miernik, *Odsetki naliczane w przypadku nieterminowej zapłaty niepodatkowych należności budżetowych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, nr 3, s. 111-130.

³⁰ Zob. rozdział 8b u.d.j.s.t.

3. Adresaci przepisów ustawy o finansach publicznych

Dążąc do udowodnienia konieczności rzeczywistego wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych, należy sięgnąć również do poprzednio obowiązujących unormowań ustaw o finansach publicznych, gdzie zarówno pierwsza z roku 1998³¹, jak i kolejna z 2005 r.³² wyodrębniały odpowiednio: sektor rządowy i samorządowy oraz podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Przy czym – co istotne dla prowadzonych rozważań – nie tylko sektor, ale i podsektor samorządowy zostały doprecyzowane jako te obejmujące jednostki samorządu terytorialnego, ich organy oraz związki i jednostki organizacyjne w postaci: jednostek budżetowych; zakładów budżetowych; gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych; samorządowych funduszy celowych; samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej; samorządowych instytucji kultury oraz innych samorządowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej albo inna jednostka zaliczana do podsektora rządowego³³.

Aktualne regulacje prawne ewidentnie utrudniają działanie zdecentralizowanej władzy samorządowej, ze względu na brak takiego wyodrębnienia samorządowych jednostek sektora finansów publicznych na rzecz jednolicie potraktowanego sektora finansów publicznych, co powoduje konieczność każdorazowego, samodzielnego ustalenia tych jednostek³⁴ (o czym będzie jeszcze mowa szerzej w późniejszej części rozważań).

Przy tym warto zauważyć, że ten ustawodawca, nie uwzględniając rozróżnienia segmentu samorządowego, wprowadza rozdział piąty ustawy, w którym wyodrębnia budżet j.s.t., wyraźnie oddzielając go od budżetu państwa z rozdziału trzeciego. Jak wskazuje ustawodawca na zasadzie analogii w stosunku do państwa, które działa na podstawie ustawy budżetowej, uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej w każdym roku budżetowym odpowiednio w gminie, powiecie i województwie. Co ważne, ustawodawca wskazuje także rodzaj aktu prawnego, w ramach którego ma być podejmowany budżet samorządowy. W odróżnieniu od budżetu państwa, uchwalanego w drodze ustawy, w przypadku jednostek samorządowych organ stanowiący ma podejmować uchwały budżetowe albo uchwały w sprawie budżetu. Uchwały te mają także inne w stosunku do ustaw budżetowych miejsce publikacji, którym jest wojewódzki dziennik urzędowy, z racji zaliczenia ich do aktów prawa miejscowego.

³¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 155, poz. 1014.

³² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz. U. Nr 249, poz. 2104.

³³ Por. odpowiednio: art. 5 ust. 2 pkt 2 oraz art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2005 r.

³⁴ Wynika bezpośrednio z treści art. 9 u.f.p.

W tym miejscu warto wspomnieć również, że niekonsekwencja ustawodawcza³⁵ wynikająca z braku wyodrębnienia segmentu samorządowego powoduje to, że obowiązująca ustawa o finansach publicznych nie przewiduje funkcjonowania innych rodzajów budżetów związanych z samorządem terytorialnym. Mowa o budżecie obywatelskim oraz budżecie metropolitalnym.

Możliwość/obowiązek tworzenia budżetów obywatelskich jako przejawu szczególnej formy konsultacji społecznych przewiduje ustawa o samorządzie gminnym. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe.

Podobnie rzecz się ma w przypadku możliwości tworzenia związków metropolitalnych, które przewiduje ustawodawca, zaliczając je do jednostek sektora finansów publicznych. W celu ustalenia jednak zasad tworzenia nowego rodzaju budżetu oraz źródeł dochodów niezbędne jest sięgnięcie do przepisów odrębnej u.z.m.w.ś.

Obok wykazanych braków legislacyjnych kwestią decydującą o potrzebie wyodrębnienia z u.f.p. regulacji wyłącznie dla segmentu samorządowego jest określenie adresatów przepisów ustawy (na co już wskazano). Jak wynika bowiem z obowiązujących unormowań, są nimi przede wszystkim jednostki sektora finansów publicznych, jednakże bez podziału na te rządowe i samorządowe. Brak takiego podziału należy ocenić negatywnie, a przy wskazaniu, że tym sektorem finansów publicznych w obrębie samorządu terytorialnego są jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, bez wyraźnego określenia, że mowa o organach tych jednostek, niepotrzebnie pozostawiony został margines nieprecyzyjności³⁶.

W taki sposób określony katalog sektora finansów publicznych wymaga samodzielnego wskazywania innych samorządowych adresatów przepisów

³⁵ Na ten temat zob. także J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, *Kryzys prawa administracyjnego?*, Warszawa 2012, s. 180-225. Jak wskazuje, „dostrzegać należy ogólny stan jakości prawa obowiązującego w Polsce, który budzi wiele zastrzeżeń co do liczby przepisów (określanej najczęściej jako przeformalizowanie) i błędów techniki ich formułowania przejawiających się niejednoznacznością, niejasnością, niezyciowością, nieadekwatnością, a przy tym, z jednej strony, mimo wspomnianego przeformalizowania (nadmiaru liczby przepisów), lukami, z drugiej strony, z uwagi na owo przeformalizowanie, ich sprzecznościami i dublowaniem się”.

³⁶ Por. na ten temat J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury...*, s. 237-250.

ustawy o finansach publicznych takich jak: związki metropolitalne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz inne samorządowe osoby prawne utworzone mocą przepisów odrębnych w celu realizacji zadań publicznych.

Na tym tle szczególne problemy interpretacyjne wzbudza określenie tych innych osób prawnych albo niezdefiniowanych przez ustawę o finansach publicznych samorządowych osób prawnych m.in. w formie: wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, spółdzielni, stowarzyszeń, przedsiębiorstw, spółek prawa handlowego, a nawet fundacji.

Przy tym, co ważne dla wskazania pełnego katalogu adresatów u.f.p., nie należy także zapominać o tym, że ze środków publicznych pochodzących z budżetu samorządowego mogą korzystać też organizacje pozarządowe w ramach u.d.p.p.w. Jak wynika z treści art. 221 u.f.p., podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki.

Ponadto, w świetle obowiązujących przepisów u.f.p. z budżetu j.s.t mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykonywaniem zadań publicznych jednostki w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, z uwzględnieniem przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁷.

Podsumowanie

W kontekście przeprowadzonych doktrynalnych, jak i prawnych spostrzeżeń za w pełni uzasadnioną uznać należy nie tylko potrzebę, ale konieczność wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych gwarantujących właściwą realizację zadań własnych i zadań zleconych. Za przyjęciem takiej tezy przemawia fakt, że obowiązujące unormowania konstytucyjne potwierdzają decentralizację władzy publicznej zarówno ustrojową (dzięki regulacjom rozdziału siódmego dotyczącego samorządu terytorialnego), jak i finansową, poprzez ustalenie strony dochodowej jego działalności.

Niestety, w ramach wprowadzonego wskazania trzech źródeł obligatoryjnych wyróżnienie dochodów własnych jako podstawowego źródła dochodów każdej jednostki samorządu terytorialnego wzbudza uzasadniony niepokój.

³⁷ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637.

Jego przyczynę należy upatrywać w pochodzeniu znacznych środków finansowych bezpośrednio z budżetu państwa, co zabezpiecza pozyskiwanie środków finansowych przy jednoczesnym ograniczeniu samodzielności jednostek samorządowych.

Pozytywnie, lecz nie bez zastrzeżeń, należy ocenić fakt, że Konstytucja RP, określając źródła finansowania działalności jednostek samorządowych, wskazuje na ich uprawnienie partycypowania w dochodach publicznych. Jednakże ustalenie ich w postaci subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa faktycznie uzależnia szczebel samorządowy w aspekcie budżetowym, od momentu planowania poprzez wykonywanie uchwały budżetowej.

Za równie istotny powód wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych należy uznać potrzebę jasnego, przejrzystego wyróżnienia i nazwania samorządowych jednostek sektora finansów publicznych. Niestety, ten brak jest wyraźnie dostrzegalny, powodując w praktyce liczne problemy interpretacyjne, które rozstrzygały unormowania poprzednich ustaw o finansach publicznych.

Wskazane argumenty przemawiające za wyodrębnieniem samorządowych finansów publicznych zyskały na znaczeniu w okresie pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie, które to wydarzenia spowodowały nieoczekiwane nałożenie dodatkowych obowiązków na sektor samorządowy, niejednokrotnie z zaskoczenia i bez adekwatnych środków finansowych. Jednak jak okazało i okazuje się w praktyce, jednostki samorządowe spełniły i nadal spełniają swoją misję działania na rzecz społeczności lokalnych powiązanych stosunkami międzyludzkimi wynikającymi z sąsiedztwa, o których pisał Aleksander Kroński, jako tych powstałych wcześniej niż państwo³⁸.

Na tym tle postulat wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych jest ze wszech miar uzasadniony, a poparty 30-letnią już tradycją doktrynalną, ustawową oraz praktyką, wskazuje na pełną umiejętność samorządzenia się jednostek samorządowych w Polsce. Przy tym nowe postrzeganie znaczenia samorządu terytorialnego wpisuje się także, jak zauważa Jerzy Korczak, w ewolucyjność prawa samorządowego z perspektywy prawa do dobrej administracji³⁹ wobec niewątpliwych jeszcze wyzwań XXI w.

³⁸ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

³⁹ J. Korczak, *Ewolucyjność prawa samorządowego a prawo do dobrej administracji*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski, (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2003, s. 426-437.