

UNIwersYTET SZCZECIŃSKI
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
KIERUNEK PRAWO

Karolina Rzechółka

218494

**Ewolucja zasad przekazywania subwencji ogólnej
dla samorządu województwa w latach 1999–2021**

Praca dyplomowa magisterska

Hasła identyfikujące pracę:
Prawo samorządu terytorialnego
Prawo finansowe i finansów publicznych

dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US

.....
Podpis promotora akceptujący przyjęcie pracy dyplomowej

Szczecin, 2021

OŚWIADCZENIE STUDENTA

Karolina Rzechółka

Nr albumu: 218494

Wydział Prawa i Administracji

Kierunek Prawo

Poziom	Profil	Forma
jednolite studia magisterskie	ogólnoakademicki	stacjonarne

Oświadczam, że moja praca pt. *Ewolucja zasad przekazywania subwencji ogólnej dla samorządu województwa w latach 1999–2021*:

- a) została napisana przeze mnie samodzielnie,
- b) nie narusza praw autorskich w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1231 ze zm.) oraz dóbr osobistych chronionych prawem,
- c) nie zawiera danych i informacji, które uzyskałam w sposób niedozwolony,
- d) nie była podstawą nadania tytułu zawodowego ani mnie ani innej osobie.

Ponadto oświadczam, że treść pracy przedstawionej przeze mnie do egzaminu dyplomowego, zawarta na przekazywanym nośniku, jest identyczna z jej wersją drukowaną.

.....
Podpis studenta

Oświadczenie studenta

Wyrażam zgodę na udostępnienie mojej pracy pt. *Ewolucja zasad przekazywania subwencji ogólnej dla samorządu województwa w latach 1999–2021.*

Szczecin, dnia

.....

podpis

Wykaz stosowanych skrótów	6
Wprowadzenie.....	7
Rozdział I. Ogólna charakterystyka prawna subwencji.....	9
1.Uwagi wstępne	9
2.Podstawowe ustalenia terminologiczne	13
3.Standardy dotyczące subwencji przyjęte w Konstytucji RP oraz w ustawie o finansach publicznych.....	14
4.Subwencja a dotacja budżetowa.....	17
5.Wnioski	20
Rozdział II. Struktura i kryteria ustalania subwencji ogólnej dla samorządu województwa w latach 1999–2003	22
1.Uwagi wstępne	22
2.Część wyrównawcza subwencji ogólnej	24
3.Część drogowa subwencji ogólnej	28
4.Część oświatowa subwencji ogólnej	31
5.Wnioski	34
Rozdział III. Struktura i kryteria ustalania subwencji ogólnej dla samorządu województwa w latach 2004–2020	36
1.Uwagi wstępne	36
2.Część wyrównawcza subwencji ogólnej	40
3.Część oświatowa subwencji ogólnej	47
4.Część regionalna subwencji ogólnej w latach 2004–2014.....	52
5.Część regionalna subwencji ogólnej w okresie przejściowym (lata 2015-2021)	60
6. Wnioski	61
Rozdział IV. Proceduralne aspekty przekazywania i korygowania kwot subwencji ogólnej dla samorządu województwa.....	63
1.Uwagi wstępne	63
2.Raty subwencji ogólnej	64
3.Korekta wysokości kwot subwencji przekazywanych samorządowi województwa	65
4.Zwrot do budżetu państwa kwot subwencji ogólnej nienależnie otrzymanych przez samorząd województwa	67
5.Wnioski	68
Zakończenie.....	69
Wykaz cytowanej literatury przedmiotu	71
Wykaz cytowanych aktów prawnych.....	75
Wykaz cytowanych orzeczeń sądowych.....	78

Wykaz cytowanych rozstrzygnięć nadzorczych	79
Wykaz innych źródeł	80
Spis rysunków	81
Spis tabel.....	81

Wykaz stosowanych skrótów

Dz.U. – Dziennik Ustaw

FK – Finanse Komunalne

k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

RP – Rzeczpospolita Polska

TK – Trybunał Konstytucyjny

u.d.j.s.t. – Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Jednym z istotnych zagadnień badawczych z zakresu prawa samorządowego jest problematyka finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z istotnych rozwiązań zaproponowanym przez ustawodawcę jest coroczne przekazywanie dodatkowych środków finansowych pochodzących z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej. Złożoność zagadnienia tego transferu budżetowego dla samorządu województwa wynika z przyjętego podziału subwencji ogólnej na część wyrównawczą, oświatową oraz regionalną.

Celem pracy jest analiza i ocena rozwiązań prawnych określających zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnej dla samorządu województwa w latach 1999–2021. Jako tezę przyjęto założenie, że przyjęty przez ustawodawcę zakres i sposób subwencjonowania nie zapewnia samodzielności finansowej, jak również samodzielności funkcjonowania samorządu województwa. Ponadto, często dokonywane zamiany ustawodawstwa w zakresie struktury wewnętrznej subwencji ogólnej oraz przesłanek i kryteriów ustalania jej poszczególnych części, oddziaływały destabilizująco na proces prawidłowej realizacji zadań samorządu województwa.

Celowi pracy zostały podporządkowane stosowane metody badawcze i budowa pracy. Wykorzystano kilka metod badawczych, adekwatnych do merytorycznych zagadnień i przyjętych założeń badawczych, tzn. metodę historyczną, dogmatyczno-prawną i analityczną. Wykorzystano komentarze systematyczne do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, monografie i artykuły naukowe. Odwołano się także do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Praca zbudowana jest z czterech rozdziałów. Pierwszy rozdział pracy poświęcony został charakterystyce prawnej subwencji ogólnej. Omówiono w nim podstawy prawne, istotę i zasady funkcjonowania różnych systemów finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz zdefiniowano podstawowe pojęcia stosowane w pracy. Zidentyfikowano różnice pomiędzy subwencją ogólną a dotacją budżetową oraz przedstawiono standardy dotyczące subwencji przyjęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Drugi rozdział poświęcono strukturze i kryteriom ustalania oraz

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

przekazywania subwencji ogólnej dla samorządu województwa w latach 1999-2003, omawiając kolejno część wyrównawczą, drogową oraz oświatową subwencji ogólnej. W rozdziale trzecim skoncentrowano się na omówieniu struktury i kryteriów ustalania subwencji ogólnej dla samorządu województwa w latach 2004-2020, przy czym to zagadnienie podzielono na aspekty dotyczące części wyrównawczej subwencji ogólnej, części oświatowej subwencji ogólnej oraz części regionalnej subwencji ogólnej w latach 2004-2014, a następnie w latach 2015-2021, z uwagi na różnice występujące pomiędzy wyodrębnionymi okresami wynikające ze zmian ustawodawstwa. W ostatnim rozdziale pracy przedstawiono proceduralne aspekty przekazywania i korygowania kwot subwencji ogólnej dla samorządu województwa. W ramach tego zagadnienia badawczego omówiono specyfikę stosowania rat subwencji ogólnej, korekty wysokości kwot subwencji przekazywanych samorządowi województwa oraz zasady i przesłanki ewentualnego zwrotu do budżetu państwa kwot subwencji ogólnej niesłusznie otrzymanych przez samorząd województwa. Każdy rozdział wieńczy syntetyczne podsumowanie. W zakończeniu dokonano podsumowania najważniejszych ustaleń poczynionych w pracy oraz sformułowano uwagi *de lege lata* i wnioski *de lege ferenda*.

W pracy przyjęto stan prawny obowiązujący w dniu 30 czerwca 2021 r.

Rozdział I. Ogólna charakterystyka prawna subwencji

1. Uwagi wstępne

System dochodów jednostek samorządu terytorialnego w danym państwie może być oparty na jednym z trzech podstawowych modeli³:

- 1) przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego do stałego wykorzystania określonych źródeł dochodów jako dochodów własnych;
- 2) transferowaniu środków publicznych na realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego z budżetu państwa;
- 3) modelu mieszanym, zakładającym uzupełnianie niewystarczających dochodów własnych środkami publicznymi transferowanymi z budżetu państwa.

Z racji tego, że dochody własne, pochodzące przede wszystkim z podatków i opłat oraz z majątku gmin, powiatów i województw, nie są wystarczające z punktu widzenia zakresu zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego i zachodzi potrzeba uzupełnienia ich o dodatkowe źródła dochodów, należy wskazać, że w Polsce wprowadzono model mieszany.

Powyższe twierdzenie uzasadnia regulacja zawarta w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa⁴”. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że dochody własne to dochody przyznane ustawowo samorządowi terytorialnemu, ustanowione na czas nieoznaczony, w stosunku do których organy samorządu terytorialnego powinny mieć przyznane uprawnienia, dzięki którym będą mogły wywierać bezpośredni wpływ na wysokość tych dochodów⁵. Subwencje i dotacje są transferowane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa. Stanowią zatem wydatki w budżecie państwa, natomiast w budżetach jednostek samorządu terytorialnego są ich dochodami⁶. Niektóre dotacje mogą być także

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

⁴ Art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵ W. Miemiec, (w:) J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 264.

⁶ Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002, s. 24.

przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego z państwowych funduszy celowych, o ile ustawa tworząca dany fundusz celowy dopuszcza taką możliwość.

Dodatkowo warto podkreślić, że państwo jest zobowiązane do takiego ukształtowania systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, który będzie uwzględniał dysproporcje w potencjale dochodowym lub zapotrzebowaniu wydatkowym. Rozwiązania takie powinny uzupełniać dochody własne do określonego poziomu, zapewniającego realizację zadań własnych na terenie całego kraju na poziomie minimalnych standardów⁷.

W literaturze przedmiotu wyodrębniane są cechy charakterystyczne dla subwencji, takie jak⁸:

- 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.

Dodatkową, równie istotną, cechą subwencji ogólnej jest to, że nie jest ona powiązana 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 i w konsekwencji w pewnym stopniu może przyczyniać się do niwelowania rozpiętości w wielkości dochodów osiągniętych z podatków przez konkretne jednostki samorządu terytorialnego⁹.

W doktrynie podkreślane jest także znaczenie funkcji, które spełnia subwencja ogólna. Można do nich zaliczyć¹⁰:

⁷ P. Pest, Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, Wrocław 2018, s.19.

⁸ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2010, s. 115.

⁹ L. Patrzalek, Finanse samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia, Wrocław 2010, s. 193.

¹⁰ E. Kornberger-Sokołowska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012, s. 110-113.

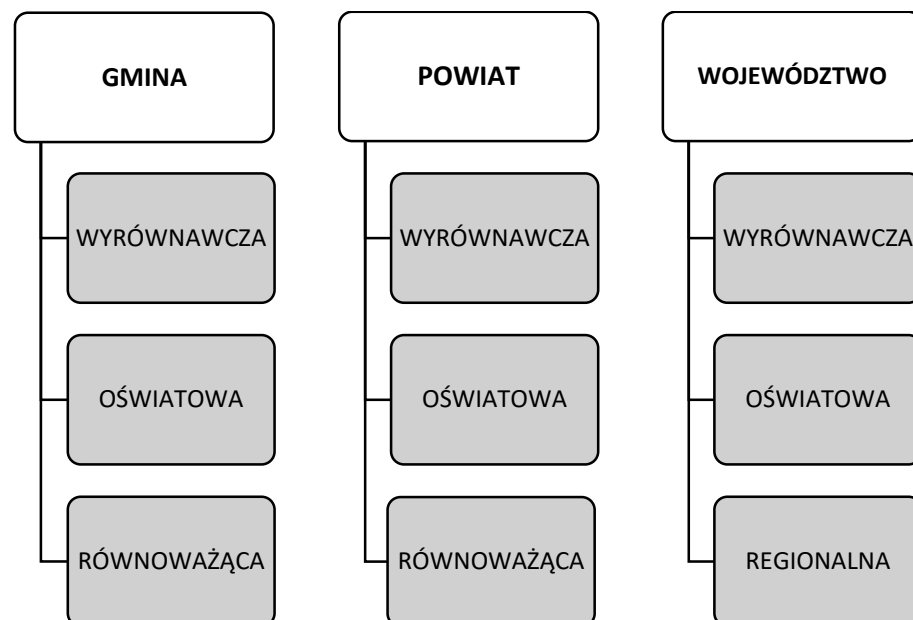
- funkcję finansowania zadań, polegającą na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego rozdzielanych centralnie środków publicznych przeznaczonych na realizację ich zadań własnych;
- funkcję wyrównawczą, związaną z kryteriami oceny dochodowości konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Prawnie 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 odpowiedniości środków do wykonywanych zadań.

Subwencja ogólna dzieli się zasadniczo na trzy części w zależności od jej adresata. Pierwszą częścią, utworzoną dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, jest część wyrównawcza. Ma za zadanie wyrównanie różnic w dochodach między jednostkami danego stopnia oraz pomoc jednostkom słabym ekonomicznie¹¹. W ramach części wyrównawczej wyróżnia się kwotę podstawową i uzupełniającą. Kwoty te składają się na system wsparcia ekonomicznego finansowany z budżetu państwa. Kolejną część subwencji, równoważąca (regionalna dla województw), tworzona jest dzięki wpłatom jednostek charakteryzujących się wysokim stopniem dochodowości podatkowej. Ostatnią częścią subwencji ogólnej jest oświatowa. Kwotowo to jej największa część, zwłaszcza w gminach i powiatach. Całkowitą wysokość, przypadającą na wszystkie jednostki

¹¹ Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 261.

samorządu terytorialnego, określa ustawa budżetowa. Minimalnej wysokości części oświatowej nigdzie nie zagwarantowano, aczkolwiek przyznana suma nie powinna być niższa niż część oświatowa z roku wcześniejszego, zwanego bazowym, po uwzględnieniu zmian dokonanych w finansowaniu zadań z zakresu oświaty. Sytuacja ta może być korzystna dla samorządów w przypadku malejących dochodów budżetowych państwa, czyli np. w czasie kryzysu, choć należy pamiętać, że pozostawienie niezmięionej wysokości części oświatowej faktycznie oznacza jej realne zmniejszenie, gdyż wartość nie musi być korygowana o współczynnik inflacji. O ile rozwiązanie to stanowi zabezpieczenie wielkości wydatkowanych na oświatę środków w kolejnych latach, to nie gwarantuje, że udział wydatków budżetowych na oświatę nie ulegnie zmniejszeniu, co jest możliwe w sytuacji rosnących dochodów państwa. Również brak jest kryteriów modyfikacji wielkości przydzielonych środków adekwatnie do zmiany zadań oświatowych, co w literaturze przedmiotu uznaje się za wadę w konstrukcji części oświatowej¹².

Rysunek 1. Graficzne przedstawienie podziału subwencji ogólnej.



Źródło: Opracowanie własne

Dodatkowo subwencja ogólna posiada część rekompensującą. Należna jest ona gminom, które wykazą ubytek w dochodach, spowodowany zwolnieniem przedsiębiorców z

¹² A. Hanusz, A. Niezgodą, P. Czernski, Dochody budżetu gmin, Warszawa 2006, s. 242.

podatku od nieruchomości położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych¹³. Każdego roku Minister Finansów jest zobowiązany do wydania rozporządzenia jasno precyzującego, którym gminom przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej. W 2020 roku przyznano tą część subwencji trzem gminom: miasto Legnica, miasto Wałbrzych oraz miasto Gliwice.

2.Podstawowe ustalenia terminologiczne

Subwencja (z łac. *subsidium*, *subventio*¹⁴) to bezzwrotna pomoc finansowa udzielana najczęściej przez państwo instytucjom, organizacjom społecznym lub osobom fizycznym. Według słownikowej definicji rozbudowanej w literaturze przedmiotu subwencja ogólna to dochód jednostek samorządu terytorialnego, będący określonym ustawowo świadczeniem przekazywanym z budżetu państwa na finansowanie ich zadań własnych¹⁵.

Wyrazami bliskoznacznymi najczęściej wymienianymi są¹⁶:

- 1) dotacja – rozumiana jako bezzwrotna pomoc finansowa udzielana przedsiębiorstwu, instytucji, organizacji w celu popierania określonej działalności¹⁷;
- 2) zapomoga – inaczej pomoc materialna¹⁸;
- 3) wsparcie – pomoc udzielana komuś, zwłaszcza pomoc materialna¹⁹;
- 4) wspomóżenie;
- 5) subsydlum – pomoc pieniężna stała lub jednorazowa udzielana przez państwo organizacjom, instytucjom itp.²⁰;
- 6) grant – dotacja przyznawana w drodze konkursu na indywidualny lub zespołowy projekt badawczy²¹.

W doktrynie zwrócono uwagę na trudność w wyraźnym rozgraniczeniu instytucji subwencji i dotacji. Zakres znaczeniowy wyrazu subwencja w języku potocznym

¹³ Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.).

¹⁴ Słownik wyrazów obcych, red. E. Sobol, Warszawa 1999, s. 1050.

¹⁵ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 849.

¹⁶ W. Broniarek, Gdy Ci słowa zabraknie, Słownik synonimów, Warszawa 2005, s. 812.

¹⁷ Słownik języka polskiego, red. E. Sobol, Warszawa 2002, s. 150-151.

¹⁸ Ibidem, s. 1238.

¹⁹ Ibidem, s. 1149.

²⁰ Ibidem, s. 971.

²¹ Ibidem, s. 241.

pokrywa się z zakresem słowa dotacja. Z powodu wielu komplikacji wynikających z zbieżności nazw, zaproponowano aby terminem „dotacja” posługiwać się dla określenia wszelkich świadczeń dokonywanych z budżetu podmiotu publicznego na rzecz osób trzecich na podstawie norm prawa budżetowego lub odrębnych materialno-prawnych norm prawa finansowego w trybie władczym, natomiast subwencja miałyby oznaczać świadczenie publiczno-prawne państwa na rzecz innych podmiotów publiczno-prawnych, będące prawnofinansowym odbiciem ustrojowego podziału zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny²².

3. Standardy dotyczące subwencji przyjęte w Konstytucji RP oraz w ustawie o finansach publicznych

System dochodów jednostek samorządu terytorialnego określa Konstytucja RP. W art. 167 ust. 2 ustrojodawca wymienia na pierwszym miejscu dochody własne, na drugim subwencje ogólne, oraz na ostatnim dotacje celowe z budżetu państwa (zwane dalej dotacjami budżetowymi). Na podstawie tego przepisu można dojść do wniosku, że elementem podstawowym dochodów jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, a subwencja ogólna i dotacja budżetowa są jedynie uzupełnieniem tych dochodów.

Warto również dodać, że art. 167 Konstytucji RP przedstawia jedną z podstawowych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zasada samodzielności oznacza, że jednostki te nie są zależne od organów administracji rządowej oraz jednostki te nie są względem siebie hierarchicznie podporządkowane. Pierwszy ustęp art. 167 Konstytucji RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Jest to jednocześnie nałożenie na ustawodawcę obowiązku zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów a zakresem zadań do wykonania. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwił efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom²³. Przy podziale tych dochodów należy brać pod uwagę sytuację finansową całego państwa i zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową. Ustalenie

²² Z. Ofiarski, Subwencje i dotacje ..., s. 26.

²³ Ibidem, s. 30.

wysokości środków finansowych przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań budżetowych należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy, stanowiąc jeden z elementów polityki kierowania życiem państwowym²⁴. Artykuł 167 ust. 1 Konstytucji RP jest zatem wyrazem koncepcji finansów samorządu terytorialnego oraz wyraża gwarancję, że dochody jednostek samorządu terytorialnego sprzężone będą z zakresem nałożonych zadań, czyli w przypadku przekazania tym jednostkom nowych zadań zostaną im przyznane nowe środki finansowe, m.in. subwencje ogólne.

Drugi ustęp tego przepisu konstytucyjnego wskazuje kategorie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (dochody własne, subwencje, dotacje celowe z budżetu państwa). Natomiast zgodnie z ustępem trzecim źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinny być kształtowane w ustawach, co stanowi znaczącą gwarancję formalną samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Dokonując wykładni tego przepisu, można stwierdzić, że na poziomie ustawowym powinny zostać wyartykułowane wszelkie rozstrzygnięcia niezbędne dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów, a tym samym – także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Jednocześnie Zbigniew Ofiarski wskazuje, że jeżeli zostanie dokonana interpretacja tego przepisu w powiązaniu z art. 16, jak i z pozostałymi postanowieniami rozdziału VII Konstytucji RP, należy go traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej jednostce samorządu terytorialnego nie tylko pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wpływają), ale także gwarantującej jej możliwość samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym – dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań²⁵.

Ostatni ustęp zawiera istotną deklarację, w której ustrojodawca zapewnia, że „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Jest to swego rodzaju nakaz, obligujący władzę do skorelowania zmian zadań (i poszczególnych kompetencji) w samorządzie terytorialnym ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Przydzielenie samorządowi terytorialnemu nowych zadań bez zabezpieczenia nowych dochodów publicznych lub bez zwiększenia wydajności fiskalnej już istniejących dochodów publicznych stanowi naruszenie konstytucyjnie określonego

²⁴ M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 66.

²⁵ Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje ...*, s. 34

zakresu władztwa dochodowego, będącego gwarancją samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego²⁶.

Na podstawie art. 167 Konstytucji RP można wskazać cztery założenia normatywne w nim zawarte, którymi charakteryzuje się dochód jednostek samorządu terytorialnego, jakim jest subwencja ogólna:

- 1) zasada adekwatności, która oznacza, że subwencja musi mieć proporcjonalną wysokość względem odpowiadającego jej zadania;
- 2) zasada przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) zasada wskazująca, że podstawą finansową w zakresie zadań własnych są dochody własne, a subwencje są jedynie uzupełnieniem (wspomaganiem) ich realizacji;
- 4) zasada ustawowego określania źródła finansowego subwencji ogólnej.

Zasilenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pomocą subwencji ogólnej opiera się na zobiektywizowanych kryteriach. Podkreśla to Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie. Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 25 lipca 2006 r. istotne znaczenie dla samodzielności samorządu terytorialnego (gmin, powiatów oraz województw) ma fakt, że zasilanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pomocą subwencji ogólnej nie ma charakteru uznaniowego, lecz opiera się na zobiektywizowanych kryteriach²⁷. Oznacza to wprowadzenie odpowiednich materialnoprawnych przesłanek, które warunkują przyznanie świadczenia jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa o właściwej wysokości. Przyjęte rozwiązanie uniezależnia przyznawanie dochodów od bieżącej polityki państwa. Obiektywizacja kryteriów ustalania subwencji ogólnej, a dokładniej jej wysokości, jest gwarancją zasady samodzielności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca chcąc podkreślić stabilność tej regulacji, zamieścił te kryteria w ustawach, tym samym uniemożliwił ingerencję organów administracji rządowej w działalność samorządu terytorialnego.

²⁶ W. Miemiec, Komentarz do art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, (w:) J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998, s. 265.

²⁷ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, Dz.U. z 2006 r. Nr 141, poz. 1011. Na ten temat także: uchwała Składu 7 Sędziów NSA z dnia 2 lipca 2001 r., FPS 1/01, ONSA 2002 nr 1, poz. 1; orzeczenie TK z dnia 13 listopada 1996 r., K 17/96, OTK 1996 nr 5, poz. 43 oraz z dnia 10 marca 1992 r., K 7/91, OTK 1992, nr 1, poz. 4.

4. Subwencja a dotacja budżetowa

Uwzględniając aktualny stan polskiego ustawodawstwa regulującego funkcjonowanie sektora finansów publicznych, należy podkreślić, że w aspekcie prawnym subwencja oraz dotacja to dwie odrębne instytucje prawne, wywołujące wprawdzie podobne skutki finansowe po stronie podmiotu udzielającego oraz podmiotu otrzymującego pomoc pieniężną w tych formach, ale procedury ich uruchomienia, wykorzystania oraz rozliczania są odmienne i inne są skutki prawne – w tym odpowiedzialność – w razie naruszenia tych procedur²⁸.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że dotacje stanowią typowe źródło dofinansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa. W art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹ została zawarta definicja legalna dotacji. Warto w tym miejscu nadmienić, że subwencja ogólna nadal nie posiada własnej definicji legalnej. Zgodnie z wyżej wspomnianym przepisem dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone – na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych – na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Posługiwanie się dotacją prawo zastrzega jedynie do przypadków posiadających umocowanie w przepisach rangi ustawowej. Dotacja jest bowiem formą działania właściwą prawu publicznemu, z którą inne z kolei przepisy ustawowe wiążą szczególną odpowiedzialność podmiotu dotującego i dotowanego (ustawa o finansach publicznych) oraz administracyjną egzekucję zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z jej przeznaczeniem (ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji)³⁰.

Zarówno subwencje, jak i dotacje są transferowane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa. Dlatego dla jednostek samorządu terytorialnego są dochodami, a dla budżetu państwa wydatkami. Można więc uznać, że obie te formy finansowego wsparcia dla samorządów mają cechy wspólne. Jednakże jak podkreślono w doktrynie, przeznaczenie subwencji ogólnej oraz dotacji z budżetu państwa jest odmienne. Subwencja ogólna z reguły jest przeznaczona do równoważenia budżetu,

²⁸ Z. Ofiarski, Subwencja jako forma prawna wydatków dokonywanych z budżetu państwa, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2011, z. 3, s. 94.

²⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305).

³⁰ Uchwała RIO w Krakowie z dnia 28 września 1999 r., KI – 00571/409/99, OwSS 2000, nr 1, poz. 31.

natomiast dotacja celowa jest związana z koniecznością realizacji określonych zadań, mających istotne znaczenie dla ogólnych interesów państwa³¹.

Ponadto dotacje celowe służą finansowaniu zadań własnych i zadań z zakresu administracji rządowej zleconych jednostkom samorządu terytorialnego natomiast subwencja ogólna przeznaczona jest na finansowanie ogółu zadań własnych. Dotacje związane są z finansowaniem określonego celu (zadania), natomiast subwencje ogólne służą finansowaniu ogółu zadań jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego jednostka samorządu terytorialnego, otrzymująca subwencję może wykazać się swobodą przy wykorzystywaniu środków a przy otrzymaniu dotacji nie może sobie na to pozwolić. Oba te źródła finansowe zaliczają się do zewnętrznych form zasilenia finansowego, które przez jednostki samorządu terytorialnego traktowane są jako stałe dochody. Mają one za zadanie zapewnić:

- zniwelowanie luki finansowe powstałej na skutek braku wystarczających dochodów własnych;
- możliwość realizacji celów istotnych z perspektywy ogólnokrajowej (np. zmniejszenie poziomu bezrobocia);
- zaspokajanie potrzeb ludności;
- przeciwdziałanie efektom zewnętrznym poprzez likwidację nadmiernych odrębności w działalności JST w skali całego kraju³².

Subwencje ogólne i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego są również ustaleniami prawnymi zawartymi w ustawie budżetowej. Subwencje ujęte są w części budżetowej niosącej nazwę „Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego” natomiast dotacje – w zależności od celu przeznaczenia – odnajdują swoje uregulowanie w załączniku do ustawy budżetowej bądź w budżetach, którymi dysponują wojewodowie.

Dotacja jako transfer z budżetu państwa obwarowana jest wieloma warunkami i kryteriami, mocno ograniczającymi podmioty z niej korzystające. Przede wszystkim środki finansowe nie mogą być przeznaczone na inne cele niż ustalone przez państwo, a ich niewykorzystanie powoduje obowiązek zwrotu do budżetu państwa całości lub

³¹ A. Komar, *Finanse rad narodowych*, Warszawa 1970, s. 135.

³² B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Łódź 2008, s. 51.

odpowiedniej nie wykorzystanej jej części³³. W art. 127 ustawy o finansach publicznych ustawodawca wymienia na co mogą zostać przyznane środki z dotacji z budżetu państwa:

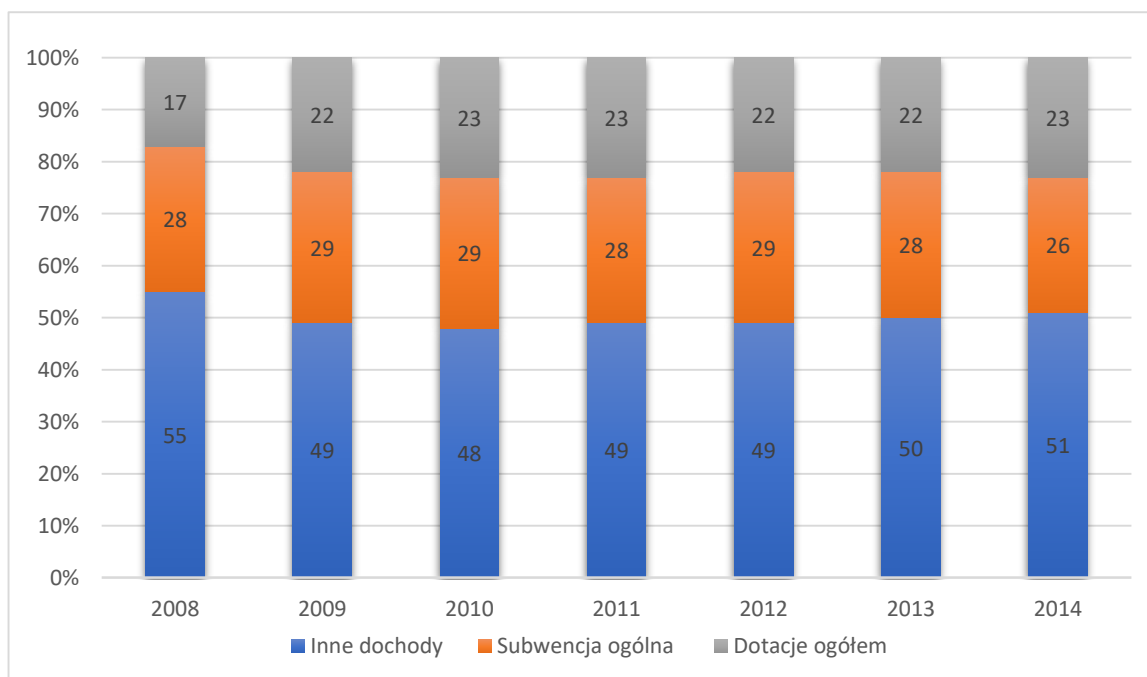
- finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami;
- finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego;
- finansowanie lub dofinansowanie bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego;
- finansowanie lub dofinansowanie niektórych zadań agencji wykonawczych;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym;
- finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- realizację programów finansowanych z udziałem środków publicznych i dochodów publicznych, wydatkowanych przez podmioty realizujące te programy, inne niż państwowe jednostki budżetowe;
- realizację projektów pomocy technicznej finansowanych z udziałem środków europejskich i środków publicznych³⁴;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty;
- realizację programów finansowych z udziałem środków publicznych i dochodów publicznych;
- współfinansowanie realizacji programów finansowych z udziałem środków europejskich;
- wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, o którym mowa w odrębnych przepisach, w części podlegającej refundacji ze środków Unii Europejskiej.

³³ N. Gajl, Glosa do orzeczenia TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, Samorząd Terytorialny 1996, nr 10, s. 69.

³⁴ P. Borkowski, „Eksperymenty obliczeniowe z wykorzystaniem autorskiego algorytmu stabilizacji kursu statku” Roczniki Informatyki Stosowanej Politechniki Szczecińskiej nr 10, 2006 (243-249)

Z powyższego wyliczenia można wykazać, że dotacje z budżetu państwa przekazywane są na z góry wyznaczony, konkretny cel. Natomiast subwencja ogólna przekazywana jest na ogół spraw wyznaczonych przez ustawodawcę.

Rysunek 2. Graficzne przedstawienie procentowego udziału subwencji ogólnej i dotacji we wszystkich dochodach jednostek samorządu terytorialnego.



Źródło: Opracowanie własne

Powyższy wykres przedstawia jaki procentowy udział w dochodach jednostek samorządu terytorialnego obejmuje subwencja ogólna i ogół dotacji. Uśredniając stanowią one prawie 50% całości dochodów.

5. Wnioski

Niniejszy rozdział jest objaśnieniem instytucji subwencji ogólnej. Ustawodawca podkreśla jej istotną rolę, którą zajmuje w hierarchii dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje, że mimo ekonomicznych podobieństw między dotacją a subwencją ogólną są to zupełnie różne instytucje. Obie są transferami do budżetu jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa. Stanowią zatem wydatki w budżecie państwa, natomiast w budżetach jednostek samorządu terytorialnego są ich dochodami. Analiza treści zarówno przepisów Konstytucji RP, jak i ustawy o finansach publicznych wskazuje, że zasadniczym źródłem dochodów samorządu terytorialnego

powinny być ich dochody własne. Jednocześnie obok nich powinny istnieć procedury wyrównawcze, takie jak subwencja ogólna. Ma ona mieć na celu ograniczenie różnic w dostępie do źródeł dochodów bądź nierównomiernego rozłożenia obciążeń finansowych na poszczególne jednostki. Kryteria jej przyznawania opierają się na skomplikowanej procedurze opartej na zasadach obiektywizmu i adekwatności przy jednoczesnym poszanowaniu zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Rozdział II. Struktura i kryteria ustalania subwencji ogólnej dla samorządu województwa w latach 1999–2003

1. Uwagi wstępne

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obowiązywała w latach 1999–2003³⁵. Jej uchwalenie było koniecznością po wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 1999 r. zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa³⁶. Miała ona obowiązywać pierwotnie, jedynie od 1999 r. do 2000 r., czyli 2 lata. Postanowiono jednak przedłużyć jej obowiązywanie o kolejne 3 lata. Uchwalono w tym czasie trzy ustawy zmieniające:

- 1) ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw³⁷;
- 2) ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 oraz niektórych innych ustaw³⁸;
- 3) ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002 oraz niektórych innych ustaw³⁹.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z lat 1999–2003 zaliczyła subwencję ogólną do obligatoryjnych dochodów gmin, powiatów i województw. Dział IV tej ustawy regulował zasady ustalania subwencji. Składał się z pięciu rozdziałów, w których regulował pięć różnych części tego transferu budżetowego:

- 1) podstawową;
- 2) rekompensującą;
- 3) drogową;
- 4) wyrównawczą;
- 5) oświatową.

Wspólne regulacje odnosiły się jedynie do ustalania części oświatowej subwencji dla wszystkich stopni jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w dziale V

³⁵ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.).

³⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

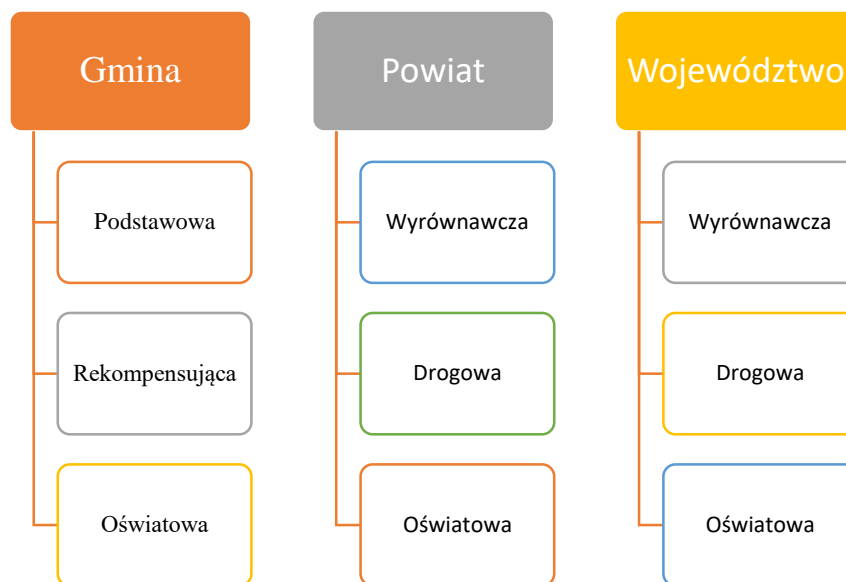
³⁷ Ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 95, poz. 1041).

³⁸ Ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 145, poz. 1623).

³⁹ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 216, poz. 1826).

uregulowano kwestię zasad i trybu ustalania subwencji. Dział VI odnosił się do sposobów przekazywania subwencji.

Rysunek 3. Podział części subwencji w latach 1999-2003.



Źródło: opracowanie własne.

Subwencja ogólna na gruncie u.d.j.t z 1998 r. pełniła zatem funkcję:

- 1) wyrównawczą – polegała na uzupełnieniu dochodów własnych tak, by umożliwić wszystkim jednostkom możliwość wykonywania zadań własnych zgodnie z co najmniej minimalnymi standardami;
- 2) rekompensującą – refundowała gminom z budżetu państwa straty dotyczące dochodów własnych, które wynikały ze zmian w zakresach obciążeń podatkowych zmniejszających ich wpływy.

Wyrównywanie dochodów było uzależnione od potencjału dochodowego bądź nierównomiernego zapotrzebowania wydatkowego poszczególnych jednostek.

Poszczególne części subwencji ogólnej można klasyfikować w oparciu o kryterium obliczania kwoty. Istniały dwa sposoby określania kwoty subwencji:

- jednoetapowy,
- dwuetapowy.

W modelu jednoetapowym globalne kwoty były określone corocznie z góry w ustawie budżetowej w postaci wielkości wynikowych. Natomiast w przypadku drugiego modelu

w pierwszym etapie kwota poszczególnych części była określana w ustawie budżetowej zgodnie z metodą parytetu, wiążącej tę kwotę z ogółem dochodów budżetu państwa lub dochodami z danego tytułu prawnego.

Można wskazać także inne kryteria podziału poszczególnych części subwencji. Są to:

- kryterium zapotrzebowania wydatkowego – miało zastosowanie do części oświatowej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego oraz części drogowej dla powiatów i województw. Części te były dzielone według wysokości poszczególnych jednostek ponoszonych w związku z zadaniami z zakresu oświaty oraz budowy i modernizacji dróg;
- kryterium potencjału dochodowego – dotyczyło podstawowych dochodów podatkowych. Stosowane było wobec części podstawowej oraz wyrównawczej dla gmin i powiatów;
- kryterium wysokości utraconych dochodów – kwota subwencji związana była z wysokością utraconych zysków.

Poniższa tabela przedstawia graficzne podsumowanie dotychczasowych ustaleń odnośnie do poszczególnych części subwencji ogólnej dla województwa w analizowanym okresie.

Tabela 1. Graficzne przedstawienie informacji o poszczególnych częściach subwencji ogólnej.

	Funkcja	Metoda wyrównywania	Model obliczania	Kryterium podziału
Część wyrównawcza	Wyrównawcza	Wyrównanie pionowe	Jednoetapowy	Potencjał dochodowy
Część drogowa	Wyrównawcza	Wyrównanie pionowe	Dwuetapowy	Zapotrzebowanie wydatkowe
Część oświatowa	Wyrównawcza	Wyrównanie pionowe	Dwuetapowy	Zapotrzebowanie wydatkowe

Źródło: Opracowanie własne.

2. Część wyrównawcza subwencji ogólnej

Jednostki samorządu terytorialnego są uprawnione do części wyrównawczej subwencji ogólnej. Środki te przekazywane są z budżetu państwa na rzecz

poszczególnych jednostek samorządu. Stanowią więc formę bezzwrotnego zasilenia tych jednostek z budżetu państwa. Można przyjąć, że ta część subwencji ogólnej stanowi sposób wyrównania niewystarczającego poziomu dochodów własnych, przede wszystkim podatkowych i majątkowych, w które wyposażona została jednostka samorządu terytorialnego⁴⁰. Odpowiednie rozwiązania prawne dążące do zrównoważenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego, warunkują nie tylko sprawne i efektywne funkcjonowanie ich budżetów, ale także faktyczną pozycję i możliwości działania organów lokalnych i regionalnych⁴¹.

Jest wiele argumentów uzasadniających potrzebę tworzenia różnych mechanizmów wyrównawczych. Do najczęściej wymienianych w doktrynie należą:

- 1) zróżnicowanie terytorialne dochodów własnych spowodowane odmiennością warunków naturalnych, gospodarczych i infrastrukturalnych;
- 2) konieczność zapewnienia realizacji potrzeb socjalnych społeczności lokalnych;
- 3) bariery w komercjalizacji usług komunalnych i socjalnych;
- 4) dążenie do ograniczenia odrębności stanu infrastruktury technicznej;
- 5) potrzeba niwelacji skutków centralnych decyzji gospodarczych⁴².

Równoważenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego następuje przy wykorzystaniu zewnętrznych finansowych źródeł, tj. pochodzących spoza samorządowego sektora finansów publicznych, w szczególności przekazywanych z budżetu państwa. W odniesieniu do województw kwoty przeznaczone na część wyrównawczą subwencji ogólnej przekazywane są z budżetu państwa, tak jak w przypadku powiatów.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego, którą przyjęto w czerwcu 1997 roku w Strasburgu podczas IV Kongresu Władz Lokalnych regulowała kwestię wyrównywania poziomu finansów jednostek samorządu terytorialnego⁴³. Zgodnie z art. 14 ust. 1 Karty przewidywana wielkość dochodów publicznych powinna być zapewniona przez system finansowy, uwzględniając przy tym kompetencje danych regionów. Powinna także umożliwiać im prowadzenie własnej, niezależnej polityki. Art. 14 ust. 4 Europejskiej

⁴⁰ Z. Ofiarski, Subwencje i dotacje ..., s. 71.

⁴¹ W. Nykiel, Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych, Łódź 1993, s. 28.

⁴² K. Piotrowska-Marczak, Finanse lokalne w Polsce, Warszawa 1997, s. 49.

⁴³ Projekt Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy z dnia 5 czerwca 1997 r.

Karty Samorządu Regionalnego określał główne cele tej części subwencji ogólnej. Zgodnie z nim zasada solidarności wymagała, aby każde państwo wprowadziło mechanizm wyrównujący finanse jednostek samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę potencjalne zasoby oraz potrzeby danego regionu. Wymagała tego potrzeba zharmonizowania poziomu życia mieszkańców we wszystkich jednostkach samorządu regionalnego. Ustęp piąty tego artykułu podkreślał uregulowanie z ustępu pierwszego, wprowadzając regułę, że dodatkowe transfery finansowe powinny być wcześniej określone na zasadach opartych na obiektywnych kryteriach związanych z potrzebami regionu.

Art. 32 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁴ regulował zasadę, że kwota przeznaczona na część wyrównawczą tego transferu budżetowego dla wszystkich województw jest określana w ustawie budżetowej uchwalanej każdego roku budżetowego. Ustawodawca co roku mógł przeznaczyć na ten cel różne kwoty, a więc ta sytuacja mogła doprowadzić do odczucia braku stabilizacji. Wysokość kwot tych transferów była w takim wypadku bezpośrednio sprzężona z aktualnym poziomem dochodów budżetu państwa. Kluczowe także były przyjmowane priorytety w zakresie planowania wydatków budżetu państwa. Regulacja ta świadczyła o bardzo zmiennym charakterze tego dochodu, bezpośrednio związanym z możliwością wyodrębnienia odpowiedniej kwoty z budżetu państwa.

Natomiast art. 33 u.d.j.s.t. ustanawiał kryterium dochodowe pozwalające otrzymać ten transfer z budżetu państwa. Część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymywało województwo, którego wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych przeliczanych na jednego mieszkańca (nazwany Wskaźnikiem W), był mniejszy od wskaźnika będącego podstawą do wyliczenia tej części subwencji (określano go Wskaźnikiem Ww). Wskaźnik Ww był waloryzowany.

Wskaźnik W dla konkretnego województwa obliczano dzieląc kwotę planowanego dochodu przez liczbę mieszkańców. W planowanym dochodzie brano pod uwagę udział w wysokości:

- 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkujących na terenie danego województwa;

⁴⁴ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 1998 nr 150 poz. 983).

- 0,5% wpływów z podatku od osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, których siedziba znajdowała się na terenie tego województwa.

Kwotę planowanych (na dany rok budżetowy) dochodów województwa z tytułu udziału we wpływach z podatku od osób fizycznych ustalano, mnożąc kwotę z tego podatku – przyjętą w aktualnym roku budżetowym – przez wskaźnik 1,5% i wskaźnik, który był równy udziałom należnego (z roku poprzedzającego bazowy), podatku dochodowego od osób fizycznych, które zamieszkiwały terytorium gmin wchodzących w skład tego województwa, w sumie należnego podatku na ten rok, ustalonego na podstawie zeznań podatkowych, złożonych do dnia 30 czerwca roku bazowego oraz rocznego obliczenia podatku dokonanego przez płatnika. Zeznania te dotyczyły wysokości osiągniętego dochodu. Jednakże kwotę planowanego dochodu z tytułu udziału we wpływach z podatku od osób prawnych, ustalano mnożąc ogólnie planowaną kwotę wpływów z tego konkretnego podatku, którą przyjęto w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, przez wskaźnik 0,5% oraz wskaźnik równy udziałom z wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych w roku przed tym bazowym z terytorium danego województwa, w ogólnej kwocie wpływów z tego podatku w tym samym roku⁴⁵. Podstawę obliczania poszczególnych udziałów dla różnych województw stanowią dochody wskazane w złożonych sprawozdaniach.

Aby ustalić listę województw uprawnionych do otrzymania części wyrównawczej subwencji ogólnej należało obliczyć i porównać Wskaźnik W i Wskaźnik Ww. W związku z tym do części wyrównawczej tego transferu budżetowego było uprawnione województwo, które wykazało, że jego podstawowe dochody podatkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca były mniejsze od dochodów województwa, które uzyskało w tym zakresie najwyższy poziom dochodów (Wskaźnik Ww). W rezultacie część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymywały wszystkie województwa z wyjątkiem tych, których wskaźnik W był najwyższy. Transfer był wypłacany w dwunastu równych ratach, do 15 dnia każdego miesiąca.

Część wyrównawczą subwencji ogólnej w dalszym etapie obliczano mnożąc liczbę stanowiącą 70% różnicy między Wskaźnikiem Ww a Wskaźnikiem W dla danego województwa z liczbą mieszkańców tego województwa. System ten powodował silne uzależnienie województw od transferów pochodzących z budżetu państwa.

⁴⁵ Z. Ofiarski, Subwencje i dotacje ..., s. 87.

3.Część drogowa subwencji ogólnej

Art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulował podmiotowy i przedmiotowy zakres części drogowej subwencji ogólnej. Była ona przeznaczona dla powiatów i województw. Wyjątkiem było miasto stołeczne Warszawa (uprawnione było do dotacji celowej). Zgodnie z przywołanym przepisem kwota przeznaczana dla powiatów i województw na część drogową subwencji - która była związana z budową, modernizacją, zarządzaniem czy utrzymaniem dróg wojewódzkich oraz powiatowych (a także dróg powiatowych w granicach miast na prawach powiatu) - ustalana była w wysokości 60% kwoty ustalonej na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o finansowaniu dróg publicznych⁴⁶.

Wprowadzono gwarantowaną kwotę środków, która w każdym roku powinna być przeznaczana na wydatki związane z:

- modernizacją;
- budową;
- utrzymaniem;
- ochroną dróg publicznych oraz
- zarządzaniem tymi drogami.

Środki na ww. cele były ustalane w ustawie budżetowej w wysokości nie mniejszej niż 35% na dany rok budżetowy planowanego wpływu z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

W art. 4 u.d.j.s.t. określono proporcje podziału powyższych 35% wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Środki te były dzielone w następujący sposób:

- 40% na zadania związane z budową, utrzymaniem, modernizacją i ochroną dróg oraz zarządzaniem drogami krajowymi przez ministra właściwego do spraw transportu;
- 60% na zadania w zakresie budowy, utrzymania, modernizacji i ochrony dróg, a także zarządzania drogami wojewódzkimi i powiatowymi oraz drogami publicznymi w granicach miast na prawach powiatu i w granicach miasta stołecznego Warszawy.

⁴⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 780 ze zm.).

Środki na wydatki związane z budową, utrzymaniem, modernizacją, zarządzaniem czy ochroną dróg publicznych przekazywane były w formie części drogowej subwencji ogólnej. Natomiast środki na wydatki związane z tymi samymi celami, ale na drogi publiczne w granicach miasta stołecznego Warszawy przekazywano w formie dotacji celowej.

W art. 37 ust. 1 u.d.j.s.t. sformułowano kryteria, które powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu podziału tej części subwencji ogólnej. Należało brać pod uwagę:

- długość i gęstość sieci dróg;
- drogową infrastrukturę techniczną;
- natężenie ruchu;
- wypadkowość⁴⁷ oraz
- zrównoważenie rozwoju infrastruktury drogowej.

Dodatkowo szczegółowe zasady ustalania i przekazywania tego transferu budżetowego określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r.⁴⁸ Przyjęto w nim kryteria podziału tej kwoty, które nie zostały wymienione w art. 37 u.j.d.s.t. Wydzielono środki na utrzymanie rzecznych przepraw promowych o średnim ruchu w skali roku powyżej 2000 pojazdów na dobę.

Reasumując, podziału drogowej części subwencji ogólnej dokonywano z uwzględnieniem poniższych parametrów:

- 1) wartości odtworzeniowej – z wagą 50%, zależnej od długości dróg oraz infrastruktury technicznej – obejmującej wartość odtworzeniową w tysiącach złotych oraz koszty w cenach bieżących, jakie należałoby ponieść w celu budowy dróg o konstrukcji, parametrach technicznych, geometrycznych i wyposażeniu typowym dla danej kategorii drogi podanej w wycenie oraz w terenach górskich, których co najmniej 50% tego obszaru jest położone powyżej 350 metrów nad poziomem morza (wartość odtworzeniową zwiększało się wtedy o 20%);
- 2) pracy przewozowej – zależnej od gęstości dróg i natężenia ruchu – z wagą 45% do podziału kwot między zarządców dróg wojewódzkich;

⁴⁷ P. Borkowski „Predykcja trajektorii ruchu statku w nawigacyjnym systemie wspomagania decyzji” Logistyka nr 3, 2014, s. 649.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ustalania i trybu przekazywania części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów, miast na prawach powiatu i województw (Dz.U. Nr 157, poz. 1033).

- 3) ruchu na przejściach granicznych w ciągu dróg wojewódzkich – z wagą 5%, stanowiącego element dostosowania rozwoju drogowej infrastruktury przygranicznej do potrzeb ruchu pojazdów samochodowych⁴⁹.

Wartości niezbędnych parametrów do podziału kwot ustalano na każdy rok na podstawie aktualnych danych zebranych przez Generalną Inspekcję Dróg Publicznych. Suma poszczególnych wielkości przedstawionych w punktach 1–3, dla każdej z kategorii dróg, stanowiła udział konkretnych środków przypadających następująco: województwom, powiatom oraz miastom na prawach powiatu w łącznej kwocie drogowej części subwencji ogólnej na dany rok.

Art. 41 ust. 1 pkt 5 u.d.j.s.t. przedstawiał regulację dotyczącą przekazywania subwencji ogólnej. Miało to następować w dwunastu równych ratach, do 25 dnia każdego miesiąca. W omawianym okresie (1999-2003) na tą część transferu przekazano województwom odpowiednio kwoty:

- 1999 r. – 672, 9 mln zł,
- 2000 r. – 748, 2 mln zł,
- 2001 r. – 872, 4 mln zł,
- 2002 r. – 846, 4 mln zł,
- 2002 r. – 794, 5 mln zł.

Należy podkreślić, że są to wysokie kwoty, jednakże niewystarczające na pokrycie kosztów związanych z budową, modernizacją, utrzymaniem, zarządzaniem oraz ochroną dróg wojewódzkich. W związku z tym w odrębnych przepisach uregulowano inne źródła finansowania tych zadań.

W systemie finansowania samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 zwrócić uwagę należy także na rezerwę części drogowej subwencji ogólnej. Była ona przeznaczona na finansowanie inwestycji rozpoczętych przed 1999 r. Była to kwota w wysokości 10% sumy przeznaczonej w budżecie państwa na część drogową subwencji ogólnej dla powiatów i województw oraz na dotację celową dla miasta stołecznego Warszawy. Dysponował nią minister właściwy do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw transportu oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Nie określono kryteriów warunkujących kolejność przyznawania środków z rezerwy ani proporcji w jakich powinny być przyznawane.

⁴⁹ Z. Ofiarski, Subwencje i dotacje ..., s. 93–94.

4.Część oświatowa subwencji ogólnej

Ogólne zasady dotyczące podziału zadań oświatowych między poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego określono w art. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty⁵⁰. Natomiast odesłanie do zasad dotyczących zakresów finansowania tych zadań umieszczono w odrębnych ustawach.

Zadaniem oświatowym samorządu województwa było zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w publicznych szkołach, placówkach doskonalenia nauczycieli oraz samych zakładach kształcenia. Dodatkowo zadania samorządu województwa obejmowały zakładanie oraz prowadzenie bibliotek pedagogicznych.

Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty, podmiot prowadzący szkołę bądź placówkę jest odpowiedzialny za jej działalność. Do jego zadań ustawodawca zaliczył:

- zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, opieki i wychowania;
- zapewnienie odpowiedniej obsługi administracyjnej, organizacyjnej i finansowej;
- bieżące wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz dokonywanie inwestycji w tym zakresie;
- wyposażenie szkół i placówek w niezbędne pomoce dydaktyczne i sprzęty umożliwiające pełną realizację programów nauczania i wychowania.

Wyliczenie zadań nie miało charakteru wyczerpującego.

Część oświatowa subwencji ogólnej, jako element dochodów każdej jednostki samorządu terytorialnego, powinna mieć taką wysokość by móc pozwolić, na realizację zadań oświatowych, w tym utrzymanie szkół i placówek oraz na odpowiednie wynagrodzenia dla nauczycieli. Środki na te zadania muszą być zagwarantowane w dochodach poszczególnych jednostek. Dodatkowo należy podkreślić, że samorząd pośredniczy jedynie w przekazaniu środków z budżetu państwa do różnych typów i rodzajów szkół i placówek oświatowych⁵¹.

Art. 34 u.d.j.s.t. określał minimalną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej stanowiąc, że środki przeznaczone na tę część subwencji ogólnej dla wszystkich

⁵⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2020 r. poz. 1327 ze zm.).

⁵¹ A. Borodo, Subwencja i dotacja oświatowa, (w:) Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. – zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe, pod red. W. Miemiec i B. Cybulskiego, Warszawa 1997, s. 244.

jednostek samorządu terytorialnego ustalono w łącznej kwocie nie mniejszej niż 12,8% zaplanowanych dochodów budżetu państwa. Regulacja minimalnej kwoty subwencji oświatowej prowadzić powinna do stabilizacji w zakresie finansowania poszczególnych zadań oświatowych. Tak jak w przypadku części drogowej pozwalało to na uniezależnienie wielkości subwencji od aktualnej sytuacji finansowej państwa. Warto zauważyć, że w przypadku takiej regulacji jednostki samorządu terytorialnego są w stanie przewidzieć kwotę subwencji oraz mają możliwość zaplanowania swoich wydatków związanych z zadaniami oświatowymi.

Reguły przyznawania części oświatowej subwencji ogólnej opierały się na zasadzie pewności prawa, w związku z tym nie mogły być zbyt często zmieniane. Istotne jest, że nie wprowadzono minimalnych kwot, które zostaną przyznane poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego. Ogólna kwota była dzielona na podstawie reguł zawartych w rozporządzeniu wykonawczym do u.d.j.s.t.

Do tej części subwencji ogólnej zastosowano dwustopniową strukturę. Pierwszy stopień polegał na ustaleniu globalnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej w oparciu o jej parytet, natomiast drugi stopień stanowił ustalenie i przekazanie konkretnej kwoty należnej każdej jednostce samorządu terytorialnego, a więc był to stały element prawny przesądzający o przewidywalności tej kwoty należnej jednostce samorządu terytorialnego⁵².

Tak jak w przypadku części drogowej subwencji ogólnej z części oświatowej wyodrębniono kwotę przeznaczoną na jej rezerwę. Rezerwą dysponował minister właściwy do spraw finansów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość rezerwy był równa 1% kwoty przeznaczonej w budżecie państwa na część oświatową subwencji ogólnej. Brak jednak było uregulowania dotyczącego podziału rezerwy.

Kompetencje co do podziału kwoty tej części subwencji (po odliczeniu rezerwy) ustawodawca przyznał ministrowi właściwemu do spraw finansów. Kryteria te zostały sformułowane w sposób ogólny. Należało brać pod uwagę:

- typy i rodzaje szkół;
- stopnie awansu zawodowego;
- liczby uczniów w szkołach i placówkach.

⁵² T. Dębowska-Romanowska, Zasady podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny, (w:) Prawo finansowe, pod red. W. Wójtowicz, Warszawa 2000, s. 171.

Środki z części oświatowej subwencji ogólnej obejmowały finansowanie kosztów związanych zarówno z zadaniami szkolnymi, jak i pozaszkolnymi. Zadania szkolne dotyczyły prowadzenia szkół podstawowych, gimnazjum, szkół ponad podstawowych i ponadgimnazjalnych, centrum kształcenia ustawicznego, szkół specjalnych, zakładów kształcenia nauczycieli, centrów kształcenia praktycznego, ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego oraz m.in. jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek. Ustawodawca zobowiązał także jednostki samorządu terytorialnego do wypełniania zadań pozaszkolnych. Do tej kategorii zadań zaliczono:

- prowadzenie przedszkoli specjalnych, poradni psychologiczno-pedagogicznych, specjalnych ośrodków wychowawczych, ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo realizację obowiązku szkolnego, bibliotek pedagogicznych a także świetlic dla uczniów i wychowanków;
- prowadzenie internatów i burs;
- tworzenie i utrzymanie szkolnych schronisk młodzieżowych;
- udzielanie pomocy materialnej dla uczniów.

Naliczanie środków części oświatowej subwencji ogólnej oraz dokonywanie ewentualnych korekt odbywało się na podstawie sprawozdań Głównego Urzędu Statystycznego, podziału dokonywano natomiast na podstawie algorytmu zawartego w załączniku do rozporządzenia⁵³. Przyjęto algorytm, zgodnie z którym część oświatowa subwencji ogólnej (pomniejszona o rezerwę) składała się z kwoty bazowej, kwoty uzupełniającej oraz kwoty na pozaszkolne zadania oświatowe. Pierwsza z wymienionych składowych była ustalana na podstawie tzw. finansowanego standardu A – stanowił on kalkulacyjną kwotę jednostkową na ucznia w oparciu o dane bazowe roku szkolnego. Kwota uzupełniająca była ustalana według przeliczników zwiększających wspomniany standard A na realizację określonych zadań szkolnych.

Art. 41 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t. regulował kwestię wypłacania środków z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego w formie części oświatowej subwencji ogólnej. Minister właściwy do spraw finansów publicznych dokonywał transferu w równych ratach miesięcznych, z wyjątkiem marca, gdzie wysokość raty była równa 2/13 pełnej kwoty subwencji przeznaczonej na zadania oświatowe. Należało tego dokonać do dnia 25 każdego miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń. W razie

⁵³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2002 (Dz.U. Nr 156, poz. 1822).

niedotrzymania tego terminu jednostce samorządu terytorialnego przysługiwały (licząc od następnego dnia po upływie terminu) odsetki. Wysokość tych odsetek ustalana była tak jak dla zaległości podatkowych.

W przypadku, gdy kwota otrzymanych środków była wyższa niż ustalono albo stwierdzono nieprawidłowości w sprawozdaniu, minister właściwy do spraw finansów publicznych zmniejszał kwotę części oświatowej subwencji ogólnej należnej danej jednostce samorządu terytorialnego poprzez zmniejszenie albo całkowite wstrzymanie kolejnej (kolejnych) raty tej części subwencji. Jeżeli kwoty uzyskane nienależnie dotyczyły tych kwot ustalanych na dany rok budżetowy to podlegały zwrotowi bezpośrednio do budżetu państwa, jednocześnie zasilając kwotę rezerwy ogólnej. Jeśli natomiast kwoty te zostały uzyskane w latach poprzedzających rok budżetowy to środki nienależne podlegały jedynie zwrotowi do budżetu państwa.

5. Wnioski

Dnia 1 stycznia 1999 roku wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny państwa. Wymusiło to na ustawodawcy dostosowanie dotychczas obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie subwencjonowania samorządu terytorialnego do nowej sytuacji. Obowiązywanie u.d.j.s.t. pierwotnie miało trwać jedynie przez dwa lata, jednakże postanowiono przedłużyć ten okres aż o kolejne 3 lata. Dokonano tego jednak nie jednorazowo, lecz poprzez trzykrotną nowelizację ustawy pod koniec każdego przedłużonego już okresu jej obowiązywania. Działania ustawodawcy pogłębiały zatem stan tymczasowości oraz niepewności w samorządzie terytorialnym w odniesieniu do planowania finansowego, nawet o charakterze średnioterminowym, tzn. na najbliższe dwa lub trzy lata budżetowe.

Warto także podkreślić, że do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 1998 r. wydano stosunkowo dużą liczbę aktów wykonawczych, a więc ciężar istotnych regulacji przesunął się w tym okresie z poziomu ustawy na poziom podustawowy. Dopiero po upływie kilku lat i już w okresie obowiązywania kolejnej u.d.j.s.t. Trybunał Konstytucyjny taki sposób regulacji, odnoszący się do zasad subwencjonowania, uznał za niezgodny ze standardami konstytucyjnymi. W latach 1999–2003 stosowano liczne delegacje ustawowe do wydawania rozporządzeń wykonawczych, które sprawiały, że obiektywizacja kryteriów ustalania uprawnień dla jednostek samorządu terytorialnego do poszczególnych części subwencji ogólnej w znaczący

sposób była zagrożona. Przywołana wyżej ustawa regulowała instytucję subwencji ogólnej oraz zaliczała ją do obligatoryjnych źródeł dochodów gmin, powiatów oraz województw.

Przeprowadzone badania w niniejszym rozdziale pracy dotyczyły przedstawienia struktury i kryteriów podziału subwencji ogólnej, jako najważniejszej formy transferu środków budżetu państwa do samorządu województwa w latach 1999–2003. Subwencja ogólna w tym okresie składała się z trzech części: wyrównawczej, drogowej i oświatowej. Do każdej z nich stosowano odmienne kryteria ich ustalania. Największym problemem w tym okresie był stan ustabilizowania regulacji prawnej w zakresie części oświatowej subwencji ogólnej – rozporządzenia ministra dotyczące szczegółowych zasad jej ustalania i podziału były wydawane na kilka dni przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego, a więc w momencie, w którym budżety jednostek samorządu terytorialnego w zasadzie powinny już być uchwalone lub przynajmniej znajdować się w końcowej fazie ich uchwalania.

Część drogowa subwencji ogólnej również była obciążona wadą tymczasowości obowiązywania rozwiązań prawnych. W momencie jej wprowadzania zapowiedziano bowiem, że będzie ona stosowana tylko w okresie przejściowym. Kryteria ustalania części wyrównawczej subwencji ogólnej nie uwzględniały natomiast wszystkich aspektów zróżnicowania poziomu potencjału dochodowego poszczególnych samorządów województw.

Rozdział III. Struktura i kryteria ustalania subwencji ogólnej dla samorządu województwa w latach 2004–2020

1. Uwagi wstępne

Obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 roku weszła w życie 1 stycznia 2004 roku. W art. 3 ust. 1 powtarza ona konstytucyjny katalog obligatoryjnych dochodów samorządu terytorialnego, zaliczając do nich dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Ustawa statuuje również w art. 3 ust. 2 katalog fakultatywnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, który obejmuje środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Ustawodawca w art. 3 ust. 2 stanowi, że w rozumieniu tej ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych. W art. 4, art. 5 i art. 6 ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera odpowiednio katalogi dochodów własnych gmin, powiatów i województw. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni można podzielić na cztery zasadnicze grupy:⁵⁴

- 1) dochody z tytułu danin publicznoprawnych,
- 2) dochody z majątku jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) wpłaty od jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych,
- 4) pozostałe dochody.

Pierwsza grupa dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego to dochody z tytułu danin publicznoprawnych. Zaliczają się do nich wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz udziały we wpływach z podatków dochodowych. Do podatków stanowiących dochody gmin analizowana ustawa zalicza podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych⁵⁵, podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnych. Wśród opłat zasilających budżety gmin ustawodawca wymienia: opłatę skarbową, opłatę targową, opłatę miejscową, opłatę

⁵⁴ R. Kowalczyk, (w:) W. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych*, Warszawa 2018, s. 291.

⁵⁵ P. Borkowski „Stabilność algorytmu stabilizacji kursu statku utworzonego w oparciu o bazę wiedzy” *Materiały XII Międzynarodowej Konferencji Inżynieria Ruchu Morskiego*, Szczecin 2007, s. 379

uzdrowiskową, opłatę od posiadania psów, opłatę reklamową⁵⁶, część opłaty eksploatacyjnej⁵⁷ oraz inne opłaty uiszczane na podstawie odrębnych przepisów⁵⁸. Natomiast udziały gmin we wpływach z podatków dochodowych nie zostały wprost wskazane w katalogu dochodów własnych w art. 4 ust. 1 u.d.j.s.t., ale uregulowane osobno w art. 4 w ust. 2 i ust. 3, które normują wskaźniki procentowe udziałów w łącznej kwocie wpływów do budżetu państwa⁵⁹.

W piśmiennictwie zauważono⁶⁰, że udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych nie spełniają przesłanki materialnoprawnej dochodów własnych, gdyż jednostkom samorządu terytorialnego została przyznana jedynie kompetencja do otrzymywania części wpływów z obu podatków dochodowych, bez prawa do stanowienia przepisów prawnych dotyczących tych podatków oraz administrowania nimi. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają zatem bezpośredniego wpływu na wysokość środków otrzymywanych w ramach tych udziałów. Analogiczne regulacje dotyczące dochodów własnych z tytułu danin publicznoprawnych dla powiatów i województw zawierają art. 5 i art. 6 u.d.j.s.t. Co istotne, ani powiaty, ani województwa nie mają własnych wpływów z podatków lokalnych, a wpływy z opłat lokalnych zostały przyznane wyłącznie samorządowi stopnia powiatowego⁶¹. Ustawodawca różnicuje również wysokość wskaźników procentowych przysługujących poszczególnym stopniom samorządu terytorialnego udziałów we wpływach z podatków dochodowych⁶².

Drugą grupę dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego stanowią dochody z majątku. W przypadku gmin dochodami należącymi do tej grupy są przede

⁵⁶ Opłata wprowadzona ustawą z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1685), która weszła w życie z dniem 7 listopada 2015 r.

⁵⁷ Zgodnie z art. 141 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.) wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej w 60% stanowią dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, a w 40% dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Natomiast art. 141 ust. 1a tej ustawy stanowi, że wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej w zakresie węglowodorów w 60% stanowią dochód gminy, w 15% dochód powiatu, w 15% dochód województwa, na terenie których jest prowadzona działalność, a w 10% dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

⁵⁸ Opłata adiacencka uregulowana w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.) i opłata planistyczna uregulowana w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741).

⁵⁹ Analogicznie w przypadku powiatów art. 5 ust. 2 i 3 u.d.j.s.t. oraz województw art. 6 ust. 2 i 3 u.d.j.s.t.

⁶⁰ P. Pest, *Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych*, Warszawa 2016, s. 88-89.

⁶¹ Np. opłata za wydanie dowodu rejestracyjnego pojazdu uregulowana w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 450).

⁶² Por. P. Pest, *Udziały...*, s. 167-175.

wszystkim wpływy uzyskiwane z nieruchomości gminnych. Będą to dochody typowo cywilnoprawne, jak np. pochodzące ze sprzedaży lub najmu nieruchomości. Natomiast powiaty i województwa nie dysponują majątkiem w stopniu porównywalnym z gminami. Ich prawa majątkowe dotyczą przede wszystkim prawa własności budynków lub innych nieruchomości zajętych na siedziby organów tych jednostek⁶³.

Trzecia grupa dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego to wpłaty od jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych. Zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy o finansach publicznych samorządowe zakłady budżetowe są zobowiązane do wpłacania do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżki środków obrotowych ustalonej na koniec okresu sprawozdawczego⁶⁴, przy czym organ stanowiący może zwolnić zakład budżetowy z obowiązku dokonywania wpłaty. Dochodami należącymi do tej grupy będą również dywidendy uzyskiwane od spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Czwarta grupa dochodów własnych obejmuje wszystkie pozostałe dochody jednostek samorządu terytorialnego, do których u.d.j.s.t. zalicza: spadki, zapisy i darowizny, dochody z kar pieniężnych i grzywien, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, odsetki od pożyczek udzielanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody danej jednostki, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych⁶⁵, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów. Jest to szeroka i niejednorodna grupa, w której występują zarówno dochody publicznoprawne, jak i prywatnoprawne. W ramach ogólnej regulacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego zawartej w rozdziale 2 u.d.j.s.t. pt. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego art. 7 u.d.j.s.t. dotyczy subwencji ogólnej. Przepis ten wskazuje na części subwencji ogólnej, do których ustawodawca zalicza:

⁶³ R. Kowalczyk, (w:) W. Miemiec (red.), *Prawo finansów...*, s. 294

⁶⁴ Zgodnie z § 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. Nr 241, poz. 1616 ze zm.) samorządowy zakład budżetowy planuje jako wpłatę do budżetu jednostki samorządu terytorialnego różnicę między sumą planowanych przychodów, powiększonych o planowany stan środków obrotowych na początek roku, a sumą planowanych kosztów, powiększonych o planowany stan środków obrotowych na koniec roku

⁶⁵ P. Borkowski, Zwierzewicz Z. „Inteligentny system sterowania obiektem dynamicznym na przykładzie zadania stabilizacji kursu statku.” *Roczniki Informatyki Stosowanej WIPS* nr 9, Szczecin 2005r. (43-48)

- 1) część wyrównawczą,
- 2) część równoważącą (w przypadku województw – regionalną),
- 3) część oświatową.

Przepis art. 7 u.d.j.s.t. potwierdza również normatywnie uniwersalny charakter subwencji ogólnej wskazując, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten przesądza również o objęciu systemem wpłat wyrównawczych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni, co jest nowością w stosunku do ustawy obowiązującej w latach 1999–2003. Z art. 7 u.d.j.s.t. wynika, że z dniem 1 stycznia 2004 r. likwidacji uległy część podstawowa subwencji ogólnej dla gmin (zastąpiona w pewnym stopniu częścią wyrównawczą), część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin oraz część drogowa subwencji ogólnej dla powiatów i województw⁶⁶.

Problematyce subwencji ogólnej są poświęcone rozdziały 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego pt. Zasady ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla jednostek samorządu terytorialnego, rozdział 5 pt. Zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej, w zakresie zasad i trybu ustalania subwencji ogólnej dla nowych jednostek samorządu terytorialnego, rozdział 6 ustawy, a także rozdział 8a pt. Zasady ustalania dla województw w latach 2015–2019 części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa oraz dotacji celowej.

Kończąc wstępne rozważania o strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego w obowiązującej u.d.j.s.t., należy wskazać jeszcze na treść art. 19 u.d.j.s.t. Stanowi on, że kwoty przeznaczone na poszczególne części subwencji ogólnej dla wszystkich stopni samorządu terytorialnego, a także kwoty wpłat wyrównawczych, określa corocznie ustawa budżetowa. Sposób ustalenia poszczególnych kwot, stanowiących odpowiednie części subwencji ogólnej, jest wyrazem tendencji do odchodzenia od określania tych kwot w wysokościach gwarantowanych. Obecnie już tylko część oświatowa subwencji ogólnej ustalana jest w wysokości, której dolna granica jest zagwarantowana ustawą⁶⁷. Ustawa z 2003 r. odchodzi zatem od metody parytetu dla określenia globalnej kwoty subwencji ogólnej lub którejkolwiek z jej części. Rezygnacja z parytetu subwencji ogólnej związana była z trudną sytuacją finansową budżetu państwa i koniecznością uelastyczenia wydatków tego budżetu. Umożliwiła ona likwidację

⁶⁶ E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz..., s. 117.

⁶⁷ Ibidem, s. 140.

wydatków sztywnych budżetu w zakresie subwencji ogólnej. Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu, odejście od obiektywizacji globalnej kwoty subwencji ogólnej za pomocą parytetu spowodowane było priorytetami polityki budżetowej państwa kosztem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego⁶⁸.

Słusznie podnoszono również, że rezygnacja z parametrycznego powiązania globalnej kwoty subwencji ogólnej z wysokością planowanych dochodów budżetu państwa eliminuje jedną z ważniejszych materialnych gwarancji podziału dochodów publicznych pomiędzy budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego⁶⁹. Obowiązujące rozwiązanie może powodować trzy konsekwencje dla jednostek samorządu terytorialnego: po pierwsze, coroczny przyrost subwencji może być mniejszy niż stopa inflacji, w związku z czym realnie kwota subwencji ogólnej może ulec zmniejszeniu; po drugie, wiąże się ono z niepewnością co do tego, jaki poziom wsparcia zaplanuje Minister Finansów na nadchodzący rok budżetowy; po trzecie, wielkość wsparcia może stać się elementem przetargowym w negocjacjach Ministra Finansów ze stroną samorządową i podlegać wahaniom zależnym od sytuacji finansowej budżetu państwa⁷⁰. Odstąpienie od określania globalnej kwoty subwencji ogólnej lub poszczególnych jej części metodą parytetu należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Konieczne jest zatem postulowanie powrotu do tego mechanizmu.

2.Część wyrównawcza subwencji ogólnej

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw jest uregulowana w art. 24 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Środki w ramach części wyrównawczej pochodzą w całości z budżetu państwa. Składa się ona z dwóch elementów – kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. W założeniu kwota podstawowa powinna wyrównywać zróżnicowany potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego w skali kraju, a kwota uzupełniająca – nierównomierne obciążenie wydatkami⁷¹.

Kwotę podstawową otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (wskaźnik G) jest mniejszy niż 92% (w ustawie z lat

⁶⁸ W. Miemiec, Prawne gwarancje..., s. 146.

⁶⁹ A. Niezgoda, Podział zasobów..., s. 348-349

⁷⁰ A. Sekuła, System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji, Gdańsk 2016, s. 222.

⁷¹ Ibidem, s. 174.

1999–2003 był to poziom 85%⁷²) wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin (wskaźnik Gg). Wskaźnik G oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy. Natomiast wskaźnik Gg oblicza się, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju. Wskaźnik G odzwierciedla zatem potencjał dochodowy, w zakresie wybranych dochodów podatkowych, danej gminy, a wskaźnik Gg jest wskaźnikiem średnich dochodów podatkowych na mieszkańca dla wszystkich gmin⁷³. Analogicznie obliczane są wskaźniki P i Pp dla powiatów oraz W i Ww dla województw. W przypadku tych stopni samorządu terytorialnego kwotę podstawową otrzymują te samorzady, których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest mniejszy niż wskaźnik średnich dochodów podatkowych dla wszystkich jednostek danego stopnia.

Kryteriami decydującymi o przyznaniu danej jednostce kwoty podstawowej oraz jej wysokości są przede wszystkim potencjał dochodowy wyrażający się w dochodach podatkowych oraz zapotrzebowanie wydatkowe wyrażone przez liczbę mieszkańców tej jednostki.

Określając kryterium potencjału dochodowego, ustawodawca posłużył się konstrukcją stosowaną już na gruncie ustawy o finansowaniu gmin oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, przy czym została zmieniona jej nazwa z „podstawowych dochodów podatkowych” na „dochody podatkowe”. Dochodami podatkowymi gmin na gruncie analizowanej ustawy są łączne wpływy z podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, opłaty skarbowej, opłaty eksploatacyjnej oraz udziałów we wpływach z podatków dochodowych.

Ustawodawca, podobnie jak na gruncie wcześniej obowiązujących ustaw regulujących problematykę dochodów jednostek samorządu terytorialnego, pominął w tym katalogu wpływy z podatku od spadków i darowizn oraz innych niż opłata skarbową i opłata eksploatacyjną opłat lokalnych. Nie są to zatem wszystkie, a jedynie wybrane, dochody z tytułu danin publicznych osiągniętych przez gminę. Mając powyższe na

⁷² E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz..., s. 145

⁷³ Ibidem, s. 146.

uwadze, można stwierdzić, że bardziej odpowiednia była poprzednia nazwa, tzn. „podstawowe dochody podatkowe”. Natomiast w przypadku powiatów i województw kryterium potencjału dochodowego jest określone wyłącznie na podstawie wysokości dochodów z tytułu udziałów we wpływach z podatków dochodowych.

Wysokość dochodów podatkowych danej jednostki samorządu terytorialnego oraz średnich dochodów podatkowych wszystkich jednostek danego stopnia oblicza się na podstawie danych za rok poprzedzający rok bazowy (rok poprzedzający rok budżetowy), a więc na podstawie danych sprzed dwóch lat w stosunku do roku budżetowego. Takie przesunięcie w czasie (dane historyczne) może nie uwzględniać aktualnej sytuacji dochodowej jednostki samorządu terytorialnego, tzn. roku, w którym jest przekazywana subwencja. Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, W i Ww stanowią dochody wykazane w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego⁷⁴.

Należy zwrócić uwagę, że tak jak na gruncie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, przy obliczaniu wysokości dochodów podatkowych nie uwzględnia się decyzji z zakresu władztwa daninowego gmin. Przyjmuje się bowiem wysokość dochodów podatkowych, które gmina może uzyskać, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku, a w przypadku podatku rolnego – średnią cenę skupu żyta⁷⁵, a w podatku leśnym – średnią cenę sprzedaży drewna. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Obowiązująca ustawa nie przewiduje od tej zasady wyjątków, jak to czyniła poprzednia ustawa w odniesieniu do podatku od środków transportowych⁷⁶ oraz podatku od nieruchomości w gminach o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 15 tys.⁷⁷.

⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109).

⁷⁵ Borkowski P., Zwierzewicz Z. „Stabilizacja kursu statku w oparciu o uproszczony komputerowy model dynamiki.” Materiały Międzynarodowej Konferencji OMiUO, Zeszyty Naukowe AM nr 5(77), Szczecin 2005r., s. 69

⁷⁶ Art. 18 u.d.j.s.t. w latach 1999–2003.

⁷⁷ Art. 21 ust. 7 u.d.j.s.t. w latach 1999–2003.

W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że skoro gminy są uprawnione do określania wysokości podatków lokalnych w zakresie ustawowym, a ten zakres wyznacza określenie ich górnej i dolnej granicy, to potencjał dochodowy powinien być kalkulowany na podstawie stawek średnich. Prawo do określania wysokości podatków i opłat lokalnych, wynikające z art. 168 Konstytucji RP, występuje bowiem obok prawa do subwencji ogólnej, które ma swoje podstawy w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Wobec tego zmniejszenie subwencji ogólnej nie może być „karą” za skorzystanie z prawa nadanego jednostkom samorządu terytorialnego przez art. 168 Konstytucji RP, w granicach określonych ustawowo⁷⁸. Zauważa się również, że relacja zachodząca między art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji RP a art. 168 Konstytucji RP nie została dotąd dostatecznie zbadana w doktrynie i orzecznictwie⁷⁹. Podnosi się także, że jeżeli niższe wpływy podatkowe danej gminy, będące skutkiem jej uchwał i decyzji z zakresu władztwa podatkowego, dawałyby prawo do wyższej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej, gminy przerzucałyby skutki tej lokalnej polityki fiskalnej na budżet państwa. Aby zapobiec takim sytuacjom, skutki finansowe obniżonych stawek, zastosowanych zwolnień i ulg oraz decyzji w sprawie umorzeń i innych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych nie powinny być brane pod uwagę przy obliczaniu części wyrównawczej.

Niepobrane kwoty dochodów podatkowych należy zatem traktować na potrzeby obliczania tej części subwencji ogólnej, jakby te kwoty faktycznie wpłynęły do budżetu gminy⁸⁰. Każda gmina, której przysługuje kwota podstawowa części wyrównawczej subwencji ogólnej w danym roku, jest zaklasyfikowana do jednej z trzech grup, w zależności od wysokości różnicy pomiędzy dochodami podatkowymi danej gminy a średnimi dochodami podatkowymi wszystkich gmin.

Pierwszą grupę stanowią gminy o najniższych dochodach podatkowych, których dochody podatkowe są równe lub niższe niż 40% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin. W takim przypadku wysokość należnej danej gminie kwoty podstawowej oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę liczby stanowiącej 99% różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G oraz liczby stanowiącej 41,97% wskaźnika Gg⁸¹.

⁷⁸ T. Dębowska-Romanowska, Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, (w:) H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 34.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 104-105.

⁸¹ Wysokość wskaźników dla pierwszej i drugiej grupy została podwyższona z dniem 1 stycznia 2008 r. ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Do drugiej grupy zostały zaliczone te gminy, których dochody podatkowe mieszczą się w przedziale między 40% a 75% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin. W ich przypadku wysokość należnej kwoty podstawowej jest obliczana jako iloczyn liczby mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę liczby stanowiącej 83% różnicy między 75% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G oraz liczby stanowiącej 12,92% wskaźnika Gg. Trzecią grupę stanowią gminy, których dochody podatkowe są wyższe niż 75% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin, ale niższe niż 92% tych dochodów. Wysokość należnej gminom zaliczonym do tej grupy części podstawowej oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą 76% różnicy między 92% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G. W przypadku gmin ustawodawca różnicuje zatem poziom wyrównywania w zależności od potencjału dochodowego danej gminy. Rozwiązanie to stanowi nowość w stosunku do wcześniejszych ustaw regulujących problematykę dochodów jednostek samorządu terytorialnego i powinno być ocenione pozytywnie⁸².

Dla gmin zaliczonych do pierwszej kategorii poziom wyrównywania będzie najwyższy, a dla gmin z trzeciej kategorii – najniższy. W pierwszej grupie jest to 99% poniżej 40% średniej, w drugiej 83% pomiędzy 40 a 75% średniej, a w trzeciej 76% pomiędzy 75 a 92% średniej.

Prostsza konstrukcja ma zastosowanie do obliczania wysokości kwoty podstawowej dla powiatów i województw. W ich przypadku kwotę podstawową oblicza się, mnożąc liczbę stanowiącą 90% (dla powiatów) i 72% (dla województw) różnicy między dochodami podatkowymi danej jednostki a średnimi dochodami podatkowymi wszystkich jednostek samorządu terytorialnego danego stopnia. Kwota podstawowa nie wyrównuje zatem całej różnicy pomiędzy dochodami podatkowymi danej jednostki a średnimi dochodami podatkowymi wszystkich jednostek danego stopnia, ale 90% tej różnicy w przypadku powiatów i 72% różnicy w przypadku województw. Drugim elementem części wyrównawczej subwencji ogólnej jest kwota uzupełniająca. Kwotę uzupełniającą otrzymują te gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju⁸³. Wysokość należnej gminie kwoty uzupełniającej oblicza

oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 191, poz. 1370 ze zm.).

⁸² W. Miemieć, Dochody gmin według nowej regulacji prawnej – wybrane zagadnienia finansowoprawne, FK 2004, nr 4, s. 9.

⁸³ W. Misiąg, M. Tomalak, Dochody podatkowe i mechanizmy subwencyjne w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, FK 2004, nr 5, s. 21.

się jako iloczyn 17% wskaźnika Gg, liczby mieszkańców gminy oraz ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju. Zastosowanie kryterium gęstości zaludnienia wiąże podział tego elementu części wyrównawczej z zapotrzebowaniem wydatkowym.

W przypadku województw kwotę uzupełniającą otrzymują te jednostki, w których wskaźnik W jest niższy od 125% wskaźnika Ww i liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów⁸⁴. Wysokość kwoty uzupełniającej należnej województwu oblicza się, mnożąc liczbę stanowiącą 9% wskaźnika Ww przez przeliczeniową liczbę mieszkańców, ustaloną dla województw o liczbie mieszkańców: nie większej niż 2 miliony – jako sumę 2 milionów mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 1 miliona; większej niż 2 miliony, ale nie większej niż 2,5 miliona – jako sumę 2,5 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 2 milionów; większej niż 2,5 miliona, ale nie większej niż 3 miliony – jako sumę 2,75 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców ponad 2,5 miliona. Przyjęcie takiej konstrukcji oznacza, że w przypadku województw otrzymywanie kwoty wyrównawczej jest związane zarówno z kryterium potencjału dochodowego, jak i zapotrzebowania wydatkowego. Decydujące jest jednak kryterium wysokości dochodów podatkowych, co powoduje, że część uzupełniająca dubluje niejako wyrównywanie dokonywane już w ramach kwoty podstawowej⁸⁵. Na tej podstawie należy postulować, aby podstawowym kryterium podziału kwoty uzupełniającej było zapotrzebowanie wydatkowe, a nie potencjał dochodowy województw. Co interesujące, określenie liczby mieszkańców województwa na potrzeby wyliczenia wysokości kwoty uzupełniającej to jedyny przypadek, w którym obowiązująca ustawa posługuje się przeliczeniową liczbą mieszkańców.

W konstrukcji prawnej kwoty uzupełniającej dla gmin ustawodawca zastosował ograniczenie wyrównywania dla najbogatszych gmin. Te gminy, których dochody podatkowe są wyższe od 150% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin, nie otrzymują kwoty uzupełniającej. Kwota uzupełniająca, która powinna przysługiwać tym jednostkom, zwiększa część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Jednocześnie gminy te są zobowiązane do dokonywania wpłat wyrównawczych przeznaczonych na część równoważącą subwencji ogólnej.

⁸⁴ W pierwotnym brzmieniu ustawy jedynym kryterium otrzymywania kwoty uzupełniającej była liczba mieszkańców województwa. Dodatkowe kryterium potencjału dochodowego zostało wprowadzone z dniem 14 listopada 2014 roku na skutek wyroku TK z dnia 4 marca 2014 roku, K 13/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 348.

⁸⁵ A. Sekuła, System subwencjonowania..., s. 223.

Natomiast w przypadku województw ustawodawca przewidział mechanizm ograniczający maksymalną wysokość części wyrównawczej. Zmiana w tym zakresie została wprowadzona z dniem 14 listopada 2014 roku ustawą z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸⁶. Zgodnie z dodanym art. 24 ust. 9 u.d.j.s.t. część wyrównawcza subwencji ogólnej dla danego województwa nie może być wyższa niż kwota stanowiąca różnicę pomiędzy kwotą ustaloną jako iloczyn 125% wskaźnika Ww i liczby mieszkańców tego województwa a dochodami podatkowymi za rok poprzedzający rok bazowy. Wprowadzona zmiana była efektem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 roku⁸⁷, w którym Trybunał stwierdził niezgodność mechanizmu wyrównywania poziomego na poziomie województw z Konstytucją RP. Dodanie ust. 9 do art. 24 u.d.j.s.t. oraz nowelizacja ust. 7 tego artykułu przez wprowadzenie dodatkowej, obok liczby mieszkańców, przesłanki otrzymywania kwoty uzupełniającej (wskaźnik W jest niższy od 125% wskaźnika Ww), miały zapewnić, że część wyrównawcza subwencji ogólnej nie będzie powodowała wzrostu dochodów w danym województwie ponad próg, powyżej którego województwa są zobowiązane do dokonywania wpłat wyrównawczych⁸⁸. Zgodnie bowiem z art. 70a ust. 1 u.d.j.s.t. w latach 2015–2019 wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw dokonywały województwa, w których wskaźnik W jest większy niż 125% wskaźnika Ww.

Przyjęta konstrukcja prawna części wyrównawczej subwencji ogólnej przesądza o jej funkcji w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jest nią uzupełnianie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa (wyrównywanie pionowe) ze względu na zróżnicowany potencjał dochodowy lub nierównomierne obciążenie wydatkami jednostek w skali kraju. Kryterium potencjału dochodowego wyraża się we wskaźniku dochodów podatkowych, natomiast kryterium zapotrzebowania wydatkowego w liczbie mieszkańców danej jednostki, a także – w zakresie kwoty uzupełniającej dla powiatów – wskaźniku bezrobocia. Zasady obliczania części wyrównawczej należnej danej jednostce samorządu terytorialnego wynikają wprost z ustawy, można więc uznać, że część ta jest w pełni zobiektywizowana.

⁸⁶ Dz.U. poz. 1574.

⁸⁷ Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., K 13/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 348.

⁸⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk Sejmu VII kadencji nr 2668, s. 6.

W konstrukcji prawnej części wyrównawczej subwencji ogólnej ustawodawca zastosował jednoetapowy model ustalania subwencji, polegający na obliczaniu na podstawie przyjętych kryteriów bezpośrednio wysokości części subwencji należnej poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego.

3.Część oświatowa subwencji ogólnej

Część oświatowa subwencji ogólnej jest uregulowana w art. 27 i art. 28 u.d.j.s.t. Ta część subwencji ogólnej przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego wszystkich stopni i pochodzi w całości z budżetu państwa. Jak było już wskazywane, sama nazwa „oświatowa” nie oznacza, że środki otrzymane w ramach tej części subwencji ogólnej muszą być wydatkowane na finansowanie wyłącznie zadań oświatowych.

Wysokość części oświatowej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa, przy czym globalna kwota tej części subwencji ogólnej nie może być mniejsza niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym (roku poprzedzającym rok budżetowy), skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych⁸⁹. Przy zachowaniu dwuetapowego modelu obliczania części oświatowej subwencji ogólnej w obowiązującej ustawie odstąpiono zatem od metody parytetu, który funkcjonował na gruncie ustawy o finansowaniu gmin oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003.

Ustalana w pierwszym etapie globalna kwota części oświatowej nie jest zrelatywizowana do wysokości dochodów budżetu państwa lub wpływów z określonego podatku. Jedynym zastrzeżeniem jest to, że globalna kwota części oświatowej nie może być niższa niż kwota przyjęta w poprzednim roku budżetowym. Wadę takiej regulacji i odejścia od metody parytetu dla określenia globalnej kwoty subwencji ogólnej obrazują prace nad ustawą budżetową na 2014 rok.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2014 w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, w rozdz. 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego zaplanowano kwotę 39 499 597 tys. zł. Była to kwota niższa w stosunku do kwoty subwencji oświatowej określonej na 2013 rok o 9598 tys. zł, tj. 0,02%. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej na rok

⁸⁹ P. Banaś., Borkowski P., Dobryakova L., Ochon E. „Matematyczne podstawy informatyki” Wydawnictwo Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2013, s. 3.

2014, zmniejszenie – w stosunku do 2013 roku – planowanej na 2014 rok kwoty części oświatowej było związane z przekazaniem przez jednostki samorządu terytorialnego, w drodze porozumienia, dwóch szkół artystycznych do prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz z wnioskami marszałka województwa śląskiego o włączenie Kolegium Nauczycielskiego w Gliwicach do Politechniki Śląskiej i wniosku marszałka województwa wielkopolskiego o włączenie Nauczycielskiego Kolegium Języków Obcych w Lesznie do Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Jana Amosa Komeńskiego w Lesznie. Oznaczało to, że w 2014 roku, po raz pierwszy od 2003 roku, globalna wysokość części oświatowej subwencji ogólnej była niższa niż w roku poprzednim⁹⁰.

Likwidacja parytetu części oświatowej subwencji ogólnej, który obowiązywał na gruncie ustawy o finansowaniu gmin oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, spowodowała, że określenie globalnej kwoty tej części subwencji ogólnej zostało uzależnione od decyzji politycznych organów administracji rządowej.

Drugim etapem dwuetapowego modelu obliczania części oświatowej subwencji ogólnej jest podział kwoty globalnej pomiędzy poszczególne jednostki na zasadach określonych w art. 28 u.d.j.s.t.⁹¹ Przed podziałem kwoty odlicza się jednak 0,4% na rezerwę tej części subwencji ogólnej. Następnie pozostałą część dzieli się pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych⁹². Podziału dokonuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania na podstawie kryteriów zawartych w rozporządzeniu wydanym przez tego ministra po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów oraz reprezentacji jednostek

⁹⁰ Z. Szpringer, Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy budżetowej na rok 2014 w zakresie wydatków w części 82 dział 758 rozdział 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2014, nr 1, s. 325–326.

⁹¹ Tamże.

⁹² Przepis ten był wielokrotnie nowelizowany: ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 191, poz. 1370 ze zm.), ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458 ze zm.), ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 584 ze zm.), ustawą z dnia 2 marca 2012 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U., poz. 354), ustawą z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1985), ustawą z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 949) oraz ustawą z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2029).

samorządu terytorialnego⁹³. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określa przy tym wytyczne do wydania tego aktu. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości co do wymogu obiektywizacji subwencji ogólnej. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w wydanym rozporządzeniu powinien uwzględnić w szczególności:

- 1) typy i rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki,
- 2) stopnie awansu zawodowego nauczycieli,
- 3) liczbę uczniów w szkołach i placówkach,
- 4) liczbę dzieci, które ukończyły 6 lat lub więcej w roku bazowym, objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego,
- 5) zróżnicowanie kwot ustalanych na dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym i dzieci realizujące obowiązek szkolny i obowiązek nauki z uwzględnieniem wyższej kwoty na dziecko objęte wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach oraz wyższej kwoty w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców,
- 6) liczbę uczniów, którzy zdali odpowiednio egzamin maturalny lub egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w liceach ogólnokształcących dla dorosłych, szkołach policealnych oraz w szkołach lub placówkach prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe⁹⁴, a od 1 stycznia 2019 roku dodatkowo:
- 7) zróżnicowanie kwot ustalanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w zależności od prognozowanej nadwyżki lub deficytu zapotrzebowania na pracowników w danym zawodzie na wojewódzkim rynku pracy w stosunku do liczby kandydatów chętnych do podjęcia pracy⁹⁵.

Na podstawie delegacji ustawowej minister właściwy do spraw oświaty i wychowania wydaje corocznie nowe rozporządzenie określające sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w danym roku.

⁹³ Z. Zwierzewicz, Borkowski P. „Synteza sterowania nieliniowych układów śledzenia przy braku znajomości dynamiki.” Materiały Międzynarodowej Konferencji EXPLO-SHIP, Zeszyty Naukowe AM nr 11(83), Szczecin 2006r. s. 413

⁹⁴ Dodane z dniem 1 stycznia 2018 r. przez art. 81 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203).

⁹⁵ Dodane z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 81 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.

Rozporządzenie regulujące sposób podziału części oświatowej w 2018 roku⁹⁶ w § 2 wskazywało szerszy od ustawowego katalog kryteriów branych pod uwagę przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej⁹⁷. Jak się słusznie akcentuje w literaturze przedmiotu, jest to związane z faktem, że wytyczne ustawowe jedynie przykładowo wymieniają kryteria, które minister właściwy do spraw oświaty i wychowania musi uwzględnić w wydanym rozporządzeniu, na co wskazuje sformułowanie: „w szczególności” w art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. Z jednej strony zapewnia to pewną elastyczność i możliwość corocznych modyfikacji zasad podziału części oświatowej, z drugiej jednak budzi wątpliwości konstytucyjne w zakresie wyrażonej w art. 165 Konstytucji RP zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz w art. 167 ust. 3 Konstytucji RP zasady ustawowego określenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁹⁸.

Jednak w wyroku z dnia 18 września 2006 r.⁹⁹ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t., określający delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w drodze rozporządzenia sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej, jest zgodny z art. 2, art. 9, art. 70, art. 92 ust. 1, art. 165, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁰⁰.

Część oświatowa jest ustalana na podstawie liczby uczniów uczęszczających do szkół i liczby placówek oświatowych prowadzonych przez daną jednostkę. Liczby te są jednak korygowane współczynnikami przeliczeniowymi uwzględniającymi kategorie uczniów, typy i rodzaje szkół oraz kwalifikacje nauczycieli¹⁰¹. Można zatem stwierdzić, że kryteria podziału części oświatowej pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są związane z zapotrzebowaniem wydatkowym tych jednostek w zakresie realizacji zadań oświatowych, wyliczanym przede wszystkim na podstawie liczby uczniów. Rozwiązanie to jest jednak wadliwe, bowiem dominującą rolę w kosztach funkcjonowania szkół i placówek oświatowych pełnią wynagrodzenia nauczycielskie. Wysokość części oświatowej należnej danej jednostce wyliczana jest przede wszystkim

⁹⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018 (Dz.U. poz. 2395).

⁹⁷ Art. 127 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082).

⁹⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁹⁹ Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., K 27/05, Dz.U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1221.

¹⁰⁰ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

¹⁰¹ W. Miemiec, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, Prawo finansów publicznych sektora samorządowego, Warszawa 2013, s. 116-117.

według liczby uczniów, podczas gdy rzeczywiste zapotrzebowanie wydatkowe determinuje liczba nauczycieli. Należy zauważyć również, że rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego są wydawane w drugiej połowie grudnia, co utrudnia jednostkom samorządu terytorialnego możliwość racjonalnego planowania finansowego.

Ostatecznie o podziale części oświatowej pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego decydują zawarte w załączniku do rozporządzenia algorytmy, które nawet przedstawiciele nauk ekonomicznych uważają za zbyt skomplikowane¹⁰². Nie jest to rozwiązanie w pełni zobiektywizowane, chociaż w literaturze przedmiotu wskazuje się – co budzi jednak wątpliwości i z czym nie można się w pełni zgodzić – że ze względu na częste zmiany w systemie oświaty nie byłoby możliwe określenie tego algorytmu bezpośrednio w ustawie¹⁰³.

Przedstawienie i zbadanie kryteriów podziału części oświatowej subwencji ogólnej prowadzi do wniosku, że również i ta część pełni w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego funkcję wyrównawczą, polegającą na uzupełnianiu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak uzupełnianie to nie następuje w tym przypadku ze względu na zróżnicowany potencjał dochodowy bądź nierównomierne obciążenie wydatkami jednostek na terenie kraju, jak to ma miejsce w przypadku części wyrównawczej i równoważącej (regionalnej) subwencji ogólnej, lecz ze względu na konieczność zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego środków publicznych na finansowanie realizacji zadań własnych z zakresu oświaty. W związku z tym funkcję tę w literaturze przedmiotu nazywa się również funkcją finansowania zadań¹⁰⁴.

Konieczność finansowania zadań oświatowych z budżetu państwa wynika z przekazania tych zadań, jako zadań własnych, jednostkom samorządu terytorialnego, przy niewystarczającym do ich realizacji poziomie dochodów własnych. W literaturze przedmiotu uzasadnia się to również ogólnopaństwowym, a nie lokalnym charakterem zadań oświatowych¹⁰⁵. Należy przy tym podkreślić, że ze względu na ogólną naturę subwencji, wysokość zapotrzebowania finansowego jest mierzona zgodnie z kryteriami nawiązującymi do realizacji przez samorząd terytorialny zadań oświatowych, lecz samo

¹⁰² A. Sekuła, System subwencjonowania..., s. 168; tak też: T. Sowiński, Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy, (w:) W. Miemieć (red.), Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy, Warszawa 2015, s. 235.

¹⁰³ E. Kornberger-Sokołowska, Finanse jednostek..., s. 115.

¹⁰⁴ Tamże, s. 125.

¹⁰⁵ A. Borodo, System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce, Toruń 2011, s. 137.

wydatkowanie środków publicznych otrzymanych w ramach tej części subwencji ogólnej może nastąpić na dowolny cel.

Na zakończenie rozważań o części oświatowej subwencji ogólnej warto wrócić do zasygnalizowanego problemu rezerwy tej części. Dysponuje nią Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Podział rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej następuje nie później niż do dnia 30 listopada każdego roku. Minister Finansów przekazuje również poszczególnym jednostkom środki z rezerwy. Ustawodawca nie wskazuje jednak kryteriów podziału tej rezerwy, co należy ocenić negatywnie. Ten element składowy części oświatowej należy uznać za niezobiektywizowany. Jest to przykład uznaniowego podziału rezerwy, co ogranicza samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

4.Część regionalna subwencji ogólnej w latach 2004–2014

Część równoważąca (a w województwach regionalna) subwencji ogólnej jest uregulowana w art. 21 i art. 21a (w przypadku gmin), art. 23 i art. 23a (w przypadku powiatów) oraz art. 70b (w przypadku województw) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Tak jak część wyrównawcza, również część regionalna (równoważąca) spełnia w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego funkcję wyrównawczą, polegającą na uzupełnianiu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, które powinny być podstawowym źródłem finansowania tych jednostek, ze względu na zróżnicowany potencjał dochodowy bądź nierównomierne obciążenie wydatkami jednostek na terenie kraju. Obie części subwencji ogólnej pełnią tę samą funkcję, ale inne jest źródło ich finansowania. Część wyrównawcza pochodzi z budżetu państwa, stanowiąc mechanizm wyrównywania pionowego, natomiast część regionalna (równoważąca) pochodzi z wpłat wyrównawczych jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁶, stanowiąc mechanizm wyrównywania poziomego.

Mechanizmem tym zostały objęte nie tylko gminy, ale również powiaty i województwa, co jest nowym rozwiązaniem w stosunku do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obowiązującej w latach 1999–2003. Obowiązek

¹⁰⁶ W przypadku gmin na część równoważącą subwencji ogólnej składa się również kwota uzupełniająca części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, w których wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg.

dokonywania wpłat oraz ich wysokość wynikają dla gmin i powiatów z art. 29 i 30 u.d.j.s.t., a dla województw z art. 70a u.d.j.s.t.

Przechodząc do badania konstrukcji prawnej części równoważącej (regionalnej) subwencji ogólnej, należy w pierwszej kolejności przedstawić orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tej problematyki, aby następnie zidentyfikować kryteria wg których określone są jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do dokonywania wpłat wyrównawczych, regulowana jest wysokość wpłat, a następnie dokonywany podział części równoważącej (regionalnej) subwencji ogólnej pomiędzy samorząd danego stopnia. Trybunał Konstytucyjny zajmował się problematyką mechanizmu wyrównywania poziomego czterokrotnie. Po raz pierwszy w czasie obowiązywania ustawy o finansowaniu gmin w orzeczeniu z dnia 23 października 1996 r. (zagadnienie to było przedmiotem badań w rozdziale III pracy). Na gruncie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny trzykrotnie orzekał o zgodności tzw. „janosikowego” z Konstytucją RP: w wyroku z dnia 25 lipca 2006 roku, w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r.¹⁰⁷ i towarzyszącym mu postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r.¹⁰⁸ oraz w wyroku z dnia 4 marca 2014 r.¹⁰⁹. W tym miejscu celowe wydaje się omówienie wniosków płynących z wymienionych orzeczeń dla konstrukcji prawnej wpłat wyrównawczych i części regionalnej (równoważącej) subwencji ogólnej¹¹⁰. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r. został wydany na skutek wniosków Sejmiku Województwa Mazowieckiego oraz Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego. W uzasadnieniu do tego wyroku Trybunał Konstytucyjny zaprezentował rozwiniętą argumentację dotyczącą charakteru prawnych wpłat wyrównawczych i pochodzących z nich części regionalnej (równoważącej) subwencji ogólnej. Trybunał zauważył, że samo użycie nazwy „część regionalna subwencji” w przypadku mechanizmu wyrównywania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego może budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 167 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z tym przepisem subwencje ogólne mają pochodzić z budżetu państwa, a nie z wpłat innych jednostek samorządowych. Posługiwanie się terminem „subwencja” w stosunku do wpłat pochodzących od jednostek samorządu terytorialnego jest zatem mylące. Trybunał podkreślił, że zwrot użyty w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP ma głębokie znaczenie

¹⁰⁷ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, Dz.U. z 2013 r. poz. 193.

¹⁰⁸ Postanowienie TK z dnia 26 lutego 2013 r., S 1/13, OTK-A 2013, nr 2, poz. 22.

¹⁰⁹ Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

¹¹⁰ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, Dz.U. z 2006 r. Nr 141, poz. 1011.

ustrojowe, wyraża bowiem zasadę, że wyposażanie jednostek samorządu terytorialnego w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych. Proces ten ma przebiegać od centrum w dół, a nie na odwrót. Zarówno wyposażanie jednostek samorządu terytorialnego w dochody własne, jak i uzupełniające finansowanie w ramach subwencji ogólnej, jest zatem obowiązkiem, z którego muszą wywiązać się władze centralne – dokonując *sui generis* samoograniczenia. Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że mechanizm wyrównywania poziomego, pomimo posłużenia się przez ustawodawcę nazwą „subwencja”, należy traktować jako odrębną instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Jest to instytucja ustawowa, niewymieniona w Konstytucji RP i odrębna od subwencji ogólnej. Ma ona charakter wyjątku w stosunku do art. 167 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ustanawia on zasadę przekazywania dochodów ze szczebla centralnego (z budżetu państwa) na rzecz jednostek samorządu terytorialnego¹¹¹. Teza, zgodnie z którą mechanizm wyrównywania poziomego powinien stanowić wyjątek, a nie zasadniczą formę uzyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów, była podnoszona również w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r.¹¹² Trybunał Konstytucyjny wskazał na uzupełniającą rolę wyrównywania poziomego wobec innych mechanizmów finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Tworząc ten mechanizm, założono, że z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów gmin, powiatów i województw zostanie wprowadzony system wyrównawczy, który będzie miał za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Niezbędne dochody potrzebne na realizację zadań publicznych ma jednak zapewnić głównie budżet państwa, z którego pochodzi część oświatowa oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej. Uzupełnieniem tych części subwencji ogólnej jest część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz część regionalna subwencji ogólnej dla województw, które pochodzą z wpłat do budżetu państwa, dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa, spełniające kryteria określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przyjmując w uzasadnieniu wyroku, że konstytucyjny katalog dochodów jednostek samorządu terytorialnego ma charakter otwarty (co budzi jednak kontrowersje w doktrynie prawa finansowego), a więc dopuszcza istnienie mechanizmu wyrównywania poziomego,

¹¹¹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 231.

¹¹² Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, Dz.U. z 2013 r. poz. 193.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że jego konstrukcja nie może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji RP. Zarówno wpłaty, jak i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody w stosunku do zadań publicznych im przypadających, muszą mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałne, a nie cechy zindywidualizowane¹¹³.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraził również, zasygnalizowaną już w orzeczeniu z 1996 roku, zasadę podstawowego charakteru dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, wskazując, że w wyniku zastosowania mechanizmu wyrównywania poziomego nie można pozbawić jednostek samorządu terytorialnego dochodów własnych w takim stopniu, aby dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu terytorialnego oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych¹¹⁴. Wątek ten powracał w kolejnych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 roku Trybunał Konstytucyjny uznał zasadę podstawowego charakteru dochodów własnych za konstytucyjną dyrektywę programową. Stanowisko o podstawowym i stymulacyjnym znaczeniu dochodów własnych zostało również wyrażone w wyroku z dnia 4 marca 2014 roku¹¹⁵. Na podstawie prowadzonych rozważań Trybunał Konstytucyjny sformułował cztery przesłanki konstytucyjności tzw. „janosikowego”, mianowicie:

- 1) ustawowe uregulowanie w sposób kategoriałny podstaw pobrania i zasad podziału,
- 2) celowe przeznaczanie na potrzeby innych jednostek samorządu terytorialnego związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopństwowe,
- 3) określanie wysokości wpłat w taki sposób, aby zmniejszyły one dochody własne bogatszych jednostek samorządu terytorialnego tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., K 13/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 348.

4) nadanie wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, a nie jego zastępowanie¹¹⁶.

Kolejne orzeczenia dotyczące mechanizmu wyrównywania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny wydał na początku 2013 roku, na skutek wniosków złożonych przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy oraz Radę Miasta Krakowa. Wnioskodawcy nie kwestionowali konstytucyjności całego mechanizmu, a jedynie przepisy zawierające kryteria określania gmin i powiatów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych, sposób ich obliczania oraz kryteria ustalania beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowana regulacja odpowiada zasadniczym wymogom, jakie określił Trybunał w wyroku z 25 lipca 2006 roku. Wpłaty wyrównawcze przeznaczone są na zaspokojenie potrzeb gmin i powiatów związanych z finansowaniem obligatoryjnych zadań własnych, a nie ogólnopaństwowych. Wpłaty mają charakter uzupełniający, a sposób określenia wysokości wpłat i zasad podziału części równoważącej subwencji ogólnej nie niweczy podstawowej roli dochodów własnych. Trybunał Konstytucyjny zwrócił jednak uwagę na wady mechanizmu wyrównywania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, czego wyrazem było wydane w trybie art. 4 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹¹⁷, postanowienie sygnalizacyjne. Zgodnie z tym przepisem Trybunał przedstawiał właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁸. W postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał na cztery elementy, które powodują wątpliwości konstytucyjne w kontekście realizacji celu instytucji poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego¹¹⁹.

¹¹⁶ Na konieczność weryfikacji ostatniego kryterium konstytucyjności wpłat wyrównawczych w warunkach kryzysu gospodarczego zwraca uwagę E. Ruśkowski, Wybrane problemy wpłat jednostek samorządu terytorialnego na poczet równoważącej i regionalnej części subwencji ogólnej, (w:) H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 246 i n.

¹¹⁷ Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

¹¹⁸ Por. A. Sulikowski, *Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie*, (w:) K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013, s. 257 i n.

¹¹⁹ Postanowienie TK z dnia 26 lutego 2013 r., S 1/13, OTK-A 2013, nr 2, poz. 22.

Podstawą prawną obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych przez gminy jest art. 29 u.d.j.s.t. Do dokonywania wpłat są zobowiązane gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, a więc których dochody podatkowe są wyższe niż 150% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin. Utrzymano zatem próg obowiązujący na gruncie ustawy o finansowaniu gmin oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003. Jak wskazano w pracy, gminy dokonujące wpłat nie otrzymują kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Wysokość wskaźnika G, która nie powoduje ani powstania uprawnienia do otrzymywania kwoty podstawowej w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej, ani obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa, jest wartością mieszczącą się w przedziale 92-150% wskaźnika Gg. Gminy o takim wskaźniku zostały uznane przez ustawodawcę za mieszczące się w pewnym standardzie poziomu osiągniętych dochodów podatkowych¹²⁰. Art. 29 ust. 2 u.d.j.s.t. dzieli gminy na trzy grupy, różnicując sposób obliczania wysokości wpłat. Do pierwszej grupy zostały zaliczone gminy, których dochody podatkowe znajdują się w przedziale 150%–200% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin. Dla tych gmin kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą 20% nadwyżki wskaźnika G ponad 150% wskaźnika Gg. Drugą grupę stanowią gminy, których dochody podatkowe są wyższe niż 200% średnich dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, ale nie przekraczają 300% tych dochodów. W ich przypadku roczną wpłatę oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą 10% wskaźnika Gg, powiększoną o 25% nadwyżki wskaźnika G ponad 200% wskaźnika Gg. Trzecia grupa obejmuje gminy o najwyższych dochodach podatkowych, których wskaźnik G przekracza 300% wskaźnika Gg. Gminy należące do tej grupy dokonują wpłat obliczonych przez pomnożenie liczby mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą 35% wskaźnika Gg, powiększoną o 30% nadwyżki wskaźnika G ponad 300% wskaźnika Gg. Przyjęta konstrukcja prawna identyfikowania gmin zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych i określania wysokości tych wpłat oznacza, że wpłat dokonują gminy, których dochody podatkowe przekraczają 150% średnich dochodów podatkowych, a wysokość wpłat rośnie proporcjonalnie w przypadku jeżeli dochody podatkowe przekraczają 200% lub 300% średnich dochodów podatkowych.

¹²⁰ E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz..., s. 221.

Wpłaty wyrównawcze dotyczące powiatów reguluje art. 30 u.d.j.s.t. Podobnie jak dla gmin o obowiązku dokonywania wpłat oraz ich wysokości decydują kryteria dochodów podatkowych i liczby mieszkańców. W porównaniu do konstrukcji przyjętej dla gmin, w przypadku powiatów ustawodawca zdecydował się na zastosowanie znacznie niższego progu, od którego wpłaty muszą być dokonywane. Dla gmin jest to przekroczenie 150% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin, a dla powiatów tylko 110% średnich dochodów podatkowych wszystkich powiatów. Oznacza to, że wolne od obowiązku dokonywania wpłat są tylko te powiaty, w których dochody podatkowe nie przekraczają 110% średnich dochodów podatkowych wszystkich jednostek tego stopnia. Mając to na uwadze można uznać, że mechanizmem wyrównywania poziomu nie są objęte jedynie te powiaty, których dochody podatkowe mieszczą się w przedziale 100–110% średnich dochodów podatkowych wszystkich powiatów. W odniesieniu do powiatów znacznie niżej określone są również progi powodujące progresywny wzrost wysokości wpłat – na poziomie 110%, 120% i 125%. W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się, że próg, którego przekroczenie warunkuje obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych na poziomie powiatu, ustalony jest zbyt nisko¹²¹.

Jest on także znacznie niższy od progu przewidzianego dla województw (125%). Ze względu na wysokość dochodów podatkowych powiaty, które są zobowiązane dokonywać wpłat wyrównawczych, zostały podzielone na trzy grupy. Powiaty należące do pierwszej grupy odprowadzają do budżetu państwa 80% nadwyżki w granicach 110–120% średniej, do drugiej – odprowadzają 95% nadwyżki w granicach 120–125% średniej, a do trzeciej – wpłacają 98% nadwyżki powyżej 125% średniej. Wysokość przejmowanej nadwyżki środków jest znacznie wyższa niż w przypadku gmin, co oznacza istotnie wyższy poziom wyrównywania. Powiaty o najwyższych dochodach podatkowych, które przekraczają 125% średnich dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów, są pozbawiane aż 98% nadwyżki środków ponad ten poziom. Tak ukształtowana konstrukcja prawna wpłat wyrównawczych na poziomie powiatowym powoduje uzasadnione wątpliwości co do ich konstytucyjności.

W przypadku wpłat wyrównawczych dokonywanych przez województwa, w swoim pierwotnym brzmieniu ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulowała obowiązek ich wnoszenia w art. 31 u.d.j.s.t. Przepis ten został uchylony z

¹²¹ M. Bogucka-Felczak, *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 191.

dniem 1 stycznia 2015 r. na skutek omówionego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. Nieobowiązująca już regulacja stanowiła, podobnie jak w przypadku powiatów, objęcie obowiązkiem dokonywania wpłat tych województw, których dochody podatkowe przekraczały 110% średnich dochodów podatkowych wszystkich województw.

Dla województw, których dochody podatkowe były wyższe niż 110% średnich dochodów podatkowych wszystkich województw, ale niższe niż 170%, kwotę rocznej wpłaty obliczało się, mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww. Dla województw, których dochody podatkowe przekraczały 170% średnich dochodów podatkowych wszystkich województw wpłata była obliczana jako 48% wskaźnika Ww, powiększona o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww. Do budżetu państwa województwa odprowadzały zatem 80% nadwyżki w granicach 110–170% średniej i 95% nadwyżki powyżej 170% średniej.

W latach 2004–2007 część regionalna subwencji ogólnej była dzielona między województwa na podstawie kryteriów: stopy bezrobocia (20%), powierzchni dróg wojewódzkich (40%) oraz PKB w województwie (10%). Pozostałe 30% było dzielone na podstawie kryteriów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów, wydanym po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem sytuacji finansowej województw, a w szczególności wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich¹²². Rozwiązanie to było krytykowane w doktrynie prawa finansowego i zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP w wyroku z dnia 25 lipca 2006 roku¹²³. Zdaniem Trybunału podział kwoty 30% części regionalnej subwencji ogólnej powinien być określony aktem ustawowym, a nie rozporządzeniem. Trybunał Konstytucyjny uznał, że rozwiązanie odsyłające do rozporządzenia Ministra Finansów nie miało charakteru systemowego, a ponadto na jego podstawie nie były przewidywalne korzyści, jakie osiągną województwa o niższym potencjale społeczno-ekonomicznym w związku z podziałem środków pochodzących z wpłat wyrównawczych. Wyrok ten

¹²² Por. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2005 (Dz.U. Nr 214, poz. 2171), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2006 (Dz.U. Nr 194, poz. 1623), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2006 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2007 (Dz.U. Nr 169, poz. 1206).

¹²³ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, Dz.U. z 2006 r. Nr 141, poz. 1011.

skutkował koniecznością nowelizacji analizowanej ustawy, dokonanej ustawą z dnia 7 września 2007 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹²⁴.

Nowelizacja ta dotyczyła również części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów, co zostało omówione wyżej. W drugim okresie, obejmującym lata 2008–2014, ustawowe kryteria podziału 70% części regionalnej subwencji ogólnej zostały utrzymane, natomiast na skutek wskazanej wyżej nowelizacji, został zmieniony sposób podziału pozostałych 30%.

Do ustawy wprowadzono dwa nowe kryteria: 15% części regionalnej subwencji ogólnej rozdzielano na podstawie kryterium wysokości wydatków na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie oraz 15% rozdzielano na podstawie kryterium planowanych dochodów z tytułu części wyrównawczej i kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej. Regulacja części regionalnej subwencji ogólnej dla województw w zakresie, w jakim znosiła możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych, została uznana za niezgodną z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP oraz w związku z art. 9 ust. 5 EKSL w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r.¹²⁵ Spowodowało to konieczność dokonania kolejnej nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

5.Część regionalna subwencji ogólnej w okresie przejściowym (lata 2015-2021)

Począwszy od 1 stycznia 2015 roku, kryteria podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw są określone w art. 70b u.d.j.s.t. Część regionalną otrzymują tylko te województwa, w których dochody podatkowe powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 125% wskaźnika Ww. Ta nowa regulacja w konstrukcji prawnej części regionalnej subwencji ogólnej ma zapewnić, że nie będzie województw będących jednocześnie płatnikami i beneficjentami wpłat wyrównawczych. Ustawodawca nie przewiduje jednak analogicznej regulacji na poziomie gmin i powiatów. Podział tej części subwencji ogólnej

¹²⁴ Z. Ofiarski, Konstrukcja prawna części regionalnej subwencji ogólnej, (w:) A. Szewczuk (red.), Polska samorządność w integrującej się Europie, Szczecin 2004, s. 379–380.

¹²⁵ Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., K 13/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 348.

następuje na podstawie dwóch kryteriów: stopy bezrobocia (52% części regionalnej) oraz dochodów podatkowych (48% części regionalnej).

Oceniając regulację tymczasową z punktu widzenia realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r.¹²⁶, należy stwierdzić, że nie jest ona wystarczająca. Nowelizacja wprowadza próg ostrożnościowy określający maksymalny poziom wpłat wyrównawczych. Nadal jednak województwa zobowiązane do dokonywania wpłat wyrównawczych są określane jedynie na podstawie kryterium dochodów podatkowych, a beneficjenci części regionalnej subwencji ogólnej na podstawie kryteriów stopy bezrobocia i dochodów podatkowych.

Kryteria te nie są jednolite dla ustalania płatników i beneficjentów części regionalnej subwencji ogólnej oraz nie odzwierciedlają w pełni potencjału dochodowego i potrzeb wydatkowych województw. Regulacja tymczasowa nie spełnia oczekiwań wyrażanych zarówno przez samorzady województw, jak i doktrynę prawa finansowego.

6. Wnioski

W myśl obowiązujących przepisów dochody własne jednostek samorządowych, niezależnie od stopnia, pochodzą z czterech zasadniczych grup. Są to odpowiednio dochody z tytułu danin publicznoprawnych, dochody z ich majątku, wpłaty od jednostek organizacyjnych oraz samorządowych osób prawnych oraz tzw. inne dochody. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w lutym 2013 roku uznał, że realizacja celu, jakim jest poziome wyrównanie dochodów jednostek samorządowych jest wątpliwe¹²⁷.

Warto również zaznaczyć, że do dokonywania wpłat zobowiązane są gminy, w których wskaźnik G wynosi więcej niż 150% wskaźnika Gg. Jest to jednocześnie próg ustalony w ustawie o finansowaniu gmin oraz w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Próg kreujący obowiązek wpłat wyrównawczych dla powiatów jest znacznie niższy niż ten przewidziany dla województw. Ponadto powiaty, z uwagi na wysokość osiągniętych dochodów podatkowych, zostały podzielone na trzy grupy.

Istotne regulacje dotyczą także prawnej konstrukcji regionalnej części subwencji ogólnej w okresie przejściowym. Jest ona swoistego rodzaju gwarancją tego, aby dany

¹²⁶ Tamże.

¹²⁷ Postanowienie TK z dnia 26 lutego 2013 r., S 1/13, OTK-A 2013, nr 2, poz. 22.

samorząd województwa nie był jednocześnie płatnikiem oraz beneficjentem wpłat wyrównawczych.

Tymczasowa regulacja dotycząca wpłat wyrównawczych jest niewystarczająca. Należy również zaznaczyć, że nowelizacja ustawy wprowadziła maksymalny poziom wpłat wyrównawczych. Jednocześnie te województwa, które zobligowane są do wpłat wyrównawczych wybierane są na podstawie kryterium potencjału dochodowego.

Niezbędne jest także podkreślenie, że ustawodawca w omawianym okresie również powielił swój błąd z lat ubiegłych (1999–2003), mianowicie znów mamy do czynienia z dużą liczbą delegacji ustawowych oraz zbyt skomplikowaną strukturą zarówno samego podziału, jak i kryteriów przyznawania subwencji ogólnej na każdym stopniu samorządu terytorialnego.

Subwencja ogólna, mimo znowelizowania jej podstaw prawnych, nadal nie jest przydzielana w oparciu o jasne i przejrzyste kryteria. Nie jest to pełne odzwierciedlenie ani potrzeb wydatkowych, ani potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego. Jeszcze nie osiągnięto ani stanu stabilizacji rozwiązań prawnych, ani stanu pełnej optymalizacji stosowanych kryteriów ustalania i podziału poszczególnych części subwencji ogólnej.

Rozdział IV. Proceduralne aspekty przekazywania i korygowania kwot subwencji ogólnej dla samorządu województwa

1. Uwagi wstępne

Szczególny charakter subwencji ogólnej, jako źródła dochodów samorządu województwa, wymusza na ustawodawcy nie tylko możliwość zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego swobody wydatkowania i trybu obliczania wysokości kwot, lecz powinno także gwarantować przekazywanie z budżetu państwa należnych im ustawowo kwot w ściśle określonym terminie oraz w prawidłowej wysokości. Brak takich regulacji oznaczałoby zagrożenie dla zapewnienia płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, co skutkowałoby niemożnością zaspokajania potrzeb mieszkańców danego terytorium.

Gwarancją pełnego i terminowego przekazania województwom należnych im kwot są rozwiązania ustawowe. Zasady oraz proceduralne aspekty przekazywania, a także korygowania kwot subwencji ogólnej dla samorządu województwa reguluje rozdział 5 u.d.j.s.t.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych informuje właściwe jednostki samorządu terytorialnego o:

- 1) rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych - w terminie do dnia 15 października roku bazowego;
- 2) rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej - w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej;
- 3) zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerwy tej części subwencji;
- 4) środkach wynikających z podziału rezerw (art. 33 ust. 1 u.d.j.s.t.).

Informacje te muszą zostać podane do wiadomości publicznej w postaci dokumentu elektronicznego z wykorzystaniem dedykowanej do tego aplikacji zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej.

2.Raty subwencji ogólnej

Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.d.j.s.t. minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje właściwym jednostkom samorządu terytorialnego:

- 1) część oświatową subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych - w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń, z tym że rata za marzec wynosi 2/13 ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej;
- 2) część wyrównawczą subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych - w terminie do 15 dnia każdego miesiąca;
- 3) część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych - w terminie do 25 dnia każdego miesiąca (art. 33 ust. 1 u.d.j.s.t.).

Ustalenie przez ustawodawcę konkretnych terminów przekazywania poszczególnych części subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego stanowi stabilny filar gwarantujący możliwość wykonywania i planowania wydatków dla tych jednostek. Ponadto w u.d.j.s.t. zastrzeżono na rzecz jednostek samorządu terytorialnego odsetki za nie dotrzymanie terminów. Jest to swoistego rodzaju regulacja dyscyplinująca. Zgodnie z art. 34 ust. 2 u.d.j.s.t. odsetki za niedotrzymanie terminu przysługują w wysokości ustalonej jak od zaległości podatkowych.

Warto także nadmienić, że w przypadku zmiany banku prowadzącego obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub zmiany numeru rachunku bankowego do obsługi budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednostka samorządu jest zobowiązana do przekazania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w terminie 30 dni przed dniem zamknięcia rachunku funkcjonującego przed zmianą, informacji o nowym rachunku (art. 34 ust. 3 u.d.j.s.t.). W przypadku niedokonania tej czynności nie jest możliwe naliczenie i przekazanie odsetek za ewentualne opóźnienie w wypłacaniu części subwencji ogólnej. Znając terminy otrzymania poszczególnych kwot z budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego są w stanie zaplanować wydatki i przede wszystkim dostosować terminy tych wydatków. Dlatego tak istotne jest wypłacanie w odpowiednich terminach i wysokości kwot należnych samorządowi terytorialnemu.

Jednakże w przypadku stwierdzenia, że dana jednostka samorządu terytorialnego otrzymała subwencję ogólną w kwocie wyższej niż należna lub dokonała wpłat wyrównawczych w kwocie niższej niż należna, minister właściwy do spraw finansów

publicznych zobowiązany jest wydać w tej sprawie decyzję administracyjną¹²⁸, w wyniku której może nastąpić:

- 1) zmniejszenie kwoty,
- 2) potrącenie nienależnej kwoty,
- 3) wstrzymanie kolejnej raty,
- 4) zobowiązanie do zapłaty odsetek,
- 5) nakazanie zwrotu nienależnej kwoty,
- 6) zwiększenie kwoty wpłaty wyrównawczej,
- 7) zobowiązanie do zapłaty należnej kwoty.

W dalszej części pracy szczegółowo zostanie omówiona korekta wysokości kwot subwencji oraz zwrot do budżetu państwa kwot subwencji ogólnej nienależnie otrzymanych przez samorząd terytorialny.

3.Korekta wysokości kwot subwencji przekazywanych samorządowi województwa

Wypłata kwoty należnej jednostkom samorządu terytorialnego powinna odbywać się nie tylko w określonym terminie, ale także w konkretnej wysokości. Jeżeli roczne kwoty części subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art.33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t., zostały ustalone w wysokości innej niż kwoty wymienione w ust. 1 pkt 1, minister właściwy do spraw finansów publicznych dokonuje odpowiedniego rozliczenia środków należnych i przekazanych:

- 1) jeżeli raty przekazane są mniejsze od rat należnych - zwiększa kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1;
- 2) jeżeli raty przekazane są większe od rat należnych - zmniejsza kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1, a kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a jeżeli różnica jest wyższa od jednej raty, ustalonej na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2 - wstrzymuje przekazywanie rat aż do zlikwidowania powstałej nadpłaty (art. 33 ust. 2 u.d.j.s.t.).

¹²⁸ A. Borodo, Samorząd terytorialny ..., s. 114.

W cytowanym wyżej przepisie ustawodawca dopuścił dwie możliwości. Przy otrzymaniu rat w wysokości wyższej niż to ustalono w projekcie ustawy budżetowej wypłaca się proporcjonalnie do nadwyżki mniejsze kolejne raty. W przypadku, gdy nadwyżka przewyższa wysokość jednej raty, wówczas wstrzymuje się wypłacanie rat aż do zniwelowania pełnej nadpłaty. Analogicznie postępuje się w przypadku wypłacania za małych rat subwencji ogólnej. W takim przypadku Skarb Państwa wypłaca kolejne raty proporcjonalnie powiększone do strat wynikających z za niskich początkowych rat.

Po dokonaniu pozostałych rozliczeń, kolejne raty są wypłacane w wysokości 1/12 całej kwoty przyznanej ustawą budżetową. Wyjątek stanowi rata części oświatowej, wynosząca wówczas 1/13, a w miesiącu marzec 2/13.

Jeżeli roczne kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego zostały ustalone w innej wysokości niż kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 - jednostka samorządu terytorialnego dokonuje odpowiedniego rozliczenia środków należnych i przekazanych:

- 1) jeżeli raty przekazane są mniejsze od rat należnych - zwiększa kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą należną za dany okres, ustaloną na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1;
- 2) jeżeli raty przekazane są większe od należnych - zmniejsza kolejną ratę o kwotę stanowiącą różnicę między kwotą faktycznie przekazaną, wyliczoną w oparciu o kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1, a kwotą należną za dany okres ustaloną na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2, a jeżeli różnica jest wyższa od jednej raty, ustalonej na podstawie kwot, o których mowa w ust. 1 pkt 2 - wstrzymuje przekazywanie rat aż do zlikwidowania powstałej nadpłaty (art. 33 ust. 4 u.d.j.s.t.).

Cytowany wyżej przepis ustawy dotyczy sytuacji, w której wystąpiły różnice między kwotą wpłat jednostki samorządu terytorialnego ustaloną w projekcie ustawy budżetowej a uchwaloną ustawą budżetową. Korekta wysokości kwot subwencji ogólnej polega na takim dostosowaniu zmienionych rat, aby nastąpiło wyrównanie niedoboru bądź wyeliminowanie nadwyżki.

O zmniejszeniu kwoty nienależnej decyduje minister właściwy do spraw finansów publicznych w formie decyzji administracyjnej. Podlega ona natychmiastowemu wykonaniu. Nie może jednak wydać takiej decyzji po upływie 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, za który sporządzono sprawozdanie z wykonania

budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zawierające dane stanowiące podstawę do wyliczenia subwencji lub kwoty obowiązkowych wpłat.

4.Zwrot do budżetu państwa kwot subwencji ogólnej nienależnie otrzymanych przez samorząd województwa

W przypadku, gdy ustalona dla jednostki samorządu terytorialnego część wyrównawcza, równoważąca lub regionalna subwencji ogólnej jest wyższa od należnej lub wpłata, o której mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a u.d.j.s.t., została ustalona w kwocie niższej od należnej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze decyzji:

- 1) zmniejsza o odpowiednie kwoty części subwencji ogólnej w zakresie subwencji na rok budżetowy oraz:
 - a) potrąca z kolejnej raty nienależnie otrzymaną kwotę, wynikającą ze zmniejszenia tej części subwencji, a jeżeli nienależnie otrzymana kwota jest wyższa od jednej raty - wstrzymuje przekazywanie rat, bądź gdy nienależnie otrzymana kwota jest wyższa od kwoty pozostałej do przekazania do końca roku budżetowego - wstrzymuje przekazywanie rat i zobowiązuje do zwrotu pozostałej części nienależnej kwoty części subwencji,
 - b) zobowiązuje do zapłaty odsetek, ustalonych jak dla zaległości podatkowych, od nienależnie otrzymanej kwoty, wynikającej ze zmniejszenia tej części subwencji;
- 2) zobowiązuje do zwrotu nienależnej kwoty części subwencji ogólnej wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych, chyba że jednostka ta dokonała wcześniej zwrotu nienależnie otrzymanych kwot wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych - w zakresie subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy;
- 3) zwiększa kwotę wpłat od jednostki samorządu terytorialnego oraz zobowiązuje do zapłaty należnej kwoty wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych (art. 36 ust. 1 u.d.j.s.t.).

Decyzja o zwrocie kwot nienależnie uzyskanych nie może zostać wydana po upływie 5 lat, poczynszy od końca roku budżetowego, za który sporządzono sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego¹²⁹.

¹²⁹ A. Borodo, Samorząd terytorialny ..., s. 114.

Kwoty uzyskane nienależnie przez samorząd województwa, które zostały ustalone na rok budżetowy, podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Wpływy z tego tytułu tworzą rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego. Dysponuje nią minister właściwy do spraw finansów. Natomiast kwoty ustalone za lata poprzedzające dany rok budżetowy, podlegają zwrotowi do budżetu państwa i stanowią wydatek budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Do decyzji administracyjnej, wydawanej w sprawie przyznanych nienależycie kwot subwencji ogólnej zastosowanie znajdują przepisy ustawy Ordynacja podatkowa¹³⁰ oraz k.p.a.¹³¹. Na ostateczną decyzję służy stronie skarga do sądu administracyjnego¹³².

5. Wnioski

Kwoty subwencji ogólnej należne poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego powinny być przekazywane w odpowiednich ratach i z uwzględnieniem terminów uregulowanych ustawowo. Wpływa to na stabilizację i pewność przepływu odpowiednich środków finansowych koniecznych do realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych otrzymał kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących dokonywania korekt wysokości kwot subwencji ogólnej przyznawanych jednostkom samorządu terytorialnego oraz zwrotów do budżetu państwa nienależnych kwot tego transferu budżetowego.

¹³⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325)

¹³¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 735)

¹³² Patrz. uchwała składu 7 Sędziów NSA z dnia 2 lipca 2001 r., FPS 1/01, ONSA 2002, nr 1, poz. 1.

Zakończenie

W pracy zidentyfikowano specyficzne normatywne cechy subwencji ogólnej będącej jednym z najważniejszych źródeł dochodów zasilających jednostki samorządu terytorialnego. Analiza i ocena obowiązującego w tym zakresie ustawodawstwa umożliwiły periodyzację ustawowych mechanizmów regulujących zasady i tryb ustalania oraz przekazywania subwencji ogólnych dla samorządu województwa. Począwszy od momentu utworzenia w Polsce samorządu województwa, tzn. od dnia 1 stycznia 1999 r. kolejno przyjmowane rozwiązania prawne ewoluowały, przede wszystkim pod wpływem działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Niestabilność regulacji prawnych, obowiązujących w tym zakresie, była również efektem przyjętego początkowo przez ustawodawcę okresu przejściowego przedłużanego aż trzykrotnie.

Analiza treści zarówno przepisów Konstytucji RP, jak i ustawy o finansach publicznych wskazuje, że zasadniczym źródłem dochodów samorządu terytorialnego powinny być ich dochody własne. Jednocześnie obok nich powinny być stosowane procedury wyrównawcze, w których ważną rolę może pełnić subwencja ogólna. Jej podstawowym celem powinno być ograniczanie różnic w dostępie do źródeł dochodów własnych bądź minimalizowanie nierównomiernego rozłożenia obciążeń finansowych na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Kryteria jej przyznawania opierają się na skomplikowanej procedurze, ale powinny uwzględniać zasady obiektywizmu i adekwatności przy jednoczesnym poszanowaniu zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej. Pozytywnie zweryfikowano tezę, że przyjęty przez ustawodawcę zakres i sposób subwencjonowania, pomimo dokonywanych wielokrotnych zmian w obowiązującym ustawodawstwie, nie zapewnia pełnej samodzielności finansowej, jak również samodzielności funkcjonowania samorządu województwa. Zbyt częste nowelizacje prawa regulującego wewnętrzną strukturę subwencji ogólnej oraz przesłanki i kryteria ustalania jej poszczególnych części, oddziaływały destabilizująco na proces prawidłowej realizacji zadań samorządu województwa.

Kwoty subwencji należne poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego powinny być przekazywane w odpowiednich ratach i z uwzględnieniem terminów uregulowanych ustawowo. Pozwoli to na stabilizację i pewność przepływu odpowiednich środków finansowych na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Można ocenić pozytywnie główne kierunki zmian rozwiązań prawnych w zakresie subwencji przekazywanych na rzecz samorządu województwa, ale proces ten nie jest jeszcze zakończony. Świadczy o tym systematycznie przedłużany kolejny okres przejściowy w subwencjonowaniu samorządu województwa. Został on wprowadzony począwszy od 2015 r. i miał trwać tylko 2 lata. Faktycznie trwa już 7 lat, a ustawodawca nie zaproponował rozwiązań docelowych. Dotychczasowe zmiany w tym zakresie miały charakter doprecyzowujący i były doraźną odpowiedzią na zarzuty sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Istotnym czynnikiem, który powinien wpływać na kształt rozwiązań prawnych określających subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, w tym samorządu województwa, są standardy konstytucyjne oraz unijne dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym i państwie prawa. Status państwa członkowskiego zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską i jej organy do respektowania tych standardów. Subwencja ogólna, mimo istotnej ewolucji zasad i trybu jej ustalania oraz przekazywania, stanowi nadal nadmiernie skomplikowaną instytucję prawną. Kryteria jej ustalania oraz przekazywania nie zostały w pełni zobiektywizowane, a przez to nie do końca są przejrzyste i zrozumiałe dla beneficjentów subwencji ogólnej. Nie są w pełni respektowane przez ustawodawcę potrzeby wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego, ani ich potencjał dochodowy.

Aktualnie obowiązujące regulacje prawne tylko do pewnego stopnia sprawdzają się w praktyce samorządowej. Z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego otrzymują określone dofinansowanie i są w stanie realizować zadania publiczne, z drugiej strony natomiast można wskazać wiele elementów, które mogłyby być dopracowane i zmodyfikowane. Jednak tylko w sferze zapowiedzi pozostaje projekt nowej, bardziej kompleksowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wykaz cytowanej literatury przedmiotu

1. Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012.
2. Banaś P., Borkowski P., Dobryakova L., Ochcin E. „Matematyczne podstawy informatyki” Wydawnictwo Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2013
3. Bogucka-Felczak M., Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2017.
4. Borkowski P. „Eksperymenty obliczeniowe z wykorzystaniem autorskiego algorytmu stabilizacji kursu statku” Roczniki Informatyki Stosowanej Politechniki Szczecińskiej nr 10, 2006
5. Borkowski P. „Predykcja trajektorii ruchu statku w nawigacyjnym systemie wspomaganie decyzji” Logistyka nr 3, 2014
6. Borkowski P. „Stabilność algorytmu stabilizacji kursu statku utworzonego w oparciu o bazę wiedzy” Materiały XII Międzynarodowej Konferencji Inżynieria Ruchu Morskiego, Szczecin 2007
7. Borkowski P., Zwierzewicz Z. „Inteligentny system sterowania obiektem dynamicznym na przykładzie zadania stabilizacji kursu statku.” Roczniki Informatyki Stosowanej WIPS nr 9, Szczecin 2005r.
8. Borkowski P., Zwierzewicz Z. „Stabilizacja kursu statku w oparciu o uproszczony komputerowy model dynamiki.” Materiały Międzynarodowej Konferencji OMiUO, Zeszyty Naukowe AM nr 5(77), Szczecin 2005r.
9. Borodo A., Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy, Warszawa 2012.
10. Borodo A., Subwencja i dotacja oświatowa, (w:) W. Miemiec, B. Cybulski (red.), Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. – zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe, Warszawa 1997.
11. Borodo A., System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce, Toruń 2011
12. Broniarek W., Gdy Ci słowa zabraknie, Słownik synonimów, Warszawa 2005.
13. Dębowska-Romanowska T., Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, (w:) H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), Finanse komunalne a Konstytucja, Warszawa 2012

14. Dębowska-Romanowska T., Zasady podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny, (w:) W. Wójtowicz (red.), Prawo finansowe, Warszawa 2000.
15. Gajl N., Glosa do orzeczenia TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, Samorząd Terytorialny 1996, nr 10.
16. Gintowt-Jankowicz M., Finanse terenowe a decentralizacja, (w:) M. Kulesza (red.), Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej. Tom 3, Warszawa 1984.
17. Guziejewska B., Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego, Łódź 2008.
18. Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., Dochody budżetu gmin, Warszawa 2006.
19. Kołaczkowski B., Ratajczak M., Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2010.
20. Komar A., Finanse rad narodowych, Warszawa 1970.
21. Kornberger-Sokołowska E., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012.
22. Miemiec W. (red.), Prawo finansów publicznych, Warszawa 2018.
23. Miemiec W., Dochody gmin według nowej regulacji prawnej – wybrane zagadnienia finansowoprawne, FK 2004, nr 4.
24. Miemiec W., Komentarz do art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, (w:) J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998.
25. Miemiec W., Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznych, Wrocław 2007.
26. Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., Prawo finansów publicznych sektora samorządowego, Warszawa 2013.
27. Misiąg W., Tomalak M., Dochody podatkowe i mechanizmy subwencyjne w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, FK 2004, nr 5.
28. Niezgoda A., Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową, Warszawa 2012.
29. Nykiel W., Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych, Łódź 1993.
30. Ofiarski Z., Konstrukcja prawna części regionalnej subwencji ogólnej, (w:) A. Szewczuk (red.), Polska samorządność w integrującej się Europie, Szczecin 2004.

31. Ofiarski Z., Subwencja jako forma prawna wydatków dokonywanych z budżetu państwa, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2011, z. 3.
32. Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002.
33. Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2010.
34. Pest P., *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2018.
35. Pest P., *Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych*, Warszawa 2016.
36. Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Warszawa 1997.
37. Ruśkowski E., Salachna J.M., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2003
38. Ruśkowski E., *Wybrane problemy wpłat jednostek samorządu terytorialnego na poczet równoważącej i regionalnej części subwencji ogólnej*, (w:) H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012.
39. Sekuła A., *System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji*, Gdańsk 2016.
40. *Słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2002
41. *Słownik wyrazów obcych*, red. E. Sobol, Warszawa 1999.
42. Sowiński T., *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy*, (w:) W. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015.
43. Strzelecki Z., *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.
44. Sulikowski A., *Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie*, (w:) K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013.
45. Szpringer Z., *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy budżetowej na rok 2014 w zakresie wydatków w części 82 dział 758 rozdział 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 2014, nr 1.
46. Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.

47. Zwierzewicz Z., Borkowski P. „Synteza sterowania nieliniowych układów śledzenia przy braku znajomości dynamiki.” Materiały Międzynarodowej Konferencji EXPLO-SHIP, Zeszyty Naukowe AM nr 11(83), Szczecin 2006r.

Wykaz cytowanych aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735).
3. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2020 r. poz. 1327 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 450).
5. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych. (Dz.U. Nr 123, poz. 780 ze zm.).
8. Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325).
9. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 95, poz. 1041).
12. Ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 145, poz. 1623).
13. Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 216, poz. 1826).
14. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741).

15. Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 38 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 191, poz. 1370 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305).
20. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 584 ze zm.).
21. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.).
22. Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 354).
23. Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1574).
24. Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1685).
25. Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1985).
26. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082).
27. Ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 949).
28. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2029).
29. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ustalania i trybu przekazywania części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów, miast na prawach powiatu i województw (Dz.U. Nr 157, poz. 1033).

31. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2002 (Dz.U. Nr 156, poz. 1822).
32. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2005 (Dz.U. Nr 214, poz. 2171).
33. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2006 (Dz.U. Nr 194, poz. 1623).
34. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2006 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2007 (Dz.U. Nr 169, poz. 1206).
35. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. Nr 241, poz. 1616 ze zm.).
36. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018 (Dz.U. poz. 2395).
37. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz.U. poz. 1574).
38. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109).

Wykaz cytowanych orzeczeń sądowych

Trybunał Konstytucyjny

1. Orzeczenie TK z dnia 10 marca 1992 r., K 7/91, OTK 1992, nr 1, poz. 4.
2. Orzeczenie TK z dnia 13 listopada 1996 r., K 17/96, OTK 1996, nr 5, poz. 43.
3. Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., K 27/05, Dz.U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1221.
4. Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.
5. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, Dz.U. z 2006 r. Nr 141, poz. 1011.
6. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, Dz.U. z 2013 r. poz. 193.
7. Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., K 13/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 348.
8. Postanowienie TK z dnia 26 lutego 2013 r., S 1/13, OTK-A 2013, nr 2, poz. 22.

Naczelny Sąd Administracyjny

1. Uchwała składu 7 Sędziów NSA z dnia 2 lipca 2001 r., FPS 1/01, ONSA 2002, nr 1, poz. 1.

Wykaz cytowanych rozstrzygnięć nadzorczych

1. Uchwała RIO w Krakowie z dnia 28 września 1999 r., KI – 00571/409/99,
OwSS 2000, nr 1, poz. 31.

Wykaz innych źródeł

1. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Druk Sejmowy nr 2668/VII kad.

Spis rysunków

Rysunek 1. Graficzne przedstawienie podziału subwencji ogólnej.

Rysunek 2. Graficzne przedstawienie procentowego udziału subwencji ogólnej i dotacji we wszystkich dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Rysunek 3. Podział części subwencji w latach 1999-2003.

Spis tabel

Tabela 1. Graficzne przedstawienie informacji o poszczególnych częściach subwencji ogólnej.