

5/3972

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Józef WRÓBEL

FINANSE GMINY



51462

Zeszyty Studenckie

Gospodarka lokalna

Zeszyt 2



WARSZAWA 1998

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Zaoczne Studia Ekonomiczne

**Zeszyty studenckie
Gospodarka lokalna
Zeszyt 2**

**Józef Wróbel
FINANSE GMINY**



Warszawa

1998

Redakcja stylistyczna, techniczna i korekta
Jerzy Wajs

© Wszelkie prawa zastrzeżone

Druk AON nr 779/WW

Spis treści

1. Pojęcie, struktura i funkcje finansów lokalnych	5
2. Ogólna systematyka dochodów gminy	10
3. Źródła i rodzaje dochodów gminy	11
4. Ogólna charakterystyka podstawowych dochodów gminy	14
5. Formy wydatkowania środków finansowych gminy	22
Literatura.....	37

1. Pojęcie, struktura i funkcje finansów lokalnych

Podmiotowa klasyfikacja finansów wyróżnia spośród wielu rodzajów finansów i ten, który ma związek publiczno-prawny (obejmujący z mocy prawa społeczność danego terenu) i jest określany mianem finansów lokalnych bądź finansów samorządu terytorialnego.

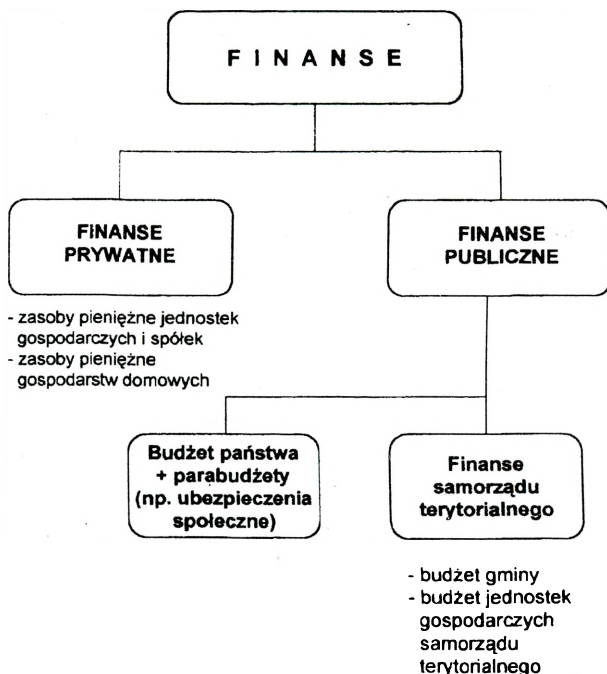
Finanse lokalne są integralną częścią publicznej gospodarki finansowej i wraz z finansami państwa tworzą finanse publiczne. Aby lepiej zrozumieć istotę finansów lokalnych, będzie celowe przedstawienie pojęcia finansów w ogóle i na tym tle umiejscowienie finansów lokalnych pokazując ich strukturę i funkcje, jakie spełniają. Wiele cech ogólnych nie różni je od innych rodzajów finansów. Równocześnie jednak charakteryzują się one wieloma specyficznymi cechami, które wynikają z zadań władzy lokalnej w wypełnianiu funkcji publicznej.

Celowość wyodrębnienia finansów lokalnych, wynika przede wszystkim z potrzeby wykonywania uprawnień przyznanych samorządom lokalnym na mocy konstytucji i ustaw szczegółowych.

Konstrukcja publicznych finansów lokalnych jest bardzo złożona z uwagi na ich zakres, różnorodność wzajemnie się uzupełniających źródeł oraz form finansowania zróżnicowanych potrzeb społeczności lokalnej.

Pod pojęciem finansów powszechnie się rozumie proces gromadzenia i rozdziału zasobów pieniężnych, a w znaczeniu potocznym – będą to same zasoby pieniężne, którymi dysponują publiczne i prywatne podmioty gospodarcze.

W odniesieniu do **finansów lokalnych**, należy rozumieć, że będą je stanowiły *publiczne zasoby pieniężne samorządu terytorialnego oraz operacje tymi zasobami*. Są one zatem związane z urzeczywistnianiem interesu publicznego określonej społeczności lokalnej. W tym przypadku jest to wyodrębniony związek publiczno-prawny – jakim jest gmina powołana do samodzielnego wykonywania nałożonych na nią zadań.



Pojęcie i zakres systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego można określić jako zespół zasad i instytucji oraz instrumentów prawno-finansowych służących zdecentralizowanemu, celowemu gospodarowaniu przez gminy zasobami i środkami pieniężnymi (gromadzeniu dochodów i ich wydatkowania) na podstawie obowiązującego prawa.

Konstytucyjne ramy i zasady lokalnej działalności finansowej są zawarte w ustawie konstytucyjnej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹. Stworzyła ona podstawowe, ogólne ramy i zarazem konstytucyjne gwarancje samodzielnej działalności finansowej gmin. Znalazło to wyraz w art. 167. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który zapewnia samorządowi terytorialnemu udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

¹ Zob. Dz. U. 1997 nr 78 (z 16.07.).

Drugim aktem normatywnym o ustrojowym znaczeniu jest ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym², która uregulowała podstawy lokalnej gospodarki i działalności finansowej gmin. Zostały one sformułowane w rozdziale 6. ustawy, zatytułowanym „Komunalna gospodarka finansowa”. Zgodnie z przepisami tej ustawy każda gmina prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie własnego budżetu przygotowanego przez zarząd, a uchwalonego przez radę gminy do końca roku poprzedzającego rok budżetowy; określono dochody gminy oraz zakres zadań, które są finansowane ze środków własnych gminy; utrzymano ustawowy wymóg zachowania równowagi budżetowej, to znaczy, że wydatki budżetowe nie mogą przekraczać dochodów oraz wpływów z pożyczek krótkoterminowych i obligacji, pomniejszonych o spłaty. Zachowaniu równowagi budżetowej służy art. 58, według którego uchwały organów gmin, dotyczące zobowiązań finansowych, powinny jednocześnie wskazać źródła dochodów, z których te zobowiązania zostaną pokryte.

W tej ustawie sformułowano ogólne zasady prowadzenia lokalnej gospodarki finansowo-budżetowej. Według tych zasad dyspozycja środkami pieniężnymi powinna być oddzielona od kasowego wykonania, wydatki powinny być realizowane stopniowo i równomiernie, to jest w miarę wpływu dochodów budżetowych i w granicach ustalonych przez radę gminy, a obsługę bankową budżetu gminy powinien prowadzić bank wskazany przez radę (oprócz NBP). Ponadto do ogólnych zasad należy wymóg jawności prowadzenia lokalnej gospodarki finansowej, polegającej na obowiązku ogłaszania uchwał i sprawozdań z ich wykonania oraz informowaniu mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i wykorzystaniu środków budżetowych. Ustawa obarcza odpowiedzialnością zarządy gmin za właściwą gospodarkę finansową i jednocześnie powierza kontrolę nad tą gospodarką regionalnym izbowi obrachunkowym.

Następnym aktem normatywnym o podstawowym znaczeniu dla lokalnej gospodarki finansowej jest ustawa z dnia 5 stycznia 1991 roku –

² Zob. tekst ujednolicony: Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 (z późniejszymi zmianami).

Prawo budżetowe³. Prawo budżetowe określa ogólne zasady i tryb gromadzenia zasobów pieniężnych objętych budżetem państwa i budżetami gmin oraz przeznaczenie tych zasobów na finansowanie zadań wynikających z funkcji państwa i gmin, a także ustala formy organizacyjno-prawne jednostek wykonujących zadania objęte budżetem państwa i budżetami gmin. Budżet gminy jest określoną prezentacją programu działania władz samorządowych, w których ogólne cele społeczne, ekonomiczne i ekologiczne zostały przekształcone w konkretne, wyrażone liczbowo, zamierzenia wykonawcze.

Prawo budżetowe w art. 42. stanowi, że w czasie wykonywania budżetu (państwa i gminy) obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej:

1) pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami;

2) realizacja dochodów budżetowych następuje na zasadach i w terminach wynikających z odpowiednich przepisów;

3) dokonywanie wydatków budżetowych następuje w granicach kwot określonych w budżecie zgodnie z planowanym ich przemieszczeniem, w sposób celowy i oszczędny;

4) zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najbardziej korzystnej oferty wykonania;

5) składanie zamówień i dokonywanie wydatków na zakup towarów, wykonywanie usług i robót budowlano-montażowych odbywa się w trybie określonym w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów;

6) wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów egzekucyjnych, mogą być pokrywane z budżetu bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel; powinny być one zrefundowane w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej lub z rezerw;

³ Dz.U. z 1993 r. nr 13 poz. 883, nr 72 poz. 344; z 1994 r. nr 76 poz. 344, nr 121 poz. 591, nr 133 poz. 685; z 1995 r. nr 78 poz. 390, nr 124 poz. 601, nr 132 poz. 640; z 1996 r. nr 89 poz. 402, nr 106 poz. 496, nr 132 poz. 621, nr 139 poz. 647; z 1997 r. nr 54 poz. 348, nr 79 poz. 484, nr 121 poz. 770, nr 123 poz. 775, nr 137 poz. 926.

7) zwiększenie planowanych wydatków budżetowych może się odbywać w granicach planowanych rezerw;

8) dotacje celowe przyznane gminom na realizację zadań zleconych nie wykorzystane w danym roku podlegają zwrotowi do budżetu w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane.)

Ostatnim aktem normatywnym z zakresu lokalnego prawa finansowego jest ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin, która ostatecznie weszła w życie z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1994 roku⁴.

Ustawa ta w artykule 1. określa:

- 1) źródła dochodów gmin;
- 2) zasady ustalania i przekazywania gminom subwencji i dotacji z budżetu państwa;
- 3) warunki, na jakich gminy mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe.

Nie wprowadziła jednak zasadniczych zmian w kwestiach najważniejszych dla systemu finansowego gmin, takich jak:

1. Zasady finansowania szkolnictwa podstawowego.
2. Zasady i tryb finansowania zadań zleconych.
3. Podział zasobów finansowych pomiędzy administrację rządową i samorządu terytorialnego tak, aby zapewnić gminom zdolność do samodzielnego wykonywania zadań własnych.

Spowodowało to, że niezbyt przejrzysta pozostaje klasyfikacja dochodów gminy, a jeżeli dodamy do tego jeszcze przejęcie przez samorządy terytorialne, tylko w latach 1991-1994, szeregu dodatkowych zadań i kompetencji, np. z zakresu opieki społecznej, dodatków mieszkaniowych, których nie miały w pierwszym okresie funkcjonowania w nowych warunkach ustrojowo-ekonomicznych, to stwierdzimy, że fakt ten nie znalazł odzwierciedlenia w postaci np. wzrostu udziału dochodów gmin w produkcie krajowym brutto i we wzroście udziału dotacji celowych w łącznych dochodach budżetu państwa.

⁴ Zob. Dz. U. 1993 nr 129 poz. 600; 1994 nr 105 poz. 509 (z późniejszymi zmianami).

2. Ogólna systematyka dochodów gminy

Dochody zasilające budżet gminy mają bardzo zróżnicowany charakter i są prognozą zjawisk gospodarczych. Dlatego w zależności od przyjętych kryteriów podziału mogą być rozmaicie usystematyzowane. W związku z tym rozróżniamy następujące ich rodzaje: dochody własne i zasilające, dochody podatkowe, niepodatkowe i dotacje, dochody zwyczajne i nadzwyczajne, dochody budżetowe gmin i dochody innych jednostek komunalnych, dochody wewnętrzne i zewnętrzne, dochody publicznoprawne, prywatnoprawne i zwrotne.

W ustawie o finansowaniu gmin poszczególne źródła dochodów zostały zaprezentowane w sposób dość przypadkowy, dzieląc je na obligatoryjne i fakultatywne, co uniemożliwia ich usystematyzowanie⁵.

Systematyczny podział dochodów i wydatków budżetowych stosowany w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości, nazywamy klasyfikacją budżetową.

Dochody i wydatki budżetu państwa i budżetów gmin, klasyfikuje się według *działów, rozdziałów i paragrafów*, a dochody i wydatki budżetu państwa według *części*. Poszczególne podziały klasyfikacji budżetowej są oznaczone symbolami liczbowymi. Podstawową podziałką klasyfikacyjną budżetu są *paragrafy*, odpowiadające źródłom dochodów i rodzajom wydatków budżetowych. Dochody i wydatki w układzie paragrafowym są grupowane w *rozdziały*, odpowiadające poszczególnym typom jednostek organizacyjnych lub rodzajom działalności – nazywanym *zadaniami budżetowymi*. Kilka lub kilkanaście rozdziałów tworzy *dział*. Klasyfikacja działowa odpowiada klasyfikacji podstawowych dziedzin działalności i jest zgodna z klasyfikacją stosowaną w statystyce państwowej. Ostatnim, najwyższym stopniem klasyfikacji stosowanym w budżecie państwa jest *część*. Kryterium podziału jest tu dyspozycja środkami.

Dzięki zastosowaniu cyfrowych kodów podziałek klasyfikacyjnych można łatwo wykonać takie analityczne operacje, jak np.:

⁵ Zob. E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, Dochody gmin z podatków i opłat, Warszawa, Ecostar i Twigger 1988, s. 10-11.

a) ustalenie na podstawie bieżącej ewidencji poziomu dochodów i wydatków realizowanych przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych oraz tworzenie innych zestawień analitycznych;

b) łączenie planów jednostkowych w plany zbiorcze;

c) kontrola zgodności wykonania budżetu z planem;

d) porównywanie wykonania budżetu w różnych latach.

Klasyfikacja budżetowa umożliwia też formalne określenie zakresu uprawnień dysponentów do wprowadzania zmian w planie wydatków.

Budżet gminy jest opracowywany i uchwalany co najmniej w układzie działów klasyfikacji budżetowej, chyba że rada gminy zażąda szczegółowszego opracowania, natomiast sprawozdania z wykonania budżetu są sporządzane z uwzględnieniem wszystkich szczegółów klasyfikacji budżetowej.

3. Źródła i rodzaje dochodów gminy

Zgodnie z artykułem 4. ustawy z dnia 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin dochodami gminy są⁶:

1) wpływy z podatków ustalonych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw. Należą do nich następujące podatki: rolny, od nieruchomości, leśny, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od psów oraz podatek pobierany w formie karty podatkowej;

2) wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej, lokalnych, innych – pobieranych na podstawie odrębnych przepisów;

3) udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, w wysokości:

a) 15 proc. wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy,

b) 5 proc. wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i pozostałych jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, których siedziba znajduje się na terenie gminy;

⁶ Dz. U 1993 nr 129 poz. 600 (zmiany: Dz. U. 1994 nr 105 poz. 509; 1995 nr 124 poz. 601, nr 154 poz. 794; 1996 nr 149 poz. 704, nr 156 poz. 774; 1997 nr 53, poz. 347, nr 79 poz. 484, nr 80 poz. 511, nr 113 poz. 734, nr 121 poz. 770, nr 123 poz. 780, nr 137 poz. 926).

4) dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy, w tym dochody z kar i odsetek oraz wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej gminy;

5) subwencja ogólna ustalona według zasad określonych w ustawie;

6) subwencja oświatowa.

Z kolei art. 5. cytowanej ustawy stanowi, że dochodami gminy, poza wymienionymi w art. 4., są także:

a) dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych gminy,

b) wpływy z samoopodatkowania mieszkańców,

c) spadki, zapisy, darowizny,

d) odsetki od środków finansowych gminy gromadzonych na rachunkach bankowych i odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę,

e) odsetki od nieterminowo regulowanych należności z tytułów określonych w art. 4. pkt. 1, 2, 3, 6 i 7;

7) dotacje z funduszy celowych;

8) dotacje celowe z budżetu na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie;

9) dotacje z tytułu nie pobranych kwot z tytułu ulg i zwolnień w podatku rolnym i leśnym;

10) dywidenda od przedsiębiorstw państwowych, które z mocy odrębnych przepisów stały się przedsiębiorstwami komunalnymi.

Ustawa Prawo budżetowe w art. 7. odmiennie klasyfikuje dochody gminy, a mianowicie:

a) dochody organizacji gminy oraz jednostek budżetowych;

b) dochody związane z zadaniami własnymi gminy;

c) wpłaty jednostek organizacyjnych rozliczających się z budżetem gminy;

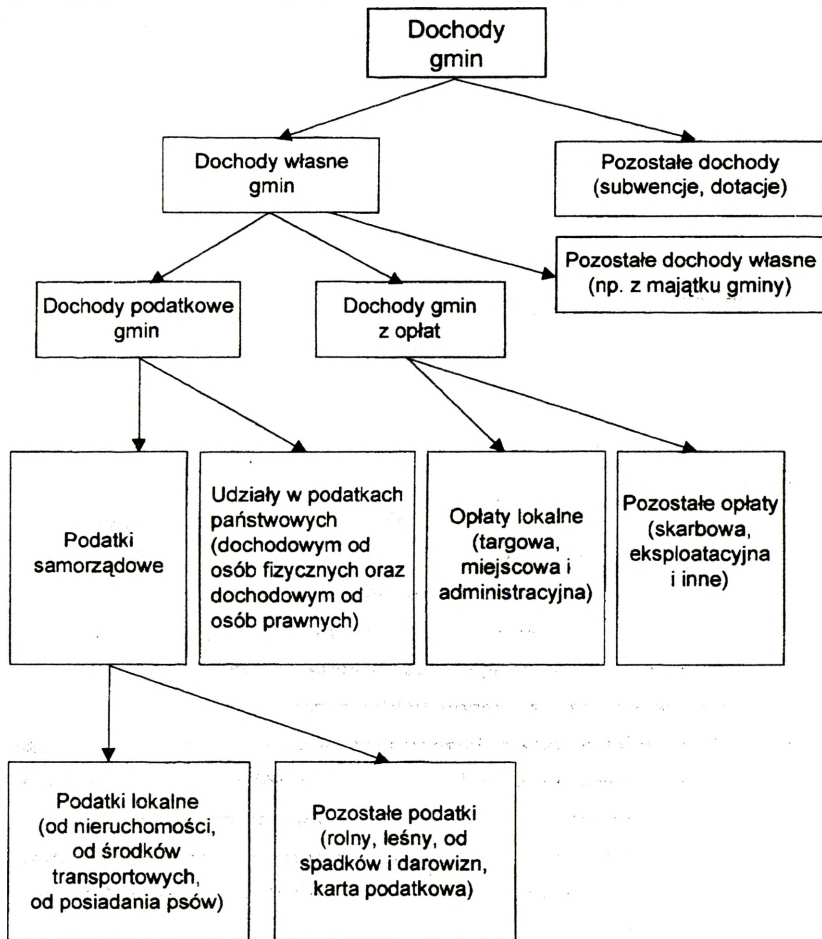
d) dochody z podatków, opłat i innych należności gminy określonych ustawami;

e) subwencje z budżetu państwa;

f) dochody z majątku gminy;

g) dotacje celowe związane z realizacją zadań zleconych gminy z zakresu administracji rządowej.

Systematykę dochodów gmin obrazuje następujący schemat, oparty na obowiązującym polskim prawie.



Źródło: W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 32 i nast.

4. Ogólna charakterystyka podstawowych dochodów gminy

Podatek rolny. Jest pobierany na podstawie wielokrotnie znowelizowanej ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym⁷.

Opodatkowaniu podlegają określone w ustawie grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego. Dla celów opodatkowania za gospodarstwo rolne uważa się obszar użytków rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 hektar fizyczny albo 1 hektar przeliczeniowy. Spod opodatkowania są wyłączone rodzaje gruntów wymienione w art. 12. ustawy.

Obowiązek podatkowy ciąży na osobach fizycznych i prawnych oraz na jednostkach organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, które w dniu 1 stycznia roku podatkowego są właścicielami, współwłaścicielami lub samoistnymi posiadaczami gospodarstw rolnych. Obowiązek ten ciąży również na wyżej wymienionych osobach, które na podstawie umowy lub bezumownie gospodarują na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. Obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku podatkowego, a wygasa z upływem tego roku, w którym zaprzestano użytkowania.

Podstawą opodatkowania jest liczba hektarów przeliczeniowych, którą się ustala na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych oraz właściwego okręgu podatkowego, do którego każda gmina została zaliczona rozporządzeniem ministra finansów z dnia 11 stycznia 1990 roku.

Wymiar podatku jest naliczany oddzielnie na każde półrocze. Za pierwsze półrocze podatek za każdy hektar przeliczeniowy wynosi równowartość 1,25 kwintala żyta obliczony według średniej ceny skupu w ostatnim kwartale poprzedniego roku, a za drugie półrocze, również równowartość 1,25 kwintala żyta obliczoną według średniej ceny skupu w pierwszym kwartale roku podatkowego. Ceny te są ustalane na podstawie ogłaszanych w Monitorze Polskim komunikatów prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

⁷ Tekst jednolity: Dz. U. 1993 nr 94 poz. 431.

Rozdział 4., art. 12, 13, 13a, 13b i 13c, przewiduje liczne ulgi i zwolnienia w podatku rolnym.

Podatek od nieruchomości. Jest jednym z trzech podatków wprowadzonych i pobieranych na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych⁸, a zarazem jednym z najwydajniejszych źródeł dochodów budżetowych gminy. Obowiązek podatkowy ciąży na osobach fizycznych i prawnych oraz jednostkach organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, które są:

a) właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów nie złączonych trwale z gruntami;

b) posiadaczami zależnymi lub zarządzającymi nieruchomościami budowlanymi, złączonymi trwale z gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy na podstawie stosownej umowy zawartej z właścicielem albo z zarządu ustanowionego przez właściciela;

c) użytkownikami bez tytułu prawnego nieruchomości lub obiektów budowlanych nie złączonych trwale z gruntem, a stanowiących własność Skarbu Państwa albo gminy;

d) są użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

Spod opodatkowania są obligatoryjnie zwolnione nieruchomości, budowle, budynki i grunty, w przewidzianych w art. 7. ustawy jedenastu przypadkach. Obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności uzasadniające ten obowiązek albo od dnia 1 stycznia roku podatkowego.

Podstawa opodatkowania jest zróżnicowana w zależności od rodzaju nieruchomości. Rada gminy ustala na każdy rok podatkowy wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że nie mogą być one wyższe od stawek określonych przez ministra finansów w drodze rozporządzenia.

Podatek leśny. Został wprowadzony w życie z dniem 1 stycznia 1992 roku ustawą z 28 września 1991 roku o lasach⁹. Opodatkowaniu temu generalnie podlegają wszystkie lasy, z wyjątkiem lasów nie związanych z

⁸ Dz. U. 1991 nr 9 poz. 31, nr 101 poz. 444; 1992 nr 21 poz. 86.

⁹ Dz. U. 1991 nr 101 poz. 444 (z późniejszymi zmianami).

gospodarką leśną, zajętych na ośrodki wypoczynkowe, działki budowlane i rekreacyjne oraz wyłączone decyzjami administracyjnymi z gospodarki leśnej na inne cele. Obowiązek podatkowy ciąży na osobach fizycznych i prawnych oraz jednostkach organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, które w dniu 1 stycznia roku podatkowego są właścicielami lub posiadaczami lasów. W odniesieniu do lasów będących w zarządzie lasów państwowych, obowiązek podatkowy ciąży na nadleśnictwach. Od opodatkowania są obligatoryjnie zwolnione lasy z drzewostanem w wieku do 40 lat, lasy wchodzące w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych, obszary stanowiące lasy ochronne oraz lasy wpisane do rejestru zabytków. Obowiązek podatkowy powstaje od 1 stycznia roku podatkowego i wygasa z końcem roku, w którym ustały okoliczności uzasadniające jego istnienie. Osoby fizyczne uiszczają podatek leśny w czterech równych ratach (w dwóch ratach w każdym półroczu), na podstawie odpowiedniej decyzji i w sposób w niej wskazany. Pozostali podatnicy regulują ten podatek na podstawie sporządzonych przez siebie deklaracji bez wezwania, na rachunek budżetu właściwej gminy.

Podatek od środków transportowych. Został wprowadzony jako opłata mająca wszelkie cechy lokalnego podatku majątkowego¹⁰. Wpływy z tego podatku powinny być przeznaczone na poprawę stanu dróg lokalnych. W praktyce gospodarki budżetowej gminy zależność ta jednak nie występowała.

Zakres przedmiotowy podatku od środków transportowych został istotnie zmieniony ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 roku o finansowaniu dróg publicznych¹¹. Ograniczono go tylko do:

- 1) samochodów ciężarowych o ładowności od 2 do 12 ton;
- 2) samochodów ciężarowych o ładowności powyżej 12 ton;
- 3) ciągników siodłowych i balastowych;
- 4) przyczep i naczep o ładowności powyżej 5 ton;
- 5) autobusów.

¹⁰ Dz. U. 1997 nr 9 poz. 31 (z późniejszymi zmianami).

¹¹ Dz. U. 1997 nr 123 poz. 780.

Ewidencja podatników podatku od środków transportowych jest sporządzana na podstawie danych z kartotek rejestrów pojazdów, prowadzonych przez rejonowe organy administracji ogólnej – wydziały komunikacji.

Uregulowania prawne obowiązku podatkowego dotyczą właścicieli środków transportowych, a nie, jak w poprzednich regulacjach, posiadaczy.

Stawki podatków od środków transportowych są stawkami kwotowymi maksymalnymi, waloryzowanymi zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Od 1 stycznia 1997 roku nastąpiła zmiana zasad ustalania stawek podatku od środków transportowych. Przy określaniu wysokości opodatkowania przyznano większą samodzielność organom samorządowym przez wprowadzenie uprawnień rady gminy do określania dla właścicieli środków transportowych szczegółowych stawek podatkowych w ramach stawek maksymalnych.

W związku z ograniczeniem od 1998 roku zakresu podmiotowego podatku od środków transportowych, utraciły moc obowiązujące uprawnienia odnoszące się do samochodów osobowych, motocykli i motorowerów będących własnością osób niepełnoletnich¹². Zwolnienia ogólne wymienione w ustawie mają charakter wyłącznie zamknięty i nie mogą być rozszerzone.

W związku z ograniczeniem zakresu podmiotowego podatku od środków transportowych, a w konsekwencji ograniczeniem dochodów gminy z tego tytułu, ustawa wprowadziła od 1998 roku, jako formę zrekompensowania gminom utraconych dochodów, subwencję drogową¹³, która przysługuje każdej gminie. Łączna jej kwota została ustalona, jako suma nie mniejsza niż 6,66 proc. planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Subwencję tę minister finansów jest zobowiązany przekazać gminom w dwóch ratach, w terminach do 31 maja oraz do 31 października każdego roku.

¹² L. Patrzalek, *Finanse lokalne*, Wrocław, Wyd. Akademii Ekonomicznej 1998, s. 45-46.

¹³ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. 1997 nr 123 poz. 780).

Podatek od posiadania psów. Obowiązek podatkowy dotyczy osób fizycznych, które mają psy. Od tego podatku są obligatoryjnie zwolnieni członkowie przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, osoby kalekie, osoby w wieku powyżej 70 lat, prowadzące samodzielnie gospodarstwo domowe oraz osoby posiadające psy do pilnowania gospodarstwa rolnego lub stad na pastwiskach. Wysokość stawek podatkowych ustala rada gminy na każdy kolejny rok, z tym, że podatek nie może przekroczyć górnej granicy określonej przez ministra finansów.

Karta podatkowa. Jest zryczałtowaną formą opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wykonujących określoną działalność gospodarczą¹⁴. Organem właściwym do wydawania kart podatkowych jest urząd skarbowy, na którego terenie jest prowadzona działalność podlegająca opodatkowaniu. Opodatkowaniem w formie karty podatkowej objęto około 100 różnych rodzajów działalności gospodarczej, w głównej mierze o charakterze rzemieślniczo-usługowym. Podatnicy prowadzący działalność opodatkowaną w formie karty podatkowej są zwolnieni od obowiązku prowadzenia ksiąg, składania zeznań podatkowych, deklaracji podatkowych oraz wpłacania zaliczek. Dochodów opodatkowanych w formie karty podatkowej nie łączy się z innymi dochodami. Podatnikami mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i spółki cywilne. Miesięczne stawki podatku dochodowego w formie karty podatkowej są określone w tabeli będącej załącznikiem do rozporządzenia ministra finansów w sprawie karty podatkowej. Podatek ten jest w całości przekazywany gminie przez właściwy urząd skarbowy.

Podatek od spadków i darowizn. Jest również jednym z podatków zasilających dochody gminy w całości. Podatkowi podlega nabycie własności rzeczy i praw majątkowych przez osoby fizyczne w drodze spadku lub darowizny, na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 1983 roku, która także wprowadza szeroki zakres zwolnień i wyłączeń. Obowiązek podatkowy ciąży na nabywcy własności rzeczy i praw majątkowych, a w

¹⁴ Por. rozporządzenie ministra finansów z dnia 17 grudnia 1996 r. (Dz. U. 1997 nr 151 poz. 717 (z późniejszymi zmianami)).

przypadku darowizny – solidarnie na darczyńcy i obdarowanym. Podstawą opodatkowania jest wartość nabytych rzeczy i praw majątkowych, po potrąceniu ewentualnych długów. Wartość tę ustala się według cen rynkowych, obowiązujących w dniu złożenia zeznania podatkowego. Do obliczenia i pobrania podatku od spadków i darowizn, oraz do wpłacenia go do właściwego urzędu skarbowego na dochody budżetu gminy, jest obowiązany notariusz, w którego obecności sporządzono odpowiedni akt notarialny.

Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.

Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych w okresie dwóch lat (od 1 stycznia 1994 roku do 31 grudnia roku 1995) są ustalane na dzień 30 czerwca roku bazowego, uwzględniając przy tym ogólną kwotę wpływów z tego podatku z obszaru danego województwa, wskaźnik udziału (15 proc.) i wskaźnik odpowiadający stosunkowi liczby mieszkańców gminy do ogólnej liczby mieszkańców województwa. Udziały te podlegają przekazaniu na rachunki budżetów gmin w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wpłynęły na konto właściwego urzędu skarbowego.

Jeżeli zaś chodzi o podatek dochodowy od osób prawnych, to wpływy stanowiące podstawę do obliczenia tych udziałów mnoży się przez współczynnik będący ilorazem podatku należnego od podatnika i sumy podatku należnego od zakładów (oddziałów), które osiągnęły zysk. Przyjęte w art. 7. szczegółowe unormowania dotyczące sposobu rozliczenia udziałów, pozwalają na uwzględnienie wyniku finansowego każdego zakładu lub oddziału na koniec roku.

Subwencja ogólna. Jest ogólnym zasileniem budżetu gminy przysługującym z mocy ustawy. Artykuł 12. ustawy o finansowaniu gmin, ustala subwencję ogólną dla gmin w wysokości 0,9 proc. planowanych dochodów budżetu państwa. Minister finansów przekazuje gminom subwencję ogólną w dwunastu równych ratach miesięcznych, w terminie do dnia 15 każdego miesiąca. Wielkość subwencji ogólnej należnej każdej gminie może być potencjalnie sumą pięciu elementów składowych:

1) subwencji ogólnej na prowadzenie publicznych szkół podstawowych oraz na dotacje na szkoły podstawowe prowadzone przez osoby prawne i fizyczne, która jest kierowana do wszystkich gmin;

2) kwoty z rozdziału rezerwy subwencji ogólnej na zadania oświatowe;

3) subwencji wyrównawczej stanowiącej część subwencji ogólnej kierowanej tylko do niektórych gmin;

...4) kwoty z rozdziału rezerwy subwencji ogólnej, tworzonej jako 1 proc. kwoty globalnej, po jej zmniejszeniu o sumę subwencji ogólnej na zadania oświatowe; rezerwą dysponuje minister finansów, w porozumieniu z ogólnopolską reprezentacją gmin;

5) kwoty z rozdziału pozostałej części kwoty globalnej – po wyłączeniu sumy subwencji na zadania oświatowe, sumy subwencji wyrównawczych i rezerwy subwencji – pomiędzy poszczególne gminy, w proporcji do tzw. przeliczeniowej liczby mieszkańców.

Globalna kwota subwencji ogólnej dla gmin jest corocznie ustalana (począwszy od 1 stycznia 1996 roku), jako „nie mniejsza niż 7,5 proc. planowanych dochodów budżetu państwa”. Kwota ta od początku składa się z dwóch niezależnych składników: części na zadania oświatowe („w wysokości nie mniejszej niż 6,6 proc. planowanych dochodów budżetu państwa”) i części „czysto” ogólnej, o charakterze zasilającym budżet gminy, czyli reszta kwoty globalnej w wysokości 0,9 proc. planowanych dochodów budżetu państwa. Tak wyliczona kwota jest ponadto powiększona o obowiązkowe wpłaty gmin, w których poziom podstawowych należnych dochodów podatkowych, przeliczonych na jednego mieszkańca, przewyższa o 50 proc. średnią krajową. Jednak wobec dużych wątpliwości co do zasad i kryteriów oceny zamożności poszczególnych gmin, które miałyby płacić ten dodatkowy podatek, Trybunał Konstytucyjny uznał jego pobieranie w 1996 roku za niezgodne z prawem.

Dotacje celowe. Ustawa o finansowaniu gmin rozróżnia trzy rodzaje dotacji celowych:

1) dotacje celowe na realizację zleconych gminie zadań z zakresu administracji rządowej (art. 19);

2) dotacje celowe na wykonanie zadań zleconych, przyjmowanych w drodze porozumień zawieranych z administracją rządową, w tym zadań obejmowanych przez miejskie sfery usług publicznych, które mogą być tworzone na podstawie art. 14. ustawy o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich stref usług publicznych;

3) dotacje celowe na dofinansowanie określonych w ustawie zadań własnych gminy (art. 21).

Dotacje celowe są wprawdzie ustawowymi źródłami dochodów gminy, jednakże mają szczególny charakter, z którego wynikają ustawowe uwarunkowania. Oprócz tego, że podlegają rozliczeniu na koniec roku, są one zgodnie z przepisami prawa budżetowego ujmowane we właściwych resortowych częściach budżetu państwa i w części obejmującej budżety wojewodów. Implikuje to szczególnie, nie zawsze korzystny lub dogodny dla gmin tryb ich planowania, przekazywania i ewidencjonowania.

Ustawa o dochodach gmin reguluje tylko jeden aspekt gospodarki finansowej gminy – określa jej źródła dochodów i ustala zasady pozyskiwania środków na finansowanie ewentualnych niedoborów. Dochody są oczywiście sprawą najważniejszą, ale określenie źródeł dochodów, to jeszcze nie system budżetowy. Konieczne jest zatem ustalenie zasad wykorzystywania tych środków, a więc określenie zasad uchwalania i wykonywania budżetu oraz form organizacyjnych jednostek uczestniczących w wykonywaniu budżetu, zasad ewidencji i sprawozdawczości budżetowej, i wreszcie sankcji za naruszanie reguł gospodarki budżetowej.

5. Formy wydatkowania środków finansowych gminy

Zgromadzone w ramach dochodów gminy środki, służą do wykonywania zadań własnych i kształtują jednocześnie ich zakres. Są one wyrazem urzeczywistniania zadań publicznych, do których wykonywania jest zobowiązana wspólnota gminna.

Gmina wykonuje także zadania zlecone jej przez administrację rządową, co stanowi zazwyczaj dodatkowy zestaw zobowiązań¹⁵. Ten rodzaj zadań jest podejmowany w gminie w imieniu administracji rządowej. Z prawnego punktu widzenia zadania i związane z nimi wydatki wynikają z ustaw i można je określić, jako wydatki na:

- a) zadania własne;
- b) zadania zlecone ustawowo z zakresu administracji rządowej;
- c) zadania wynikające z porozumienia gminy z organami administracji rządowej.

Podział ten jest istotny z punktu widzenia finansowania poszczególnych zadań i konstrukcji nadzoru państwowego nad wykonaniem i finansowaniem zadań przez gminę.

Zadania własne gminy są finansowane z dochodów własnych (podatków, udziałów w podatkach, opłat, dotacji i subwencji). Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych są ustawowo gwarantowane. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, nałożone na gminy przez ustawy finansowe, opierają się na dotacjach celowych, zadania zaś wynikające z porozumień – na środkach ustalonych w tych porozumieniach.

Nadzór nad działalnością komunalną wykonywaną w zakresie własnych zadań jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem, jednak w zakresie zadań zleconych jest on także sprawowany na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności.

¹⁵ Zob. A. Borodo, *Samorząd Terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa, Wyd. Prawnicze PWN 1997, s. 38-42.

Wydatki można klasyfikować według poszczególnych dziedzin działalności gminnej (np. oświata, gospodarka komunalna, kultura, administracja, opieka społeczna, transport) zgodnie z działami klasyfikacji budżetowej¹⁶:

- 1) dotacje celowe;
- 2) świadczenia na rzecz osób fizycznych;
- 3) wydatki bieżące jednostek budżetowych;
- 4) wydatki majątkowe jednostek budżetowych;
- 5) wydatki na obsługę lokalnego długu publicznego.

Dotacje celowe z budżetu gminy są jednostronnym świadczeniem na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, których wydatki nie są objęte budżetem, z którego są udzielane dotacje. Tą formą zasilania finansowego najczęściej mogą być objęte:

- a) jednostki gospodarki pozabudżetowej;
- b) instytucje kulturalne i komunalne osoby prawne podobnego typu;
- c) inne komunalne jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej;
- d) stowarzyszenia, fundacje, Kościoły i związki wyznaniowe;
- e) spółdzielnie, spółki i przedsiębiorstwa;
- f) osoby fizyczne.

Zasady udzielania tej dotacji należą do kompetencji rady gminy i chociaż jest to główny – obok świadczeń społecznych – instrument redystrybucyjnej działalności budżetów, nie ma w prawie budżetowym dostatecznie jasno określonej procedury rozliczania dotacji.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych nie mają charakteru zapłaty za pracę i wynikają z przepisów odrębnych ustaw. Typowym przykładem gminnych świadczeń tego typu są zasiłki dla kobiet w ciąży.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych są przede wszystkim bezpośrednio związane z funkcjonowaniem tych jednostek i obejmują np. wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz bieżące finansowanie administracji samorządowej.

¹⁶ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa, Muncipium 1998, s. 127-131.

Wydatki majątkowe jednostek budżetowych obejmują wszelkie wydatki inwestycyjne w bardzo szerokim tego słowa znaczeniu – od bezpośrednich zakupów aż po inwestycje o charakterze kapitałowym.

Wydatki na obsługę lokalnego długu publicznego wynikają z uprawnienia gminy do samodzielnego zaciągania zobowiązań finansowych i są integralną częścią całego lokalnego długu publicznego.

Ważnym podziałem wydatków gminy jest podział na wydatki bieżące i inwestycje. *Wydatki bieżące* służą obsłudze codziennej działalności gminy. W następstwie odpowiednich wydatków inwestycyjnych jest możliwy rozwój społeczny i gospodarczy gminy. *Wydatki inwestycyjne* zaś służą powiększeniu majątku gminy lub innych komunalnych osób prawnych. Dzięki nim mogą powstać drogi gminne, budynki oświatowe, oczyszczalnie ścieków, uzbrojenie gruntów w urządzenia kanalizacyjne i inne, umożliwiające ich zabudowę. Odrębną grupą wydatków są wydatki osobowe na wynagrodzenie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, z przysługującym im wynagrodzeniem na zajmowanym stanowisku oraz zgodnie z kwalifikacjami zawodowymi.

Ponieważ gmina wykonuje zadania, w szczególności zaś zadania własne, samodzielnie i według własnego uznania, ma znaczny zakres swobody co do sposobu wykonywania zadań i wydatkowania środków. Ma też duży stopień samodzielności w sferze zadań inwestycyjnych. Do niej należy wybór kierunków inwestowania w dziedzinie zadań własnych. Wybór ten winien być zgodny z zadaniami gminy, wynikającymi z ustawy. Do takiego wyboru organy gminy są zarówno zobowiązane, jak i uprawnione. Określone w budżecie przedsięwzięcia społeczne i gospodarcze gminy, powinny nawiązywać do potrzeb mieszkańców. To oni będą oceniać trafność wyborów społeczno-gospodarczych wyrażonych w uchwale budżetowej, w kolejnych wyborach samorządowych.

Aby ta ocena była pozytywna, należy także przestrzegać określonych ustawami procedur¹⁷:

¹⁷ Tamże, s. 126.

Po pierwsze, wydatki muszą być zaplanowane i umieszczone w budżecie.

Po drugie, muszą gwarantować terminowe wykonanie zadań.

Po trzecie, muszą być celowe, a więc się odnosić do konkretnych zadań publicznych, których wykonywanie jest z nich finansowane.

Po czwarte, powinny być oszczędne, a zlecenie zadań musi być efektem wyboru najbardziej korzystnej oferty ich wykonania.

Po piąte, wydatki finansowane pośrednio (przez udzielone dotacje) muszą być dokładnie rozliczone, a ewentualny nadmiar przekazanych środków powinien być zwrócony do budżetu.

Po szóste, jednostka budżetowa nie może przekraczać swojego planu wydatków oraz nie może przeznaczać uzyskanych przez siebie dochodów na finansowanie wydatków tej jednostki.

Po siódme, nie wolno realizować wydatków przekraczających plan finansowy jednostki wykonującej budżet.

Po ósme, niektóre wydatki są wzajemnie powiązane, jak np. wydatki na wynagrodzenia i wydatki na składki na rzecz ZUS-u i Funduszu Pracy.

Stosowanie reguł grupowania wydatków według zakresu wykonywanych zadań, pozwala wyróżnić następujące grupy wydatków w budżecie gminy:

1) Wydatki na gospodarkę gruntami i drogi publiczne.

Zgodnie z ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości¹⁸, gmina może tworzyć zasoby gruntów w celu zabudowy miast i wsi, przeznaczone w szczególności na zorganizowane budownictwo wielorodzinne oraz związane z nim budowle i urządzenia na obszarach przeznaczonych na te cele w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zarząd gminy nabywając grunty, przygotowuje dla nich opracowania geodezyjne i projektowe oraz wyposaża w niezbędną sieć uzbrojenia terenu. O przeznaczeniu gruntów decyduje rada gminy, ustalając rodzaj urządzeń technicznych, jakie będą bu-

¹⁸ Dz. U. 1991 nr 30 poz. 127 (z późniejszymi zmianami).

dowane, a także termin ich wybudowania i finansowania. Wydatek na uzbrojenie gruntów, łącznie z wydatkiem na budowę dróg i ulic, jest warunkiem zwykłego funkcjonowania samorządu lokalnego. Gmina buduje i finansuje odpowiednie urządzenia (komunalne, energetyczne, gazowe), jednakże podłączenie danego budynku do urządzenia należy do obowiązków użytkownika (na własny koszt). Po wybudowaniu urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych gmina przekazuje je właściwym przedsiębiorstwom, zakładom, które się zajmują ich bieżącą eksploatacją i utrzymaniem.

Dla realizacji zadań inwestycyjnych gminy może zająć potrzeba uzyskania przez nią niezbędnych gruntów. Może to nastąpić przez ich nabycie w drodze umowy od właściciela albo po przeprowadzeniu postępowania zmierzającego do wywłaszczenia nieruchomości. Działalność wpływająca na sposób zagospodarowania oraz wykorzystania gruntów może być podjęta wówczas, gdy jest zgodna z planem zagospodarowania przestrzennego. Plan ten uchwała rada gminy i ma on charakter przepisu gminnego¹⁹.

Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych²⁰, drogi te są podzielone na określone kategorie (drogi: krajowe, wojewódzkie, gminne, lokalne miejskie, zakładowe). Jednostką organizacyjną prowadzącą działalność na drogach publicznych w zakresie określonym ustawą o drogach publicznych jest zarząd dróg.

Na gminy został nałożony obowiązek budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych i lokalnych miejskich. Wydatki na te cele muszą być ujęte w budżecie gminy. W związku z zadaniami zleconymi, organom gminy mogą być przekazane budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg wojewódzkich. Do zadań gminy, odnoszących się do dróg publicznych, należą także inne czynności, m.in. takie, jak:

a) wydawanie opinii w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych i lokalnych miejskich lub zakładowych;

¹⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 1994 nr 89 poz. 415).

²⁰ Dz. U. 1985 nr 14 poz. 60 (z późniejszymi zmianami).

b) orzeczenie o przywróceniu pasa drogowego drodze gminnej i lokalnej miejskiej do stanu poprzedniego w czasie jej naruszenia;

c) wydanie zezwoleń na lokalizacje w pasie drogowym dróg gminnych i lokalnych obiektów nie związanych z gospodarką drogową;

d) wydawanie zezwoleń na zajmowanie pasa drogowego drogi gminnej i lokalnej.

Wynikające z ustawy o drogach publicznych zadania gminy z nimi związane są zadaniami własnymi gminy.

2) Wydatki na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych.

Wydatki gminy na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wynikają z ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych²¹. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy. Lokale będące własnością gminy wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasób ten gmina tworzy w drodze budowy lub nabycia budynków mieszkalnych i utrzymuje go na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach, a także zaspokajają lokale zamienne lub socjalne²². Podmiotem wynajmującym budynki komunalne i lokalne jest gmina. Na niej ciąży zarządzanie zasobami mieszkaniowymi, utrzymanie i naprawa lokali oraz budynków. Wydatki na zarządzanie tymi zasobami są rekompensowane z czynszów i dotacji z budżetu. Rada gminy ustala stawki czynszu regulowanego za 1 metr kwadratowy powierzchni użytkowej, uwzględniając przy tym:

a) położenie budynku;

b) położenie lokalu w budynku;

c) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan;

d) ogólny stan techniczny budynku.

²¹ Dz. U. 1994 nr 105 poz. 509 (z późniejszymi zmianami).

²² A. Borodo, *Samorząd terytorialny, System prawno-finansowy*, s. 159.

Do zarządzania zasobami mieszkaniowymi, gmina z reguły powołuje specjalną komunalną jednostkę organizacyjną, która może przyjąć formę zakładu budżetowego (Zakład Gospodarki Mieszkaniowej). Zakład taki prowadzi działalność gospodarczą związaną z wykonywaniem zadań własnych gminy co do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, uzyskuje własne dochody, może być dotowany z budżetu państwa.

Odrębną grupą przepisów zawartych w ustawie z dnia 2 lipca 1994 roku są przepisy o dodatkach mieszkaniowych. Dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom mieszkającym w lokalach, do których mają tytuł prawny, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa rodzinnego, w okresie trzech miesięcy przypadających przed datą złożenia wniosku o przyznanie dodatku, nie przekracza 150 proc. najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100 proc. w gospodarstwie wieloosobowym. Wysokość dodatku jest różnicą między wydatkami na tzw. normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu a wydatkami na lokal mieszkalny tej osoby, która otrzymuje dodatek. Dodatek mieszkaniowy przyznaje na wniosek uprawnionej osoby wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej.

Dofinansowanie zadań gminy, związanych z wypłatami dodatków mieszkaniowych z budżetu państwa, odbywa się na podstawie prowadzonej ewidencji wpływów i wydatków dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy należących do niej lokali użytkowych. Dane te mają wpływ na wysokość dotacji wypłaconych dodatków mieszkaniowych.

3) Wydatki na oświatę, kulturę i kulturę fizyczną.

Powołany w 1990 roku samorząd terytorialny otrzymał jako zadanie własne prowadzenie przedszkoli. Kurator Oświaty i Wychowania przekazał gminom – także jako zadanie własne – prowadzenie niektórych szkół i placówek oświatowych. Od 1 stycznia 1994 roku prowadzenie szkół podstawowych miało zostać przejęte przez gminy, jako obligatoryjne zadanie własne. Termin ten został przesunięty o dwa lata, nie później niż do 1 stycznia 1996 roku. Organ prowadzący szkołę lub placówkę oświatową

odpowiada za jej działalność. Do zadań gminy prowadzącej szkoły lub placówki (wychowawcze) należą w szczególności:

1. Zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

2. Wykonanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie.

3. Zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej.

4. Wyposażenie szkół, placówek w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programu nauczania, wychowania i innych zadań statutowych.

W celu wykonywania powyższych zadań, gmina prowadząca szkoły lub placówki może tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek.

Zapewnienie środków na prowadzenie przez gminę publicznych szkół podstawowych i placówek oświatowych lub wychowawczych należy do obowiązków państwa. Środki te są przekazywane gminie w formie subwencji i dotacji, których sposób naliczania określa ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gminy²³.

Ustawa o systemie oświaty wskazuje niektóre specyficzne zadania gminy, do których należą zadania z zakresu rocznego przygotowania przedszkolnego (rok zerowy), jako obowiązkowe zadania własne. Sieć publicznych przedszkoli prowadzonych przez gminę ustala rada gminy, w uzgodnieniu z Kuratorium Oświaty.

Do realizacji celów statutowych przez szkoły publiczne gmina powinna zapewnić:

1. Pomieszczenia do nauki z niezbędnym wyposażeniem.

2. Biblioteki.

3. Świetlice.

4. Gabinety lekarskie i dentystyczne oraz pomieszczenia administracyjno-gospodarcze.

5. Zespół urządzeń sportowych i rekreacyjnych.

²³ Dz. U. 1993 nr 128 poz. 600 (z późniejszymi zmianami).

Sieć szkół podstawowych publicznych powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnienie obowiązku szkolnego. Rada gminy, w uzgodnieniu z Kuratorium Oświaty, ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych oraz granice ich obwodów. Uchwała rady gminy w tej sprawie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Prowadzenie szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I stopnia oraz odpowiednich placówek oświatowych może być przekazane gminie na jej wniosek jako zadanie własne, za zgodą organu prowadzącego szkołę. Składniki majątkowe szkół przekazanych wchodzi w skład mienia komunalnego z dniem przekazania.

Przepisy ustawy o systemie oświaty, odnoszące się do instytucji kultury prowadzonych przez gminy, stanowią, że gmina organizuje działalność kulturalną tworząc komunalne instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym.

Zadania gminy w dziedzinie kultury fizycznej wynikają z przepisów ustawy z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej²⁴. Podstawowym celem kultury fizycznej jest dbanie o prawidłowy rozwój fizyczny i zdrowie wszystkich obywateli, a cele te są realizowane w szczególności przez:

- a) wychowanie fizyczne;
- b) sport;
- c) rekreację ruchową;
- d) rehabilitację ruchową.

Organy administracji rządowej i samorządowej tworzą warunki prawno-organizacyjne i ekonomiczne dla rozwoju kultury fizycznej. Podstawową jednostką organizacyjną realizującą cele i zadania z zakresu kultury fizycznej jest klub sportowy, tworzony w formie stowarzyszenia i spółki

²⁴ Dz. U. 1996 nr 25 poz. 113.

akcyjnej. Szczególnym rodzajem klubu sportowego jest uczniowski klub sportowy.

Przedszkola, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze oraz szkoły wyższe działające w systemie dziennym są obowiązane do prowadzenia zajęć z wychowania fizycznego. W celu kształtowania młodzieży o szczególnych uzdolnieniach sportowych oraz odpowiednich warunkach zdrowotnych mogą być prowadzone szkoły lub klasy z rozszerzonym programem wychowania fizycznego, szkoły lub klasy sportowe, albo szkoły mistrzostwa sportowego.

Organizowanie działalności z dziedziny rekreacji ruchowej i tworzenie odpowiednich warunków materialno-technicznych dla jej rozwoju jest obowiązkiem administracji rządowej i samorządu terytorialnego, klubów sportowych oraz stowarzyszeń kultury fizycznej i ich związków.

Cele te są realizowane w szczególności przez:

- a) popularyzowanie walorów rekreacji ruchowej;
- b) organizowanie zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych;
- c) szkolenie kadry instruktorów i kierowanie ich do prowadzenia zajęć rekreacyjnych;
- d) tworzenie i udostępnianie baz sportowo-rekreacyjnych.

4) Wydatki na ochronę zdrowia i pomoc społeczną.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których one nie są w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z Kościołem katolickim, organami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami, fundacjami oraz osobami fizycznymi i prawnymi²⁵.

²⁵ Ustawa z dnia 25 listopada 1990 r. (Dz. U. 1993 nr 13 poz. 60, z późniejszymi zmianami).

Obowiązek wykonywania zadań pomocy społecznej spoczywa na gminie oraz na administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawami. Gmina, obowiązana do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie może odmówić pomocy osobie potrzebującej, pomimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych w zakresie zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych.

Zadania gminy w zakresie pomocy społecznej są podzielone na:

1. Zadania własne.
2. Zadania własne obowiązkowe.
3. Zadania zlecone.

Do zadań własnych gminy w zakresie pomocy społecznej należą:

- a) prowadzenie domów pomocy społecznej;
- b) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych;
- c) przyznawanie pomocy rzeczowej;
- d) przyznawanie pomocy w naturze na ekonomiczne uzasadnienie;
- e) przyznawanie zasiłków i pożyczek na ekonomiczne uzasadnienie;
- f) inne zadania z zakresu pomocy społecznej, wynikające z rozeznanych potrzeb gminy.

Zadania własne o charakterze obligatoryjnym z zakresu pomocy społecznej realizowane przez gminy, to:

1. Udzielanie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania.
2. Świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.
3. Pokrywanie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego.
4. Praca socjalna.
5. Sprawienie pogrzebu²⁶.

Zadania zlecone gminie obejmują:

1. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych, rent socjalnych, dodatków do świadczeń.
2. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych.
3. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej.

²⁶ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, s. 168-171.

4. Świadczenia socjalne usług opiekuńczych przysługujących na podstawie przepisów o ochronie zdrowia psychicznego.

Do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej zleconej gminie tworzy się jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej. Ośrodki te wykonują zadania zlecone gminie zgodnie z ustaleniami przekazanymi w tej sprawie przez wojewodę. Ośrodki także realizują zadania własne gminy, chyba że gmina postanowi inaczej. Wykonanie zadań własnych gminy przez ośrodki pomocy społecznej odbywa się zgodnie z zaleceniami rady gminy.

Rada gminy udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w celu wykonania zadań własnych gminy oraz własnych o charakterze obowiązkowym. Kierownik ośrodka pomocy społecznej składa radzie gminy coroczne sprawozdanie z działalności ośrodka oraz przedstawia potrzeby z zakresu pomocy społecznej. Rada gminy opracowuje i wdraża lokalny program pomocy społecznej. Zadania i wydatki gminy na ochronę zdrowia reguluje ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej²⁷.

Ponadto gminy prowadzą – jako zadania zlecone – zakłady służby zdrowia, uprzednio podporządkowane radom narodowym i terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego. Gmina i związki komunalne mogą tworzyć i utrzymywać publiczne zakłady opieki zdrowotnej (ustawa z dnia 30 lipca 1991 roku). Zakład opieki zdrowotnej jest wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób i środków majątkowych, utworzony i utrzymywany w celu udzielania świadczeń zdrowotnych, zapobiegania powstawaniu chorób i urazów, szerzenia oświaty zdrowotnej, a w miarę możliwości – kształcenia osób wykonujących zawody medyczne.

Gospodarka finansowa publicznych zakładów opieki zdrowotnej może być prowadzona w formie:

1. Jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego.
2. Samodzielnego zakładu pokrywającego z posiadanych środków i uzyskanych przychodów koszty działalności i zobowiązania.

²⁷ Dz. U. 1991 nr 91 poz. 408 (z późniejszymi zmianami).

5) Wydatki na ochronę przeciwpożarową i bezpieczeństwo publiczne.

Ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia i mienia przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem przez zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej, prowadzenia działań ratowniczych.

Jednostkami ochrony przeciwpożarowej są:

1. Jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej.
2. Zakładowa straż pożarna.
3. Zakładowa straż ratownicza.
4. Gminna zawodowa straż pożarna.
5. Terenowe służby ratownicze.
6. Ochotnicze straże pożarne.
7. Związki ochotniczej straży pożarnej.
8. Inne jednostki ratownicze.

Za zgodą ministra spraw wewnętrznych i administracji gmina może tworzyć zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, zawodowe straże pożarne oraz inne jednostki ratownicze. Organizację i szczegółowe zasady funkcjonowania tych straży, służb, określa gmina w porozumieniu (i pod nadzorem) z komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania.

Koszty utrzymania, wyposażenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej ponosi gmina. Gmina ma także obowiązek bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej i ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej. Jednostki ochrony przeciwpożarowej mogą być także finansowane w określonym zakresie ze środków budżetu państwa i z innych źródeł.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym²⁸ nakłada na gminy zadania z zakresu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. W celu wykonania tego zadania w gminie mogą być tworzone umundurowane straże gminne (miejskie). O utworzeniu straży stanowi rada gminy w drodze uchwały, po uzgodnieniu z komendantem wojewódzkim Policji. Szczegółowy zakres zadań, obowiązków i uprawnień straży gminnych (miejskich), a także ich strukturę, umundurowanie, dystynkcje i uzbrojenie określa statut straży, nadawany przez radę gminy w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych i administracji. Funkcjonariusze straży wykonują wyłącznie czynności administracyjno-porządkowe oraz niezbędne czynności mające na celu fizyczne zabezpieczenie miejsca zdarzenia. Mają prawo do oskarżania przed kolegium do spraw wykroczeń oraz wykonywania czynności sprawdzających w określonych sprawach.

Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określa szczegółowe zasady współpracy Policji ze strażami gminnymi oraz zakres sprawowania fachowego nadzoru nad tymi strażami przez komendanta głównego Policji i udzielania im pomocy. Straż miejska jest zobowiązana do ochrony bezpieczeństwa obywateli, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, pomocy w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych, a także do współpracy z Policją w wykonywaniu tych zadań. Koszty związane z funkcjonowaniem straży gminnej (miejskiej) są pokrywane ze środków samorządu terytorialnego.

Finanse gminy odgrywają ważną rolę w wykonywaniu zadań publicznych, ponieważ nadrzędnym celem władz lokalnych jest stworzenie odpowiednich warunków życia wspólnotom lokalnym, zwłaszcza w związku z takimi zjawiskami, jak: postęp urbanizacji, zagrożenie naturalnego środowiska człowieka, zróżnicowanie poziomu życia mieszkańców wsi i miast. Współcześnie osiągnięcie tego celu jest trudne. Wymaga podejmowania przez władze gminy trudnych decyzji i dysponowania niezbędnymi środkami finansowymi.

²⁸ Dz. U. 1996 nr 13 poz. 74 (z późniejszymi zmianami).

Zmiany legislacyjne obejmujące bezpośrednio lub pośrednio sferę finansów w latach 1992-1998 obniżyły realne możliwości finansowe gminy. Zaszły one tak daleko w stosunku do etapu konstruowania systemu finansów lokalnych w 1990 roku, że obecnie rozwiązywanie kolejnych, doraźnych problemów jest mało skuteczne. Porządek finansowy wymaga zmian od podstaw według kompleksowego określenia obowiązków i uprawnień gminy, a w ślad za tym zadań i rachunków kosztów, potrzeb i możliwości. Z niepokojem można stwierdzić, że od kilku lat udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych gminy spada, co jest spowodowane przede wszystkim przyjmowaniem przez organy gminy wielu zadań z zakresu administracji rządowej finansowanych z innych źródeł. Ogranicza to w znacznym stopniu samodzielność finansową gminy. Wciąż jeszcze zbyt często zarządzanie finansami w gminie sprowadza się do sporządzania budżetu i jego wykonania.

Dobra znajomość obowiązujących zasad prawnych systemu finansowego gminy pozwoli odgrywać kompleksowo rozumianemu zarządzaniu finansami istotną rolę także w zarządzaniu ogólnym gminą, czyli efektywnie wspierać osiągnięcie celów postawionych przez wspólnotę samorządową.

Literatura:

1. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawy*, Warszawa, Wyd. Prawnicze PWN 1997.
2. Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E., *hin z podatków i opłat*, Warszawa, Ecostar i Twigger 1988.
3. Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa, Municipium 1998.
4. Nykiel W., *Rola dochodów w równoważeniu lokalnych*, Łódź 1993.
5. Patrzalek L., *Finanse lokalne*, Wrocław, Wyd Ekonomicznej 1998.

