

## Struktura gminnej subwencji ogólnej

**Abstrakt:** Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego gwarantowana przez Konstytucję i ustawy ustrojowe nie tylko nie gwarantuje rzeczywistej samodzielności finansowej tym jednostkom, ale też nie wyłącza obowiązku państwa w udzielaniu im pomocy finansowej. Ustawy z zakresu prawa finansów publicznych oraz doktryna do dochodów jednostek samorządu terytorialnego zaliczają dotacje i subwencje z budżetu państwa na wykonywanie wskazanych prawem zadań. Artykuł poświęcony jest analizie prawnej i doktrynalnej jednej z kategorii subwencji, jaką jest subwencja ogólna.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, jednostka samorządu terytorialnego, dochody jednostek samorządu terytorialnego, dotacja, subwencja, subwencja ogólna

Subwencja ogólna została uregulowana w Konstytucji RP<sup>1</sup>, Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>2</sup>, ustawach, a także w rozporządzeniach wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego i aktach prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze organów, które je ustanowiły. Konstytucja RP w art. 167 ust. 2 i ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup> w art. 3 ust. 1 pkt 2 klasyfikuje ją jako dochód jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast ustawa o finansach publicznych<sup>4</sup> w art. 112 ust. 1 pkt 3 zalicza subwencję do kategorii wydatków budżetu państwa. Powyższe uregulowanie subwencji ogólnej jest jednocześnie wyrazem jej dualistycznego charakteru<sup>5</sup>. Jednakże wspomniane akty prawne określają istotę subwencji ogólnej bez zdefiniowania jej pojęcia.

Subwencja, z języka łacińskiego *subventio*, oznacza pomoc. Jest bezzwrotną pomocą finansową udzielaną najczęściej przez państwo różnym instytucjom i organizacjom<sup>6</sup>. Słownikowa definicja rozbudowana w literaturze przedmiotu przewiduje, że subwencja ogólna to dochód jednostek samorządu terytorialnego, będący określonym ustawowo świadczeniem przekazywanym z budżetu państwa na finansowanie ich zadań

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.) – zwana dalej EKSL.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) – zwana dalej u.d.j.s.t.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) – zwana dalej u.f.p.

<sup>5</sup> Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 265.

<sup>6</sup> *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2002, s. 1050.

własnych<sup>7</sup>. Gwarancje realizacji tego świadczenia zawarte są w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Przepis ten stanowi jednocześnie wyraz zasady odpowiedniości, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowany obowiązkowy udział w dochodach publicznych w stosunku odpowiednim do zadań przez nie wykonywanych. Taka konstrukcja prawna realizuje najistotniejszy element samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup>. Przy definiowaniu pojęcia subwencji w doktrynie zwraca się uwagę na fakt, iż jest ona formą stałego finansowania gmin, powiatów i województw<sup>9</sup>. W związku z tym, że źródłem pozyskiwania subwencji są środki publiczne pochodzące z budżetu państwa, jest ona dochodem transferowym<sup>10</sup>. Ponadto w literaturze często określana jest mianem dochodów zewnętrznych<sup>11</sup> czy też uzupełniających<sup>12</sup>.

Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego zostały wyrażone w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP i art. 3 u.d.j.s.t. Ustawa zasadnicza zalicza do nich dochody własne jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kolejność wymienionych źródeł w Konstytucji RP nie jest przypadkowa. W konsekwencji dochody własne powinny stanowić podstawowy element finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, a konstytucyjna klasyfikacja wprowadza ich zamknięty katalog<sup>13</sup>. Jednocześnie w art. 167 ust. 3 Konstytucja RP zapewnia wyłącznie ustawowy tryb kreowania tych dochodów. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 3 powtarza konstytucyjną klasyfikację. Ponadto do dochodów własnych zalicza udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, a także z podatku dochodowego od osób prawnych. Stanowi również, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz środki z budżetu Unii Europejskiej i inne środki, które zostały określone w odrębnych przepisach. Natomiast w art. 4 u.d.s.j.s.t. zawiera enumeratywne wyliczenie dochodów własnych gminy. Zgodnie z ustawą są nimi wpływy z podatków i opłat, dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy oraz dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach. Ponadto ustawa do dochodów gminy zalicza 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych

<sup>7</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 849.

<sup>8</sup> W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013, s. 94.

<sup>9</sup> D. Hajdys, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, Łódź 2007, s. 135.

<sup>10</sup> R. Kowalczyk, *Subwencja ogólna*, [w:] R. Mastalski, E. Fojejk-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 475.

<sup>11</sup> B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 114.

<sup>12</sup> L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010, s. 193.

<sup>13</sup> W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *op. cit.*, s. 95.

ustawami, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy i odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy oraz dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego i inne dochody należne gminie na mocy odrębnych przepisów.

W strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego można wyodrębnić dochody własne i wspomniane wcześniej dochody transferowe (zewnętrzne, uzupełniające), w skład tych ostatnich wchodzi dotacje celowe i subwencje ogólne. Ustawodawca przewiduje złożoną strukturę subwencji ogólnej dla gmin, składającą się z części wyrównawczej, równoważącej oraz oświatowej. Ponadto przesądza o tym, że subwencja ma charakter ogólny, a nie celowy, ponieważ o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji decyduje organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 7 ust. 1 i 3 u.d.j.s.t.).

Subwencja ogólna dla gminy jest instrumentem wyrównawczym, ograniczającym skutki nierównego dostępu do dochodów publicznych<sup>14</sup>. W ten sposób ustawodawca zapewnia mieszkańcom gmin usługi o tym samym standardzie i za zbliżoną cenę<sup>15</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że subwencja jest instrumentem dofinansowania z budżetu państwa zadań należących do zakresu działalności jednostek samorządu terytorialnego. Istotne jest zatem to, że środki finansowe pochodzące z subwencji mogą być przeznaczane przede wszystkim na realizację zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>16</sup>. Jednakże negatywnym aspektem transferu środków za pomocą subwencji jest nadmierne ingerowanie, czy wręcz zakłócanie naturalnego zróżnicowania cen.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 9 zawiera regulacje dotyczące ochrony finansowo słabszych społeczności lokalnych, wobec których zastosowano procedury wyrównawcze lub równoważące w celu zniwelowania nierównego podziału dochodów. Zgodnie z EKSL przekazywane środki za pomocą wymienionych procedur:

- nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych;
- powinny być konsultowane w odpowiednim trybie ze społecznością lokalną;
- nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów.

Do najistotniejszych cech odróżniających subwencję ogólną od innych źródeł dochodów budżetu gminy można zaliczyć<sup>17</sup>:

- budżet państwa jako źródło pochodzenia subwencji;

<sup>14</sup> A. Hanusz, A. Niezgodna, P. Czerski, *Dochody budżetu gminy*, Warszawa 2006, s. 229.

<sup>15</sup> W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznych*, Łódź 2005, s. 134.

<sup>16</sup> M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 117.

<sup>17</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 108-109.

- nieodpłatność – jednostka samorządu terytorialnego w zamian za otrzymane środki z subwencji ogólnej nie jest zobowiązana do wykonania świadczenia wzajemnego dla państwa;
- bezzwrotność – środki publiczne zostają przekazane przez państwo definitywnie dla danej jednostki samorządu terytorialnego, chyba że otrzymała ona subwencję w nienależnej wysokości;
- subwencja ogólna stanowi konstytucyjnie zagwarantowaną formę dofinansowania każdej jednostki samorządu terytorialnego;
- zobiektywizowany charakter – kwota przyznawanej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego wynika ze szczegółowych parametrów zawartych w przepisach prawa, tym samym wyłącza to możliwość podejmowania uznaniowej decyzji przez dysponenta budżetu państwa;
- swobodę jednostki samorządu terytorialnego odnoszącą się do wykorzystywania środków pochodzących z subwencji ogólnej, dotyczy to również sytuacji, gdy jest ona obliczana w sposób uwzględniający potrzebę realizacji konkretnych zadań publicznych, np. oświatowych;
- prawne gwarancje całkowitego wykonania wydatków budżetu państwa przewidzianych w ustawie budżetowej na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, wynikające z braku możliwości blokowania tych wydatków. Wspomniany zakaz blokowania wynika z ustawy o finansach publicznych. Ponadto na podstawie przepisów prawnych zawartych w u.d.j.s.t. dotyczących sposobu obliczania subwencji ogólnej i przepisów odnoszących się do obowiązujących terminów, musi być ona przekazywana w odpowiedniej ilości i we właściwym terminie;
- złożoną strukturę subwencji ogólnej, składającą się z wielu elementów obliczanych odrębnie dla każdej z wydzielonych części subwencji ogólnej i odmiennie dla gmin, powiatów i województw samorządowych.

W literaturze przedmiotu wyodrębniane są również inne cechy charakterystyczne dla subwencji, takie jak<sup>18</sup>:

- ogólny charakter – subwencja przeznaczana jest na realizację ogółu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego;
- przymusowość – kwota subwencji, która nie została przekazana danej jednostce samorządu terytorialnego powinna być wyegzekwowana na drodze przymusowej za pomocą egzekucji administracyjnej bądź sądowej;
- uzupełnianie przez subwencję dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego – nie może ona stanowić podstawowego źródła dochodów tej jednostki.

Inną bardzo istotną cechą subwencji ogólnej jest także brak jej powiązania z celem, na który mają być wydatkowane środki publiczne. W doktrynie podkreśla się, że ten rodzaj transferu z budżetu państwa nie jest obwarowany żadnymi warunkami

<sup>18</sup> B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *op. cit.*, s. 115.

i w konsekwencji w pewnym stopniu może przyczyniać się do niwelowania rozpiętości w wielkości dochodów osiąganych z podatków przez konkretne jednostki samorządu terytorialnego<sup>19</sup>.

W doktrynie podkreślane jest także znaczenie funkcji, które spełnia subwencja ogólna. Można do nich zaliczyć<sup>20</sup>:

- funkcję finansowania zadań, polegającą na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego rozdzielanych centralnie środków publicznych przeznaczonych na realizację ich zadań własnych;
- funkcję wyrównawczą, związaną z kryteriami oceny dochodowości konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Prawnie wyznacza się kryteria pozwalające ocenić, na podstawie porównania dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, poziom dochodów budżetowych ze wszystkich lub z wybranych źródeł. Podstawę wyrównania może stanowić porównanie do jednostki o najwyższym poziomie dochodów lub do określonej w wyniku tych obliczeń tzw. średniej dochodowości;
- funkcję motywacyjną, zgodnie z którą subwencja ogólna wyrównuje poziom dochodów tylko do konkretnego poziomu i powinna wpływać na jednostki samorządu terytorialnego w taki sposób, żeby pozyskiwały dochody we własnym zakresie. W przeciwnym razie osłabiłaby efektywność samorządów w pozyskiwaniu innych dochodów budżetowych;
- funkcję rekompensującą, związaną z dodaniem elementów obliczeniowych pozwalających na dostarczenie dochodów jednostkom samorządu terytorialnego, w przypadku gdy ich dochody własne zostają ograniczane bądź likwidowane. Elementy te są wprowadzane, gdy zostają uszczuplone dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego bez ograniczenia zakresu ich zadań. Funkcja rekompensująca w sposób ścisły łączy się z realizacją zasady odpowiedności środków do wykonywanych zadań.

Ponadto w literaturze przedmiotu wyodrębniana jest funkcja regulacyjna subwencji ogólnej. Funkcja ta ma na celu przeciwdziałanie utrwalaniu i pogłębianiu się dysproporcji terytorialnych dotyczących dostępności dóbr publicznych i społecznych wytwarzanych przez sektor finansów publicznych. Wspomniane dysproporcje wynikają m.in. z różnych warunków naturalnych oraz różnic w stanie infrastruktury społecznej<sup>21</sup>.

Ustawodawca, kreując strukturę subwencji ogólnej, nie ustanowił kilku odrębnych subwencji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W polskim porządku prawnym istnieje jedna subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego o wysokości wynikającej z corocznej ustawy budżetowej, przyznawana i obliczana zgodnie z u.d.j.s.t.<sup>22</sup>. Według art. 19 u.d.j.s.t. kwoty przeznaczane na części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego składają się nie tylko ze środków budżetu państwa,

<sup>19</sup> L. Patrzalek, *op. cit.*, s. 201.

<sup>20</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *op. cit.*, s. 110-113.

<sup>21</sup> M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 117.

<sup>22</sup> R. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 476.

ale także z dokonywanych przez najbogatsze jednostki samorządu terytorialnego obowiązkowych wpłat do tego budżetu<sup>23</sup>. W konsekwencji kwota subwencji ogólnej składa się ze środków państwowych i samorządowych. Jednakże mimo wprowadzenia od dnia 1 stycznia 2004 r. wyrównywania poziomu w stosunku do każdej jednostki samorządu terytorialnego, która powiększyła udział środków samorządowych w całkowitej kwocie subwencji, środki pochodzące z budżetu państwa stanowią podstawę kwoty subwencji ogólnej<sup>24</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że odesłanie do ustawy budżetowej państwa wiąże się z ryzykiem zmiany wielkości przyznawanej subwencji w przyszłości i niekorzystnie wpływa na długookresowe planowanie<sup>25</sup>. Jedynie odnośnie do części oświatowej subwencji w art. 28 u.d.j.s.t. ustalono, że nie może być ona mniejsza niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, czyli w roku poprzedzającym rok budżetowy. Z u.d.j.s.t. wynika podział subwencji na części i kwoty odpowiednio dla gmin, powiatów i województw.

Subwencja ogólna dla gmin składa się z części wyrównawczej, stanowiącej sumę kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej, a także z części równoważącej i oświatowej. Część wyrównawcza subwencji ogólnej ma na celu poprawę sytuacji gmin słabszych ekonomicznie. Zgodnie z art. 20 u.d.j.s.t. kwotę podstawową otrzymują gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, zwany „wskaźnikiem G”, jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, zwanego dalej „wskaźnikiem Gg”. Kryteriami, na podstawie których gmina kwalifikuje się do uzyskania kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, są: liczba mieszkańców i specyficznym wyznaczony wskaźnik siły dochodowej gminy, mierzony tylko dochodami pochodzącymi z niektórych źródeł enumeratywnie wyliczonych w zamkniętym katalogu w art. 20 ust. 3 u.d.j.s.t. Na podstawie tego artykułu przez dochody podatkowe gminy rozumie się łączne dochody z poniższych tytułów:

- 1) podatku od nieruchomości;
- 2) podatku rolnego;
- 3) podatku leśnego;
- 4) podatku od środków transportowych;
- 5) podatku od czynności cywilnoprawnych;
- 6) podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej;
- 7) wpływów z opłaty skarbowej;
- 8) wpływów z opłaty eksploatacyjnej;
- 9) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych;
- 10) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Wskaźnik G oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy. Zgodnie z art. 2 ust. 4 u.d.j.s.t.

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.j.s.t. gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

<sup>24</sup> W. Miemieć, *op. cit.*, s. 146.

<sup>25</sup> W. Miemieć (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006, s. 56.

przez liczbę mieszkańców należy rozumieć liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Z kolei wskaźnik Gg oblicza się, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju<sup>26</sup>.

Natomiast art. 20 ust. 6 u.d.j.s.t. wskazuje sposób obliczania należnej gminie kwoty podstawowej. Ustawodawca wyodrębnił trzy rodzaje gmin:

- gminy, w których wskaźnik G jest równy lub niższy od 40% wskaźnika Gg;
- gminy, w których wskaźnik G zawiera się w przedziale 40–75% wskaźnika Gg;
- gminy, w których wskaźnik G jest wyższy od 75%, lecz niższy od 92% wskaźnika Gg.

W związku z przedstawionym podziałem gminy, w których wskaźnik G jest wyższy od 92% wskaźnika Gg, nie są beneficjentami części wyrównawczej subwencji ogólnej.

Na podstawie art. 20 ust. 7 u.d.j.s.t. kwotę uzupełniającą subwencji ogólnej otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. W konsekwencji gminy o mniejszej gęstości zaludnienia otrzymują większą kwotę uzupełniającą w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Należy zauważyć, że mniejsza gęstość zaludnienia jest charakterystyczna głównie dla gmin wiejskich, obciążonych wyższymi kosztami realizacji zadań publicznych, związanych przykładowo z utrzymaniem małych szkół w odległych miejscowościach<sup>27</sup>. Metodę obliczenia tej kwoty, na podstawie liczby mieszkańców gminy i gęstości jej zaludnienia, wyznacza art. 20 ust. 8 u.d.j.s.t. Jednakże kwoty uzupełniającej nie otrzymują gminy, w których wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg. Dotyczy to gmin słabo zaludnionych, w których poziom dochodów jest znacznie wyższy od średniego krajowego poziomu<sup>28</sup>. Kwota uzupełniająca obliczona dla tych gmin zwiększa część równoważącą subwencji ogólnej.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.d.j.s.t. część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin dokonanych na podstawie art. 29 u.d.j.s.t. oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej nieprzekazanej gminom, w których wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg. Kryteria podziału między gminy tej części subwencji zostały określone w art. 21a ust. 1 u.d.j.s.t., dotyczą one wydatków na dodatki mieszkaniowe i dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego.

Z łącznej kwoty części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin wyodrębnia się trzy części stanowiące odpowiednio 50%, 25%, 25% ogólnej kwoty tej subwencji. Każda ta część jest wydzielana zgodnie z kryteriami zawartymi w art. 21a u.d.j.s.t.:

<sup>26</sup> W art. 32 ust. 1 i 3 u.d.j.s.t. zostały określone dochody podatkowe wykorzystywane do obliczenia wskaźnika G i Gg.

<sup>27</sup> B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *op. cit.*, s. 117.

<sup>28</sup> W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *op. cit.*, s. 111.

- 50% – rozdzielane jest między gminy miejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, dokonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich, dokonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;
- 25% – rozdzielane jest zgodnie z tym samym kryterium między gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Jednakże w takiej gminie wydatki przypadające na jednego mieszkańca wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy muszą być wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;
- 25% – rozdzielane jest między gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których suma dochodów za rok poprzedzający rok bazowy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku rolnego i leśnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów za rok poprzedzający rok bazowy we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin.

Na podstawie powyższego podziału łącznej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej można zauważyć, że  $\frac{3}{4}$  łącznej kwoty tej części subwencji dzielone jest według kryterium ich nierównego obciążenia wydatkami jednego rodzaju – wydatkami na dodatki mieszkaniowe. Tylko  $\frac{1}{4}$  tej kwoty subwencji wydzielana jest w związku z wyrównywaniem różnic w poziomie dochodowym gmin, które otrzymały ze wskazanych powyżej źródeł podatkowych niskie wpływy w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy<sup>29</sup>.

Ponadto źródłem zasilającym część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, które spełniają kryteria jej uzyskania, są wpłaty do budżetu państwa dokonywane przez gminy, w których wskaźnik G jest większy od 150% wskaźnika Gg (art. 29 ust. 1 u.d.j.s.t.). Procedurę obliczania powyższych wpłat określa art. 29 ust. 2 u.d.j.s.t.

Ostatni element subwencji ogólnej dla gmin stanowi część oświatowa, którą dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa (art. 27 u.d.j.s.t.). Zgodnie z art. 28 u.d.j.s.t. kwotę przeznaczoną na tę część subwencji dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym. Kwota ta zostaje corocznie w ustawie budżetowej korygowana o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Ponadto na podstawie art. 28 ust. 2 u.d.j.s.t. od kwoty przeznaczonej na część oświatową odlicza się 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. Rezerwą tą dysponuje minister

<sup>29</sup> A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012, s. 330.



właściwy do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, a także reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Po odliczeniu powyższej rezerwy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Dokonuje tego podziału, biorąc pod uwagę zakres zrealizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, jednakże z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi (art. 28 ust. 5 u.d.j.s.t.). Ustawodawca w art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. wskazał tylko kilka kryteriów, które powinien uwzględnić minister przy określaniu w rozporządzeniu części oświatowej subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria te dotyczą typów oraz rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez gminy, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach. Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej<sup>30</sup> w 2013 r. podział części oświatowej dokonywany jest z uwzględnieniem:

- finansowania wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi) szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- dotowania publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne;
- finansowania zadań z zakresu doskonalenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego;
- finansowania wydatków związanych z indywidualnym nauczaniem;
- dofinansowania wydatków związanych z wypłacaniem odpraw nauczycielom oraz udzielaniem urlopów dla poratowania zdrowia;
- dofinansowania kształcenia uczniów niebędących obywatelami polskimi;
- finansowania dodatków i premii dla opiekunów praktyk zawodowych;
- finansowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci;
- finansowania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli będących emerytami i rencistami;
- finansowania wynagrodzeń nauczycieli biorących udział w przeprowadzaniu części ustnej egzaminu maturalnego;
- finansowania kosztów prac komisji egzaminacyjnych powoływanych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z awansem zawodowym nauczycieli.

Zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnej szczegółowo regulują przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Niestety stopniowo zmniejsza

<sup>30</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 1541).

się udział subwencji ogólnej w całkowitej kwocie dochodów transferowych. W przypadku części oświatowej na realne jej zwiększenie można liczyć wyłącznie w sytuacji poszerzenia zakresu wykonywanych zadań oświatowych (art. 28 u.d.j.s.t.)<sup>31</sup>. Obecnie subwencja ogólna w różnym stopniu wypełnia przypisywane jej funkcje. W literaturze przedmiotu często podkreśla się, że realizuje ona wyłącznie funkcję regulacyjną i przyczynia się do zmniejszenia motywacji organów samorządu gminnego w dążeniu do racjonalizowania wydatków publicznych<sup>32</sup>. Jednakże subwencja ogólna jest konstytucyjnie zagwarantowanym, stałym transferem środków publicznych z budżetu państwa do budżetu jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji w czasie spowolnienia gospodarczego stabilizuje ona sytuację dochodową jednostek samorządu terytorialnego. Dzieje się tak, ponieważ subwencja jest bardziej przewidywalnym źródłem środków finansowych niż inne dochody własne ściśle powiązane z podatkami, które w dużym stopniu są determinowane dynamiką wzrostu gospodarczego<sup>33</sup>.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Hajdys D., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, Łódź 2007
- Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu gminy*, Warszawa 2006
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
- Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
- Kowalczyk R., *Subwencja ogólna*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013
- Miemiec W. (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Łódź 2005
- Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013
- Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010

<sup>31</sup> W. Miemiec, *op. cit.*, s. 163.

<sup>32</sup> L. Patrzalek, *op. cit.*, s. 216.

<sup>33</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *op. cit.*, s. 118-119.