

Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich

Elżbieta Kornberger-Sokołowska
Julia Zdanukiewicz
Rafał Cieślak



Oficyna

a Wolters Kluwer business

seria akademicka

**Jednostki samorządu
terytorialnego
jako beneficjenci
środków europejskich**



Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich

**Elżbieta Kornberger-Sokołowska
Julia Zdanukiewicz
Rafał Cieślak**



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2010

Stan prawny na 1 stycznia 2010 r.

Poszczególne części napisali:

Część I – Elżbieta Kornberger-Sokołowska

Część II – Julia Zdanukiewicz

Część III – Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Julia Zdanukiewicz, Rafał Cieślak

Część IV – Rafał Cieślak

Recenzent:

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

Wydawca:

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne:

Studio Diament

Skład, łamanie:

Studio Diament

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN: 978-83-264-0152-7

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00, (022) 535 82 00

31-156 Kraków, ul. Zaczysze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Część I	
SYSTEM FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	15
Rozdział 1	
Kwestie ogólne systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego	17
1. Zasady systemu finansów podsektora samorządowego	17
2. Podstawy prawne systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego	24
3. Formy organizacyjne podmiotów samorządowego podsektora finansów publicznych	27
Rozdział 2	
Budżet jednostki samorządu terytorialnego	30
1. Pojęcie i struktura budżetu jednostki samorządu terytorialnego jako budżetu publicznego	30
2. Budżet w ujęciu zadaniowym	38
3. Funkcje budżetu jednostki samorządu terytorialnego	39
4. Zasady budżetowe	41
Rozdział 3	
Procedura budżetowa	46
1. Planowanie i uchwalanie budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego	46
2. Planowanie wieloletnie w jednostkach samorządu terytorialnego	48
3. Wykonywanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego	49
4. Sprawozdawczość finansowa jednostek samorządu terytorialnego	52
5. Nadzór, kontrola i audyt w jednostkach samorządu terytorialnego	53
Rozdział 4	
Dochody i wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	58
1. Dochody budżetowe	58
1.1. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego	59
1.2. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	62
1.3. Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	67
1.4. Władztwo podatkowe gmin	69
2. Wydatki budżetowe	72

Rozdział 5

Deficyt budżetowy i dług jednostek samorządu terytorialnego	76
1. Deficyt budżetowy w jednostkach samorządu terytorialnego oraz źródła jego finansowania	76
2. Dług jednostek samorządu terytorialnego jako element długu publicznego	78
3. Ograniczenia dotyczące zaciągania zobowiązań dłużnych w jednostkach samorządu terytorialnego	79

Część II

MECHANIZMY REALIZACJI POLITYK UNIJNYCH	81
---	----

Rozdział 6

Ogólne pojęcia, zasady i podstawy prawne polityk unijnych	83
1. Polityka regionalna, strukturalna, spójności – systematyka pojęć	83
2. Cele polityki spójności	84
3. Wybrane zasady związane z funduszami UE	86
3.1. Zasady ogólne związane z funduszami UE	86
3.2. Zasady finansowe związane z funduszami UE	89
4. Unijne i krajowe podstawy prawne regulujące funkcjonowanie funduszy UE	91

Rozdział 7

Fundusze i inicjatywy wspólnotowe	101
1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	101
2. Europejski Fundusz Społeczny	103
3. Fundusz Spójności	104
4. Europejskie fundusze rolne i rybackie	106
5. Inicjatywy wspólnotowe	108
5.1. Inicjatywa JEREMIE (<i>Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises</i>)	108
5.2. Inicjatywa JASPERS (<i>Joint Assistance In Supporting Projects In European Regions</i>)	109
5.3. Inicjatywa JESSICA (<i>Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas</i>)	109

Rozdział 8

Dokumenty programowe	111
1. Dokumenty UE kształtujące dokumenty krajowe	111
2. Krajowe dokumenty strategiczne	114

Rozdział 9

System instytucjonalny – założenia ogólne	137
1. Minister rozwoju regionalnego	138
2. Instytucje zarządzające programami operacyjnymi	139
3. Instytucje certyfikujące wydatki	143
4. Instytucje audytowe	146
5. Instytucje monitorujące i koordynujące	147

Część III	
ŚRODKI UE W POLSKIM SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH	153
Rozdział 10	
Status prawny środków europejskich	155
Rozdział 11	
Tryb dokonywania płatności i rozliczeń środków przeznaczonych na realizację narodowej strategii spójności w latach 2007–2013	160
Rozdział 12	
Gospodarowanie środkami europejskimi a dyscyplina finansów publicznych	165
Część IV	
POZYSKIWANIE ŚRODKÓW EUROPEJSKICH PRZEZ POLSKIE SAMORZĄDY	175
Rozdział 13	
Procedura związana z ubieganiem się o dofinansowanie	177
1. Zagadnienia wprowadzające	177
2. Przygotowanie projektu i aplikacji	184
3. Kwalifikowalność wydatków	192
3.1. Zasady ogólne	193
3.2. Rodzaje wydatków kwalifikowanych	195
3.3. Rodzaje wydatków niekwalifikowanych	200
4. Projekty generujące dochody	200
5. Kryteria oceny i system wyboru projektów	207
6. Procedura odwoławcza	212
7. Umowa o dofinansowanie projektu	216
8. Zarządzanie projektem	224
Rozdział 14	
Projekty partnerskie jednostek samorządu terytorialnego a środki europejskie	230
1. Definicja i rola projektu partnerskiego	230
2. Partnerstwa z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	234
3. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej	240
4. Partnerstwo publiczno-prywatne	243
5. Struktura umowy partnerskiej i obowiązki partnerów	247
Rozdział 15	
Dotychczasowe doświadczenia w wykorzystywaniu funduszy unijnych przez polskie samorządy	252

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)
- k.c.** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja** – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- u.d.j.s.t.** – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.)
- u.d.p.p.w.** – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)
- u.e.u.w.t.** – ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1390)
- u.f.p.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240)
- 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 (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.)
- u.k.r.b.u.** – ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101)
- u.o.n.d.f.** – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.)
- u.p.o.l.** – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.)
- u.p.p.p.** – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100)
- u.p.s.** – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.)
- u.p.z.p.** – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.)

- u.r.i.o.** – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)
- u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)
- u.w.r.s.r.** – ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. U. Nr 72, poz. 619)
- u.z.p.m.z.** – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 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 2009 r. Nr 84, poz. 712)

Inne skróty

- BGK** – Bank Gospodarstwa Krajowego
- BRT** – badania i rozwój technologiczny
- DNB** – Dochód Narodowy Brutto
- EBOR** – Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
- EFI** – Europejski Fundusz Inwestycyjny
- EFR** – Europejski Fundusz Rybołówstwa
- EFRG** – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
- EFRR** – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
- EFROW** – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
- EFS** – Europejski Fundusz Społeczny
- EFTA** – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
- EUWT** – Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej
- EWT** – Europejska Współpraca Terytorialna
- FS** – Fundusz Spójności
- GIKS** – Główny Inspektor Kontroli Skarbowej
- IC** – instytucja certyfikująca wydatki
- IP** – instytucja pośrednicząca
- IP II stopnia** – instytucja pośrednicząca II stopnia (instytucja wdrażająca)
- IZ** – instytucja zarządzająca
- j.s.t.** – jednostki samorządu terytorialnego
- KK** – Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju
- KM** – Komitet Monitorujący
- KPR** – Krajowy Program Reform
- KPS** – Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich
- TK** – Trybunał Konstytucyjny

MŚP	– małe i średnie przedsiębiorstwa
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NSRO	– Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
NSS	– Narodowa Strategia Spójności
OECD	– <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
ONSA WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
PARP	– Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PKB	– Produkt Krajowy Brutto
PO	– Programy Operacyjne
PO EWT	– Program Operacyjny Europejskiej Współpracy Terytorialnej
PO IG	– Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IŚ	– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO KL	– Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO PT	– Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PO RPW	– Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
PRM	– Prezes Rady Ministrów
PWW	– dokument Podstawy Wsparcia Wspólnoty
RIO	– regionalne izby obrachunkowe
RPO	– Regionalne Programy Operacyjne
SRR	– Strategia Rozwoju Rybołówstwa
SWOT	– ang. <i>Strengths</i> (mocne strony), <i>Weaknesses</i> (słabe strony), <i>Opportunities</i> (szanse), <i>Threats</i> (zagrożenia)
UE	– Unia Europejska
SWW	– Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności
WFP	– wieloletnia prognoza finansowa
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Opracowanie dotyczące możliwości wykorzystywania tzw. europejskich środków finansowych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego jest podręcznikiem akademickim skierowanym zarówno do studentów kierunków prawniczych, administracyjnych, politologicznych, ekonomicznych oraz zarządzania, jak też do praktyków funkcjonujących w sferze szeroko pojętej administracji publicznej, organizacjach pozarządowych oraz do innych osób zajmujących się publiczną gospodarką finansową.

Przedstawia ono współczesny system prawny polskich finansów samorządowych, a także źródła, zasady i procedury dotyczące środków europejskich. W poszczególnych częściach omówione zostały następujące zagadnienia:

- system finansów j.s.t. (założenia ogólne, budżet, procedura budżetowa, główne kategorie dochodów i wydatków budżetowych, deficyt budżetowy oraz dług publiczny j.s.t.);
- mechanizmy realizacji polityk UE (regionalnej, strukturalnej, spójności; fundusze oraz inicjatywy Wspólnoty; dokumenty programowe oraz struktura systemu instytucjonalnego);
- środki UE w polskim systemie finansów publicznych (ich status prawny, tryb dokonywania płatności i rozliczeń, gospodarowanie środkami w aspekcie zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych);
- pozyskiwanie środków UE przez polski samorząd terytorialny (dofinansowania, projekty partnerskie).

Opracowanie uwzględni stan prawny na dzień 1 stycznia 2010 r. A zatem zawiera rozwiązania prawne określone w nowej ustawie o finansach publicznych (z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. Nr 157, poz. 1240), dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego (m.in. w zakresie form organizacyjnych gospodarki budżetowej, limitowania długu samorządowego oraz procedury budżetowej). W pracy uwzględniono także aktualne dane statystyczne dotyczące wykorzystywania środków europejskich przez polskie samorządy. Pojęcie środków europejskich użyte zostało w nieco szerszym zakresie niż definiuje to nowa ustawa o finansach publicznych, gdyż obejmuje wszystkie środki finansowe pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu.

W imieniu autorów opracowania wyrażam nadzieję, iż ułatwi ono studiowanie zagadnień prawno-finansowych związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego w warunkach członkostwa Polski w UE oraz podejmowania dyskusji nad doskonaleniem polskiego systemu finansów samorządu terytorialnego.

Prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokolowska

CZĘŚĆ I
SYSTEM FINANSÓW
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

KWESTIE OGÓLNE SYSTEMU FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Zasady systemu finansów podsektora samorządowego

Zasady systemu finansów samorządowych można podzielić na **trzy grupy**:

- 1) dotyczące pozyskiwania środków na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) dotyczące gospodarowania zasobami,
- 3) dotyczące kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego.

Do pierwszej grupy można zaliczyć następujące zasady:

- stabilności i pewności źródeł dochodów,
- wydajności i elastyczności źródeł dochodów,
- adekwatności środków do zadań,
- terytorialnej lokalizacji źródeł dochodów,
- minimalizowania rozbieżności w poziomie dochodów jednostek samorządu terytorialnego,
- przyznania samorządom władztwa finansowego, w tym podatkowego,
- dostępu do rynku kapitałowego,
- kształtowania form redystrybucji środków publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego przy udziale przedstawicieli samorządu.

W drugiej grupie znajdują się zasady:

- samodzielnego gospodarowania zgromadzonym zasobami,
- modyfikacji podstawowych, sformułowanych na gruncie teorii prawa finansowego, postulatów budżetowych odnoszonych do gospodarowania środkami publicznymi na szczeblu centralnym.

Trzecia grupa zasad jest związana z postulatami:

- ograniczonej ustawowo ingerencji w sferę gospodarki finansowej samorządu,
- zróżnicowania zakresu i kryteriów kontroli w zależności od rodzajów zadań realizowanych przez samorządy (własnych i zleconych),
- spójnego systemu kontroli finansowej uwzględniającego efektywność społeczną i gospodarczą działań realizowanych przy pomocy instrumentów finansowych.

Zasady te są realizowane przez polski system finansów samorządu terytorialnego w różnym stopniu. Część z nich znalazła odzwierciedlenie w ustawie z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL) z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.), a także w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego (która, choć jeszcze nie została ratyfikowana przez Polskę, powinna już obecnie stanowić wytyczne dla rozwiązań systemowych). Zasady te mają wprawdzie formalnie charakter zasad obowiązujących, nie są jednak w pełni realizowane przez ustawodawstwo zwykłe. Część zasad ma charakter wyłącznie postulatów teoretycznych i także w różnym stopniu znajduje odzwierciedlenie w obowiązującym systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada stabilności i pewności źródeł dochodów. Jedną z podstawowych zasad dotyczących systemu dochodów, którymi powinien kierować się system prawny finansów samorządowych, jest zasada stabilności i pewności źródeł dochodów. Zasadę tę należy rozpatrywać w dwu aspektach. Pierwszym jest konieczność ustawowego, a więc bezterminowego określenia źródeł dochodów. W obecnym systemie Konstytucja RP gwarantuje samorządom ustawowe określenie źródeł ich dochodów (art. 167 Konstytucji). Z zasady tej wynika również, że samorządy nie mają przyznanego prawa do ustalania własnych źródeł dochodów, gdyż może to robić tylko ustawodawca. Wyklucza to niebezpieczeństwo bardzo znacznego terytorialnego zróżnicowania obciążeń daninowych, a także nadmiernego wzrostu liczby świadczeń, wprowadzonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego oraz zbytnej komplikacji wszystkich obciążeń na rzecz podmiotów publicznych, co mogłoby prowadzić do znacznych trudności w zakresie kontroli funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Zasadę tę łączy się z trwałym, systemowym przypisaniem samorządowi źródeł dochodów. Nie wyklucza to możliwości ustawowego określenia nie tylko źródeł obligatoryjnych, obejmujących dochody należne samorządu z mocy prawa, ale także źródeł fakultatywnych, z których samorządy mogą korzystać przy spełnieniu określonych przesłanek (proceduralnych, merytorycznych i innych).

W literaturze oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zasada ustawowej regulacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego oznacza zarówno pozytywny obowiązek ustawodawcy dotyczący ustanowienia regulacji zapewniających dochody w sposób oczywisty, jak i negatywny – zakazujący wprowadzania w ustawodawstwie takich zmian, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów samorządu.

Należy przy tym zauważyć, że Konstytucja wykluczyła możliwość nakładania obciążeń daninowych przez inne podmioty publiczne niż parlament, zagwarantowała jednak każdej jednostce samorządu terytorialnego posiadanie dochodów własnych oraz transferowanych.

Drugim aspektem omawianej zasady jest postulat stabilizacji systemu prawnego, któremu służyć powinno wprowadzenie rozwiązań docelowych, a nie prowizorycznych, przejściowych – co zapobiegnie poczuciu stałego zagrożenia i braku jasności co do przyszłej sytuacji finansowej w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Zasada wydajności i elastyczności źródeł dochodów. Kolejna zasada oznacza postulat sprawiedliwego podziału dochodów między budżet centralny i budżety jed-

nostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia wydajności poszczególnych źródeł oraz dynamiki ich wzrostu. Zasadę tę wyraża bezpośrednio EKSL, formułując postulat, aby źródła zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego były na tyle wydajne i elastyczne, aby mogły odpowiadać zmianom zachodzącym w kosztach realizacji poszczególnych zadań publicznych. Zmiany te mogą być wynikiem różnych okoliczności, takich jak wzrost cen, konieczność waloryzacji wynagrodzeń i innych świadczeń budżetowych itp. Nie powinno być tak, że budżet państwa ma zarezerwowane najwydajniejsze źródła, o najszybszej dynamice wzrostu, a samorządom przydziela się takie, które są albo mało wydajne, albo też wpływy z tych źródeł rosną wolniej niż wskaźniki wzrostu PKB, inflacji, waloryzacji różnych innych świadczeń.

Sposób realizacji omawianej zasady jest uzależniony w dużej mierze od wyboru modelu źródeł dochodów. Nie istnieje jeden „wzorcowy” model źródeł dochodów samorządów. Realizowane w praktyce różnych krajów modele są odzwierciedleniem modelu mieszanego, łączą źródła dochodów własnych z dochodami transferowymi, przekazywanymi samorządom w postaci subwencji lub dotacji z budżetu centralnego, przy czym proporcje udziału tych źródeł w ogólnej strukturze budżetów samorządów są w poszczególnych krajach bardzo różne.

Powszechnie przyjmuje się, że wielkość środków finansowych gromadzonych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, o przeznaczeniu których decydują organy lokalne, jest jednym z elementów stanowiących o zakresie ich samodzielności. Stąd też uznaje się, że środki transferowane nie powinny dominować w ogólnej strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Proporcje między dochodami własnymi a dochodami transferowymi nie zostały nigdzie określone. Wynikają one z wyboru modelu finansowania samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach.

Oparcie budżetów na subwencjach i innych transferach zewnętrznych zwiększa poczucie pewności i stabilności finansowej w tych samorządach, które nie dysponują, z przyczyn obiektywnych, wydajnymi źródłami dochodów własnych. Z kolei oparcie budżetów w większym stopniu na dochodach własnych powoduje, że zwiększa się efektywność samorządów w zakresie ich pozyskiwania, jednocześnie rodzi się potrzeba formułowania długofalowej polityki finansowej, a tym samym wzrasta odpowiedzialność władz samorządowych za określenie i realizację takiej polityki. Konieczne jest zatem odpowiednie wyważenie proporcji między dochodami transferowanymi, zwłaszcza w formie subwencji, a dochodami własnymi, co gwarantuje realizację zasady stabilności i pewności źródeł dochodów budżetów samorządowych. Należy przy tym zauważyć, że Konstytucja w art. 167 ust. 2 gwarantuje samorządom wyposażenie ich w dochody własne oraz zasilanie w formie subwencji i dotacji z budżetu państwa, jednakże nie przesądza o wielkości udziału każdego z trzech rodzajów zasileń w ogólnej strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Struktura ta jest zróżnicowana w odniesieniu do poszczególnych jednostek. Ewolucja rozwiązań prawnych dotyczących dochodów jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do wzrostu roli dochodów własnych w budżetach samorządowych wszystkich szczebli, choć nie w tym samym stopniu dla każdego z nich.

Konsekwencją realizacji omawianej zasady powinno być także powiązanie poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego z dynamiką wzrostu gospodarczego, a tym samym – z sytuacją dochodową budżetu państwa. Chodzi zatem o kre-

owanie takich źródeł dochodów samorządów, które reagują w odpowiedni sposób na zmiany koniunktury gospodarczej i sytuacji społecznej.

Zasada adekwatności środków do zadań. Europejska Karta Samorządu Lokalnego uznaje tę zasadę za podstawowy standard europejski w odniesieniu do samorządu terytorialnego, stanowiąc, że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez prawo. Zasadę tę w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego formułuje także art. 167 Konstytucji (zwłaszcza ust. 1 i 4).

Normy te są przy tym jedynie ogólnymi dyrektywami kierunkowymi, których szczegółowa interpretacja następuje w procesie konkretyzowania postanowień konstytucyjnych, wywołując w praktyce wiele konfliktów związanych z odmienną, często subiektywną, oceną właściwej wielkości przekazywanych samorządom środków finansowych.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że zaawansowanie badań nad finansami samorządowymi jest zbyt małe, abyśmy rzeczywiście potrafili sprawdzić, gdzie kończy się poziom wydatków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania usług (przy nieokreślonym standardzie), a gdzie zaczyna się niedostrzeganie możliwości oszczędności lub zwykły lobbing. Oznacza to, że na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych nie wypracowano dotychczas wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań.

W sytuacji gdy ustawodawca posiada dość dużą swobodę w określaniu źródeł dochodów samorządu terytorialnego oraz poziomu i struktury tych dochodów, zasadę tę należy rozumieć jako dyrektywę skierowaną pod adresem prawodawcy, aby na etapie stanowienia prawa zastosować odpowiednie metody i procedury obliczania wielkości środków, niezbędnych jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji zadań. Z drugiej strony, aby zasada ta była realna, należy stworzyć odpowiednie gwarancje prawne ochrony uprawnień jednostek samorządu terytorialnego.

Zaliczyć do nich należy możliwość dokonania oceny realizacji zasady adekwatności. Ocenę taką częstokroć jest zmuszony przeprowadzać Trybunał Konstytucyjny, do którego – w myśl art. 188 Konstytucji – należy orzekanie w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją RP oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a więc także i z EKSL. Problematyka konstytucyjności ustaw dotyczących samorządu terytorialnego była przedmiotem licznych orzeczeń TK, także z punktu widzenia realizacji przez nie właśnie zasady adekwatności. Biorąc pod uwagę brak jasno określonych kryteriów oceny i ogólne standardy zawarte w EKSL, a także duży obszar swobody ustawodawcy co do wyboru modelu zasilania, należy stwierdzić, że orzeczenia TK mają szczególny walor dla określenia istoty samorządu terytorialnego oraz sposobów realizacji procesów decentralizacji finansów publicznych. Brak dostatecznie jasno określonych kryteriów realizacji zasady adekwatności do zadań i kompetencji sprawia, że orzecznictwo TK musi wypełniać istotną lukę prawną, zastępując ustawodawcę w określaniu zasad alokacji środków pomiędzy różne budżety publiczne oraz wyznaczając, w przypadkach sporów, wielkości niezbędnych środków, które samorządy powinny otrzymywać zgodnie z omawianą zasadą.

Zasada minimalizowania rozbieżności w poziomie dochodów. Zasadę tę należy interpretować jako konieczność zapewnienia samorządom dochodów równoważących,

uzupełniających ich dochody własne. Zasada ta nie może oznaczać postulatu równomiernego rozmieszczenia źródeł dochodów własnych, a więc takiej ich konstrukcji, która zapewniłaby równomierny terytorialnie rozkład tych dochodów, ponieważ jest to postulat nierealny.

Zasadę tę formułuje bardzo wyraźnie EKSL, która nakazuje takie ukształtowanie systemu finansów samorządowych, aby odpowiednio chronić społeczności finansowo słabsze z racji nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów. Zasadę tę można także wyprowadzić z art. 167 Konstytucji, który gwarantuje każdej jednostce samorządowej, obok dochodów własnych, także dochody równoważące w postaci subwencji i dotacji, a tym samym umożliwia stworzenie systemu, którego celem będzie ochrona społeczności lokalnych słabszych finansowo w warunkach określonego, ukształtowanego ustawowo systemu dochodów własnych.

O potrzebie działań o charakterze równoważącym świadczą dane dotyczące poziomu dochodów własnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego na jednego mieszkańca danej wspólnoty. Wynika z nich znaczące i pogłębiające się w ostatnich latach zróżnicowanie dochodów własnych.

Działania równoważące muszą przy tym być powiązane z takimi formami przekazywania środków finansowych, które nie ograniczają samorządów w sposobie ich wydatkowania (a więc powinny dominować formy transferu w postaci subwencji, a nie dotacji celowych). Nie oznacza to oczywiście, że ustawodawca nie może ograniczać samorządu w zakresie dokonywania wydatków na określone zadania (bądź wprowadzając obowiązujące powszechnie standardy świadczenia usług, bądź limitując wydatki w inny sposób).

Konieczność podejmowania w coraz większym zakresie działań równoważących ze strony państwa oznacza także wzmocnienie funkcji wyrównawczej subwencji przekazywanych samorządom. Funkcja ta powinna stać się dominująca w stosunku do pozostałych, takich jak funkcja zadaniowa czy stymulacyjna.

Zasada przyznania samorządom władztwa podatkowego. Zasada ta oznacza realizację standardu określonego w EKSL, w myśl którego przyznanie samorządom dochodów podatkowych jest konsekwencją rozdzielania realizacji zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz decentralizacji uprawnień do dysponowania środkami publicznymi przez szczeble samorządowe.

Oznacza to także przekazanie samorządom części władztwa podatkowego wykonywanego poprzednio wyłącznie przez organy rządowe.

Pojęcie władztwa podatkowego oznacza prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Rozstrzygnięcia te mogą dotyczyć konstrukcji poszczególnych elementów składowych podatku (takich jak zakres przedmiotowy, podstawa opodatkowania, stawki, ulgi i zwolnienia, terminy i sposób płatności) bądź też ukształtowania treści stosunku zobowiązaniowego (zobowiązania podatkowego). Władztwo podatkowe w tym ostatnim przypadku może dotyczyć administrowania podatkiem, a więc wydawania indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty, poboru podatków oraz ich egzekucji.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego wyznacza w tym zakresie minimalny standard władztwa podatkowego samorządów, który przejawia się w prawie organów lokalnych do ustalania stawek podatkowych (art. 9 ust. 3 EKSL). Władztwo takie w lite-

raturze jest określone jako władztwo częściowe. W wielu krajach samorzady posiadają znacznie szerszy zakres władztwa podatkowego. Najszerszy zakres władztwa mają te kraje, w których samorządom zostało przyznane prawo nakładania własnych podatków. W krajach europejskich tego rodzaju uprawnienia samorządów występują w bardzo ograniczonym zakresie, posiadają je natomiast samorzady w Stanach Zjednoczonych. W Europie konstrukcje podatkowe są uchwalane centralnie w formie ustaw, a władze lokalne mają tylko niektóre z władczych uprawnień podatkowych. Artykuł 168 Konstytucji przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo. W polskim systemie finansów publicznych tylko gminy dysponują władztwem podatkowym, gdyż tylko ten szczebel uzyskuje dochody z podatków lokalnych.

Przyznanie samorządom prawa do ustalania stawek w podatkach lokalnych stanowi usankcjonowany konstytucyjnie wyłom w zasadzie równości podatkowej. Zasada ta, której konieczność realizacji potwierdzał wielokrotnie TK, oznacza, że podmioty opodatkowania (podatnicy), charakteryzujące się cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo. Realizacja tej zasady wymaga stosowania jednakowych miar dla wszystkich podmiotów, bez różnicowań o charakterze uprzywilejowania lub dyskryminacji. Wyłomem od tak pojmowanej zasady równości są ustalone przez samorzady stawki podatkowe, a także możliwości stosowania ulg, zwolnień i innych przywilejów podatkowych uzyskiwanych przez podatników, powodujące zróżnicowanie ich sytuacji prawnopodatkowej.

Zasada terytorialnego ukierunkowania źródeł dochodów. Zasada ta oznacza postulat wyposażenia samorządów w takie źródła dochodów, które są związane z terytorium danej wspólnoty samorządowej, a tym samym umożliwienia organom samorządów wpływu na ich wielkość i wydajność oraz prowadzenie własnej polityki finansowej. Przykładem takiego podejścia jest obecna konstrukcja rozliczania udziałów w dochodowych podatkach państwowych, która zapewnia samorządom dochody uzależnione od podatku zapłaconego przez mieszkańców wspólnoty lub przez podatników (np. osoby prawne) funkcjonujących na danym terytorium. Poprzez działania wzmacniające atrakcyjność inwestycyjną i lokalizacyjną gminy mogą przyciągać podatników na swój teren.

Zasada dostępu samorządów do rynku kapitałowego. Realizacja zasady dostępu samorządów do rynku kapitałowego oznacza realizację kolejnego standardu EKSL i łączy się z możliwością finansowania budżetów samorządowych przez środki pochodzące z operacji czasowych (kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji), klasyfikowanych przez u.f.p. jako przychody budżetowe. Dostęp do rynku kapitałowego może oznaczać także prawo do uzyskiwania dochodów budżetowych poprzez wykorzystanie innych niż pożyczki i kredyty instrumentów finansowych. O ile obecnie obowiązujące przepisy zawierają liczne ograniczenia o charakterze ilościowym i jakościowym, a także proceduralnym w zakresie możliwości wykorzystania przez samorzady środków pochodzących z rynku kapitałowego, o tyle są one niepełne i nieskuteczne (nie zawierają np. sankcji za przekroczenie przez jednostki samorządu terytorialnego limitu zadłużenia ustalonego w u.f.p.). Nie wytyczają one ponadto jasnej granicy dopuszczalnego wykorzystania przez samorzady innych niż tradycyjne („pożyczkowe”) instrumentów finansowych.

Zasada konsultowania z samorządami rozstrzygnięć dotyczących ich systemu finansowego. Zasada ta, wyrażona w EKSL, odgrywa istotną rolę w procedurze wypracowywania rozstrzygnięć kształtujących i modyfikujących system finansów samorządowych. Konsekwencją realizacji tej zasady powinno być stworzenie odpowiednich płaszczyzn dyskusji i prezentacji poglądów reprezentatywnych dla interesów różnych beneficjentów środków publicznych (budżetu państwa oraz budżetów samorządowych) konkurujących ze sobą o jak największą pulę środków publicznych. Konflikty na tym tle mogą występować zarówno w obszarze relacji budżet państwa – budżety samorządów, jak i między różnymi szczeblami samorządów oraz różnorodnymi kategoriami jednostek samorządowych (np. między gminami miejskimi a gminami wiejskimi). Zasada ta oznacza zatem zagwarantowanie samorządom prawa do powoływania organizacji zrzeszających różne kategorie jednostek samorządowych i wyposażenie ich w kompetencje do przedstawiania własnego stanowiska oraz nadanie tym zjawiskom właściwej rangi prawnej w procedurze podejmowania rozstrzygnięć w sferze legislacji.

Zasada samodzielnego gospodarowania zgromadzonymi zasobami wyraża się przede wszystkim w prawie samorządów do posiadania własnych budżetów, które samodzielnie konstruują i wykonują poprzez swoje organy i powołane jednostki organizacyjne. Łączą się one także z prawem do posiadania majątku, w oparciu o który mogą realizować zadania oraz pozyskiwać środki finansowe. Samodzielne gospodarowanie zasobami finansowymi polega również na przekazywaniu organom samorządów prawa do swobodnego wyboru form organizacyjnych, za pomocą których wykonują swoje zadania spośród katalogu form przewidzianych ustawowo. Konstytucja zastrzega wyłączność ustawy przy określaniu sposobu wydatkowania środków publicznych (art. 216 ust. 1). W ten sposób wyznacza granice dopuszczalnej ingerencji w samodzielność samorządów. Z drugiej strony należy podkreślić, że wszelkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a więc mogą realizować tylko te zadania i przeznaczać na nie tylko takie środki, które dopuszczone są przez prawo. Ustawodawca nadaje przy tym pewnym rodzajom zadań charakter obligatoryjny, co w konsekwencji oznacza, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego muszą być na ich realizację przeznaczone określone środki finansowe. Ustawodawca może również określać standardy wykonywania niektórych zadań (np. w zakresie realizacji zadań oświatowych), przesądzając o wielkości nakładów, które należy ponieść ze środków budżetowych. Ograniczeniem samodzielności w gospodarowaniu przez samorządy zasobami finansowymi są także dotacje celowe przekazywane im na ściśle określone zadania. Im większy udział dotacji celowych w ogólnej strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tym mniejszy zakres ich samodzielności.

Zasada modyfikacji zasad budżetowych w odniesieniu do gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego wynika ze specyfiki samorządu. Wprawdzie ustawodawca próbuje wprowadzić jednolite zasady systemu budżetowego w całym sektorze finansów publicznych, zwłaszcza poprzez jednolitość systemów klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, zasad rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej, jednak przyjmuje równocześnie odrębne rozwiązania prawne, właściwe tylko dla podsektora samorządowego. Ich wyrazem jest rozbudowany rozdział ustawy o finansach publicznych, odnoszący się tylko do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W wyniku tego działania klasyczne zasady budżetowe, przyjęte na gruncie teorii na

potrzeby głównie budżetu centralnego, ulegają istotnym modyfikacjom w odniesieniu do budżetów samorządowych.

Zasada ograniczonej ustawowo ingerencji w działalność samorządu terytorialnego wyznacza zakres działań nadzorczych wobec jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd jest elementem struktur publicznych w państwie, a finanse samorządowe – elementem systemu finansów publicznych. Uzasadnia to potrzebę ewentualnej władczej ingerencji w sferę gospodarki finansowej samorządów. Nadzór nad sprawami finansowymi samorządu ma umocowanie w Konstytucji RP, która w art. 171 określa organy nadzoru (regionalne izby obrachunkowe) oraz zakres i kryteria nadzoru. Jest on konstytucyjnie ograniczony tylko do badania zgodności z prawem działania jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada zróżnicowania zakresu i kryteriów kontroli w zależności od rodzaju wykonywanych przez samorząd zadań łączy się z ich podziałem na zadania własne i zadania ustawowo zlecone. W stosunku do tych ostatnich kontrola oparta jest na większej liczbie kryteriów.

Kwestie kontroli nad tą gospodarką uregulowane są w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.).

Obecny system kontroli oparty jest głównie na formalnych kryteriach kontroli połączonych z weryfikacją obowiązków sprawozdawczych jednostek samorządu terytorialnego i nie zapewnia dostatecznych informacji o efektywności gospodarczej i społecznej gospodarki finansowej prowadzonej przez te jednostki.

2. Podstawy prawne systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego

Do najważniejszych aktów prawnych kształtujących system finansów jednostek samorządu terytorialnego należy zaliczyć:

- Konstytucję RP, a zwłaszcza Rozdział VII – Samorząd terytorialny oraz Rozdział X – Finanse publiczne,
- Europejską Kartę Samorządu Lokalnego,
- ustawy ustrojowe,
- ustawę o finansach publicznych,
- ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych,
- ustawy budżetowe.

Konstytucja RP – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Szczególne znaczenie dla wyznaczenia konstytucyjnych ram finansów samorządu terytorialnego mają art. 167, 168, 171 oraz art. 216 i 217 Konstytucji. Określają one m.in. źródła dochodów samorządu, deklarują zasadę adekwatności środków do zadań, wprowadzają ograniczone władztwo podatkowe organów jednostek samorządu terytorialnego, określają zakres i kryteria nadzoru

Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich

„Monografia poświęcona jest jednemu z najistotniejszych problemów materialnego i proceduralnego prawa finansów publicznych tj. szeroko ujmowanym środkom finansowym z UE. (...) Wybór tematu należy uznać za trafny z uwagi na potrzeby rozwoju naukowego w dziedzinie prawa finansów publicznych, a także z uwagi na konieczność ciągłego doskonalenia ustawodawstwa obowiązującego w tym zakresie oraz potrzeb praktyki (pracowników samorządowych, radnych, członków organów wykonawczych j.s.t.) i działalności orzeczniczej (sądów administracyjnych, samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb obrachunkowych). (...) Poznanie tych zagadnień coraz częściej stanowi standard wymagań stawianych osobom wykonującym różne funkcje i zadania w samorządzie terytorialnym, jak również studentom studiów prawniczych, administracyjnych, ekonomicznych, zarządzania i marketingu oraz innych. (...) W sposób kompetentny, systematyczny i przejrzysty prezentowane są trudne i często skomplikowane zagadnienia dotyczące środków z UE pozyskiwanych przez samorząd terytorialny”.

Fragment recenzji prof. dr. hab. Z. Ofiarskiego

Prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska – profesor Uniwersytetu Warszawskiego, wykłada na Wydziale Prawa i Administracji oraz w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego; specjalizuje się w zagadnieniach prawa sektora finansów publicznych, w szczególności w problematyce systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Julia Zdanukiewicz – prawnik w Biurze Prawnym Urzędu m.st. Warszawy; przygotowuje rozprawę doktorską z zakresu prawa finansów publicznych; prowadzi zajęcia na Uniwersytecie Warszawskim.

Rafał Cieślak – współnik zarządzający w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz; specjalizuje się w problematyce finansowania inwestycji komunalnych ze środków UE, pomocy publicznej oraz projektach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Cena 59 zł

ISBN 978-83-264-0152-7



9 788326 401527

Zamówienia:

tel. 022 535 81 22, fax 022 535 81 39

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl