

Finanse samorządowe

mgr Michał Stawiński

Rok akademicki 2018/2019

Decentralizacja j.s.t. – podstawy prawne

- **Art. 15 Konstytucji RP**

1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

- **Art. 16 Konstytucji RP**

1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

2. Samorząd terytorialny uczestniczy w **sprawowaniu władzy publicznej**. Przysługującą mu w ramach ustaw **istotną** część zadań publicznych samorząd wykonuje **w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność**.

- Ustawy samorządowe

Decentralizacja administracji publicznej

Decentralizacja jest systemem organizacji administracji, w którym:

- podmioty administrujące mają wyraźnie wyodrębnione **zadania**,
 - organy mają kompetencje umożliwiające **samodzielne** prawnie wykonywanie tych zadań,
 - zadania wykonywane są we własnym imieniu i na własną **odpowiedzialność** podmiotu zdecentralizowanego.
-
- Zakres podmiotowy
 - Zakres przedmiotowy

Samodzielność j.s.t.

Art. 165 Konstytucji RP

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

2. **Samodzielność** jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

- Samodzielność j.s.t. w sferze stosunków prywatnoprawnych i publicznoprawnych

Wewnętrzne gwarancje samodzielności finansowej j.s.t.

Gwarancje wewnętrzne (Konstytucja, ustawy i rozporządzenia)

- Osobowość prawna (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP)
- Prawo do własności oraz inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP)
- Zasada odpowiedniości udziału j.s.t. w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP)
- Zasada zróżnicowanej struktury dochodów j.s.t. (art. 167 ust. 2 Konstytucji RP)
- Zasada ustawowego określania źródeł dochodów (art. 167 ust. 3 Konstytucji RP)
- Prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168 Konstytucji RP)
- System kontroli konstytucyjności ustaw
- Określenie zasad i kryteriów kontroli i nadzoru działalności finansowej j.s.t. (art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)

Zewnętrzne gwarancje samodzielności finansowej j.s.t.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego – art. 9

- Prawo swobodnego dysponowania środkami finansowymi w ramach wykonywania uprawnień (art. 9 ust. 1 EKSL)
- Prawo do podatków i opłat lokalnych (art. 9 ust. 3 EKSL)
- Prawo o elastycznych i zróżnicowanych źródłach zasobów finansowych (art. 9 ust. 4 EKSL)
- Prawo do otrzymywania zasileń o charakterze wyrównawczym (art. 9 ust. 5 EKSL)

Kazus

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podjął uchwałę budżetową, zgodnie z którą wszystkie dochody z podatku od nieruchomości przeznaczone będą wyłącznie na remonty nieruchomości stanowiących własność gminy.

Oceń legalność powyższego postanowienia.

Kazus

Prezydent Wrocławia utworzył przedszkole samorządowe w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Czy miał do tego prawo?

Kazus

Rada gminy przyjęła uchwałę budżetową, w której wydatki majątkowe przewyższały dochody majątkowe. Treść podjętej uchwały jest niezmienną względem treści projektu uchwały.

Czy uchwalenie takiego budżetu deficytowego było dopuszczalne?

Kazus

Wójt zawarł umowę, której przedmiotem była wymiana zbiornika wodnego w samochodzie pożarniczym OSP za cenę 12.999,99 zł. Wójt wydał polecenie zapłaty wynagrodzenia i zostało ono w całości uregulowane. Wydatek przekroczył wielkość planu finansowego jednostki w części dotyczącej wydatków zaplanowanych o 10.999,99 zł.

Oceń legalność powyższej sytuacji.

Podjęmowanie uchwały budżetowej – podstawy prawne

Procedurę podejmowania uchwały budżetowej w danej JST określają dwa rodzaje aktów prawnych:

- Ustawa o finansach publicznych
- Uchwała organu stanowiącego JST w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (art. 234 ufp).
 - Uchwała nie może powielać regulacji ustawowej, ponieważ w takim zakresie można stwierdzić jej nieważność (zob. uchwała RIO we Wrocławiu z 15.9.2010, 72/2010).
 - Przepisy nie określają częstotliwości podejmowania takiej uchwały.
 - Uchwała określa w szczególności:
 - 1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
 - 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
 - 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

Opracowanie i przedłożenie projektu uchwały budżetowej

1. Wyłącznie inicjatywę uchwałodawczą w zakresie budżetu posiada organ zarządzający (art. 233 ufp).
2. Organ wykonawczy przedkłada projekt uchwały budżetowej:
 - a) organowi stanowiącemu (termin: 15 listopada) oraz
 - b) RIO, która opiniuje projekt i przekazuje opinię organowi zarządzającemu. Od opinii przysługuje odwołanie do kolegium RIO, które jest rozpoznawane w terminie 14 dni.
3. Organ zarządzający po uzyskaniu opinii RIO przekazuje ją wraz ze swoim stanowiskiem organowi stanowiącemu.

Negatywna opinia RIO o projekcie

Art. 21 ust. 1 ustawy o RIO

Wydanie przez izbę negatywnej opinii o projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przed uchwaleniem budżetu przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty.

Zmiany projektu uchwały budżetowej

- Autopoprawki
 - przed wydaniem opinii RIO – należy zawiadomić o nich RIO, aby mogła je uwzględnić w opinii;
 - po wydaniu opinii RIO – poprawka musi być zgłoszona RIO, która może wydać kolejną opinię.
- Poprawka uwzględniająca uwagi zawarte w opinii RIO nie powoduje konieczności wydania dodatkowej opinii.
- Organ stanowiący może wprowadzać zmiany w projekcie, z zastrzeżeniem braku możliwości zwiększenia deficytu (art. 240 ust. 2 ufp).

Podjęcie uchwały budżetowej

- Organ stanowiący podejmuje uchwałę po zapoznaniu się z opinią RIO.
- Uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (art. 239 ufp).
- Podjęcie uchwały budżetowej nie jest tożsame z jej podpisaniem.

Projekt uchwały jako podstawa gospodarki finansowej – art. 240 ufp

- Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 238 ust. 1 ufp.
- W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej w terminie, o którym mowa wyżej, regionalna izba obrachunkowa, w terminie do końca lutego roku budżetowego, ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Do dnia ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej.

Ustalenie budżetu przez RIO – art. 240b ufp i art. 11 ust. 2 i 2a ustawy o RIO

W razie braku możliwości uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa.

Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242-244 ufp.

Prowizorium budżetowe

W przypadku gdy Rada Ministrów uchwali projekt ustawy o prowizorium budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, **na wniosek zarządu, może** podjąć uchwałę o prowizorium budżetowym jednostki samorządu terytorialnego na okres objęty prowizorium budżetowym (art. 241 ufp).

Uchwalenie prowizorium w powyższej sytuacji **nie jest obligatoryjne**.

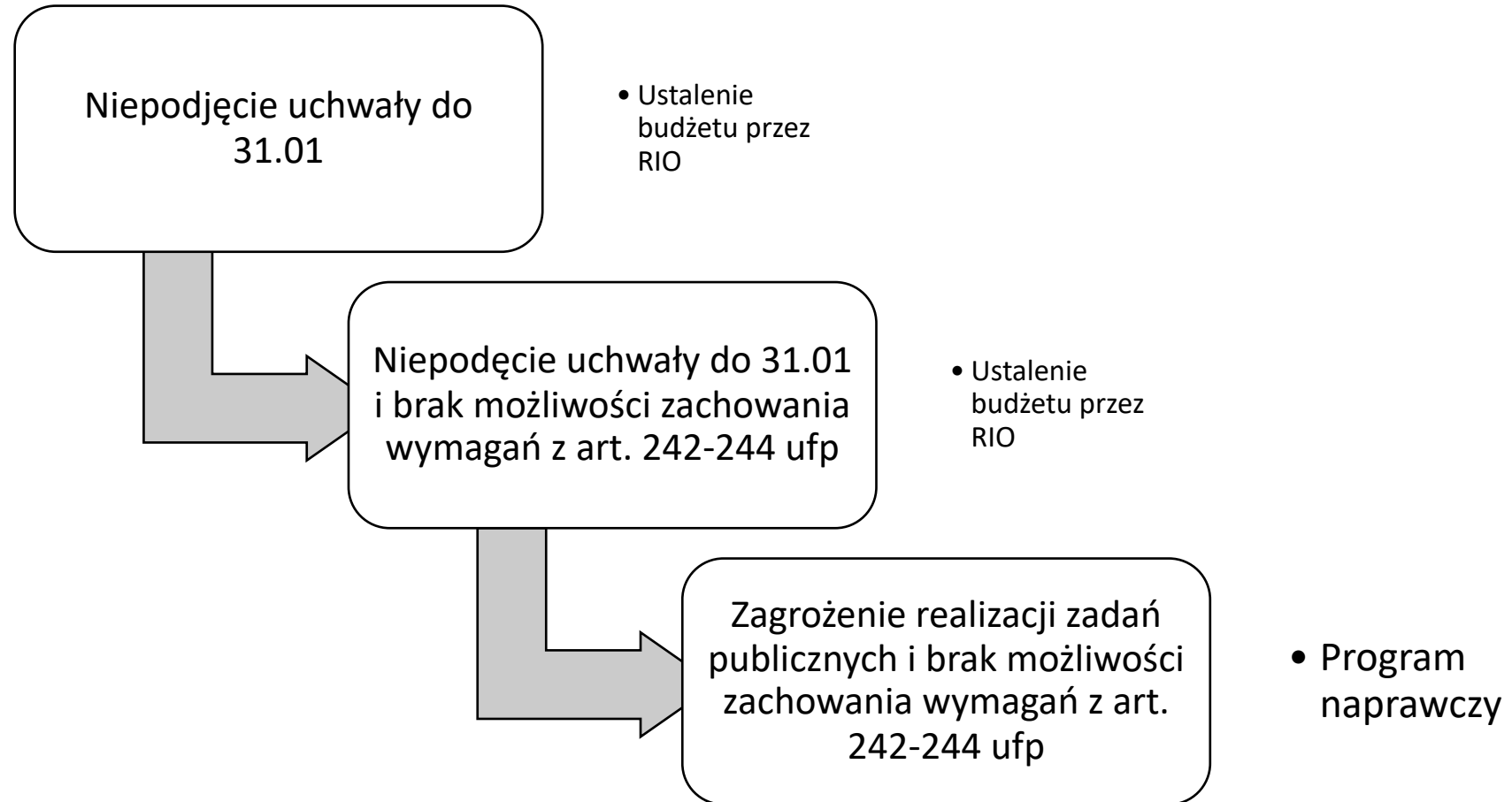
Uchwalenie prowizorium jest niedopuszczalne, gdy podjęto już uchwałę budżetową.

Inicjatywę w zakresie uchwalenia prowizorium ma wyłącznie organ wykonawczy (art. 223 pkt 4 ufp).

Program naprawczy - art. 240a ufp

- Gdy uchwała budżetowa:
 - nie może być podjęta z uwzględnieniem wymagań z art. 242 – 244 ufp
 - oraz jednocześnie zachodzi zagrożenie realizacji zadań publicznych przez JST, wówczas należy zainicjować program postępowania naprawczego (art. 240a ufp).
- Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych.

Określanie podstaw gospodarki finansowej przez RIO



Wykonywanie budżetu - pojęcie

Wykonywanie budżetu to ogół czynności zmierzających do:

- gromadzenia dochodów i przychodów budżetowych,
- dokonywanie rozchodów i wydatków budżetowych,
- stworzenia warunków skutecznej realizacji powyższych czynności, w tym:
 - planowanie wykonania budżetu,
 - korygowanie budżetu (przenoszenie wydatków, dysponowanie rezerwą budżetową, blokowanie wydatków),
 - obsługa kasowa budżetu.

Ogólne zasady gospodarki finansowej JST (art. 254 ufp)

W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej:

- 1) ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów (**zasada legalizmu**);
- 2) pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych w przepisach i harmonogramie, o którym mowa w art. 249 ust. 6, jeżeli został on opracowany (**zasada pełnej realizacji zadań**);
- 3) dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (**zasada dyrektywnego charakteru wydatków (Wyjątek: wydatki nieprzewidziane (art. 256 ufp); zasada dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny)**);
- 4) zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych - z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221 (**zasada wyboru najkorzystniejszej oferty przy zlecaniu zadań**).

Wydatki nieprzewidziane (art. 256 ufp)

Wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z:

- tytułów wykonawczych,
- wyroków sądowych lub
- ugód,

mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel.

Odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych.

To wyjątek od zasady z art. 254 pkt 3 ufp.

Zmiany w toku wykonywania budżetu



Przyczyny zmian

Przyczyną zmian mogą być np. zmiana dochodów, błędne ustalenie zadań budżetowych, zmiany organizacyjne.

Jeżeli przyczyną zmian jest niski poziom realizacji dochodów, to ze względu na zasadę równowagi należy:

1. obniżyć dochody i wydatki albo
2. obniżyć dochody zwiększając deficyt z jednoczesnym wskazaniem źródeł jego pokrycia.

Zmiana uchwały budżetowej – kazus

W trakcie roku budżetowego wójt przedłożył projekt zmiany uchwały budżetowej. Przewidywał on podwyższenie wydatków na cel X o kwotę 100 tys. złotych. Rada gminy przyjęła ten projekt wprowadzając w nim zmianę polegającą na zwiększeniu o tą samą kwotę wydatków na cel Y.

Oceń legalność działania rady gminy.

Zmiana uchwały budżetowej w trakcie roku budżetowego

- Wyłączną inicjatywę w zakresie uchwały zmieniającej uchwałę budżetową posiada organ zarządzający.
- Obowiązuje procedura taka sama jak w przypadku uchwały budżetowej.
- Organ stanowiący nie może wprowadzać zmian, które nie są objęte inicjatywą organu zarządzającego. Może jednak wprowadzać zmiany w projekcie uchwały budżetowej.

Zmiana uchwały budżetowej w trakcie roku budżetowego

Organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych tym projektem. Innymi słowy **w przypadku zmian w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii i w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu ramy, w których może nadać tej uchwale określony kształt.** Do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest zatem wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musi ona dotyczyć ściśle określonej materii.

Wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r., II GSK 276/09

Zmiany dokonywane przez zarząd (art. 257 ufp)

W toku wykonywania budżetu **zarząd może** dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego **polegających na zmianach planu**:

- 1) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- 2) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej;
- 3) wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, **z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy**, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 4) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

Upoważnienie do zmian (art. 258 ufp)

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do:

- 1) dokonywania innych zmian **w planie wydatków** niż określone w art. 257, z **wyłączeniem przeniesień wydatków między działami**;
- 2) **przekazania niektórych uprawnień** do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) **przekazania uprawnień** innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Rozdysponowanie rezerw budżetowych (art. 259 ufp)

Rezerwa ogólna (obligatoryjna)

- **Między 0,1% a 1%** wydatków budżetu.
- Przeznaczona na wydatki nieprzewidziane, ale przepisy nie limitują jej przeznaczenia.
- Podziału rezerwy ogólnej dokonuje **zarząd**.

Rezerwy celowe (fakultatywne)

- **Maksymalnie 5%** wydatków budżetu (dot. sumy wszystkich rezerw celowych).
- Mogą być tworzone:
 - na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
 - na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków z pomocy UE lub bezzwrotnych środków EFTA;
 - gdy odrębne ustawy tak stanowią.
- Podziału rezerw celowych dokonuje **zarząd**.
- Zarząd może zmienić przeznaczenie rezerwy po pozytywnej opinii komisji właściwej ds. budżetu.

Blokowanie planowanych wydatków budżetowych

W przypadkach stwierdzenia:

1. niegospodarności w określonych jednostkach,
 2. opóźnień w realizacji zadań,
 3. nadmiaru posiadanych środków,
 4. naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 254 ufp
- zarząd jednostki samorządu terytorialnego **może** podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych (art. 260 ust. 1 ufp).

Blokada oznacza brak możliwości dysponowania danymi środkami.

Blokowanie planowanych wydatków budżetowych

Wystąpienie przesłanki blokowania wydatków (art. 260 ust. 1 ufp)

Decyzja/zarządzenie organu wykonawczego o blokowaniu wydatków (rozstrzygnięcie **fakultatywne**)

Zawiadomienie o blokadzie organu stanowiącego

Fakultatywne utworzenie nowej rezerwy celowej z zablokowanych środków (nie na wynagrodzenia i uposażenia), po pozytywnej opinii komisji ds. budżetu.

Zaciąganie zobowiązań

Czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych dokonuje dwóch członków zarządu wskazanych w uchwale przez zarząd (w gminie wójt/burmistrz/prezydent miasta).

Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego.

Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Bankowa obsługa JST

1. Bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.
2. Zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między zarządem jednostki samorządu terytorialnego a bankiem.
3. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach lub w formie depozytu u Ministra Finansów.
4. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.
5. W celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 167 Konstytucji RP

1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (**zasada odpowiedniości, inaczej adekwatności**).
2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (**zamknięty katalog źródeł dochodów**).
3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie (**materia ustawowa**).
4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (**zasada odpowiedniości, inaczej adekwatności**).

Konstytucyjna struktura dochodów JST

- Zamknięta klasyfikacja konstytucyjna:
 - Dochody własne
 - Subwencja ogólna
 - Dotacja celowa
- Dochody własne powinny być podstawowym źródłem.

Art. 168 Konstytucji RP

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Dochody własne i transferowe

- Dochody transferowe to takie dochody, które są przekazywane między organami niepozostającymi w stosunku do siebie w zależności organizacyjnej (instytucjonalnej) na podstawie i zasadach uregulowanych ustawowo.
- Za dochody transferowe uznaje się subwencje ogólne i dotacje celowe. To kwoty przekazywane z budżetu państwa do budżetu JST.
- To instrumenty pionowego podziału środków pieniężnych między państwo a samorząd terytorialny.

Ustawa o finansach publicznych

- Dochody JST są rodzajem dochodów publicznych.
- W JST wyróżnia się dochody bieżące i majątkowe (art. 235 ufp).
- Przez **dochody bieżące** budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi.
- Do **dochodów majątkowych** zalicza się:
 1. dotacje i środki przeznaczone na inwestycje;
 2. dochody ze sprzedaży majątku;
 3. dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Artykuł 9

1. Wspólnoty lokalne mają prawo, w ramach krajowej polityki ekonomicznej, do **wystarczających własnych zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować w wykonywaniu swoich kompetencji.**
2. Zasoby finansowe wspólnot lokalnych powinny być **proporcjonalne do kompetencji** przewidzianych przez Konstytucję lub prawo.
3. **Co najmniej część zasobów finansowych wspólnot lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których poziom mają prawo, w granicach prawa, ustalać same wspólnoty.**
4. Finansowe systemy, na których opierają się zasoby, jakimi dysponują wspólnoty lokalne powinny mieć charakter wystarczająco urozmaicony i ewolucyjny, tak by pozwalały im trzymać się, o ile to możliwe w praktyce, realnej ewolucji kosztów wykonywania ich kompetencji.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (cd)

5. Ochrona wspólnot lokalnych słabszych finansowo wymaga wprowadzenia **procedur ujednoczenia finansowego lub środków równoważących**, mających na celu skorygowanie efektów nierównego podziału potencjalnych źródeł finansowania, jak również obciążeń, które na nie przypadają. Takie procedury czy środki nie powinny ograniczać wolności wyboru wspólnot lokalnych w ich własnej dziedzinie odpowiedzialności.
6. Wspólnoty lokalne powinny być konsultowane we właściwy sposób, co do sposobów przydzielania im redystrybuowanych zasobów.
7. W miarę możliwości, subwencje przyznane wspólnotom lokalnym, nie powinny być przeznaczane na finansowanie projektów specyficznych. Przyznanie subwencji nie powinno przynosić uszczerbku fundamentalnej wolności polityki wspólnot lokalnych we właściwej im dziedzinie kompetencji.
8. Aby finansować swoje wydatki inwestycyjne wspólnoty lokalne powinny mieć dostęp, zgodnie z prawem, do krajowego rynku kapitałowego.

Ustawa o dochodach JST (art. 3)

- Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:
 1. dochody własne;
 2. subwencja ogólna;
 3. dotacje celowe z budżetu państwa.
- W rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.
- Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:
 1. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
 2. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
 3. inne środki określone w odrębnych przepisach.

Dochody własne

- Zdefiniowanie pojęcia dochodów własnych nie jest jednoznaczne (brak definicji legalnej).
- Za dochody własne można uznać dochody:
 - ustawowo przypisane do JST (przesłanka formalna),
 - których wysokość może być kształtowana działaniami samej JST (w tym również wydajność fiskalna).
- W szczególności są to zatem te dochody, co do których istnieje władztwo podatkowe (nie dotyczy ono np. podatków pobieranych przez naczelników urzędu skarbowego).
- W przypadku pobieranych przez urząd skarbowy podatków i opłat stanowiących w całości dochody jednostek samorządu terytorialnego, naczelnik tego urzędu może umarzać, odraczać termin zapłaty lub rozkładać na raty należności oraz zwalniać płatnika z obowiązku pobrania bądź ograniczać pobór należności wyłącznie za zgodą przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Dochody własne gminy

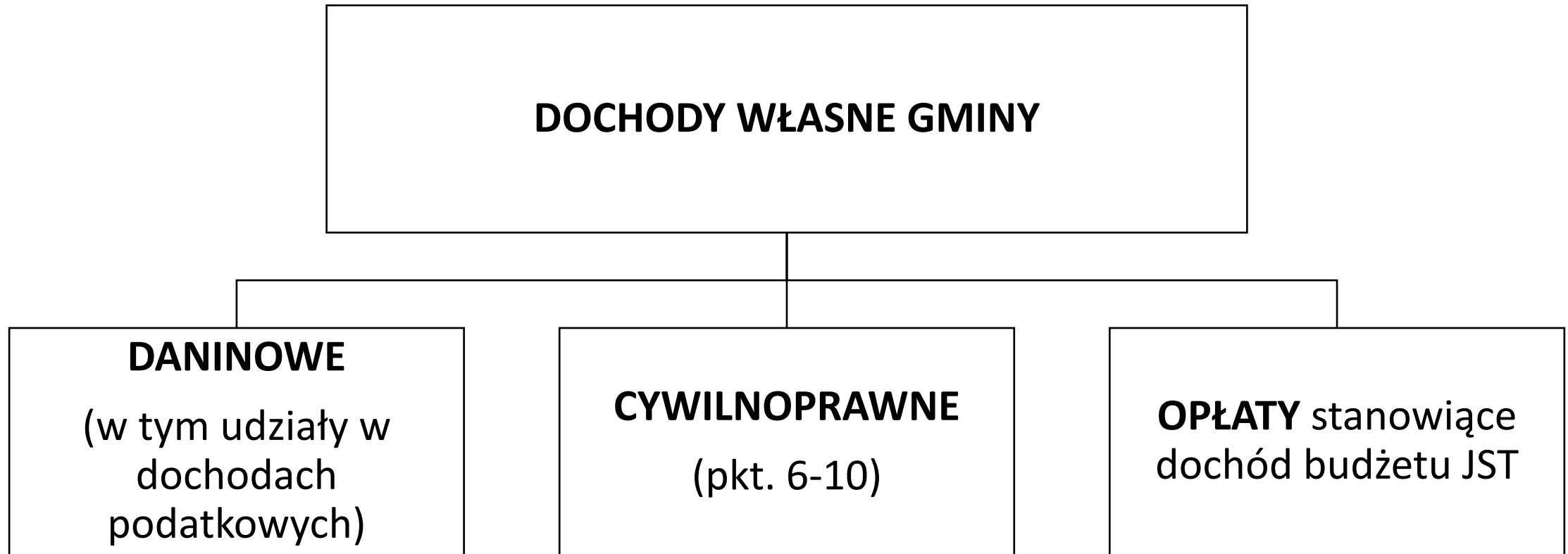
Źródłami dochodów własnych gminy są:

- 1) wpływy z podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych
- 2) wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej, innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów.

Dochody własne gminy (cd)

- 3) dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych;
- 4) dochody z majątku gminy;
- 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
- 6) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 7) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 8) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 9) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- 10) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 11) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 12) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Dochody własne gminy (cd)



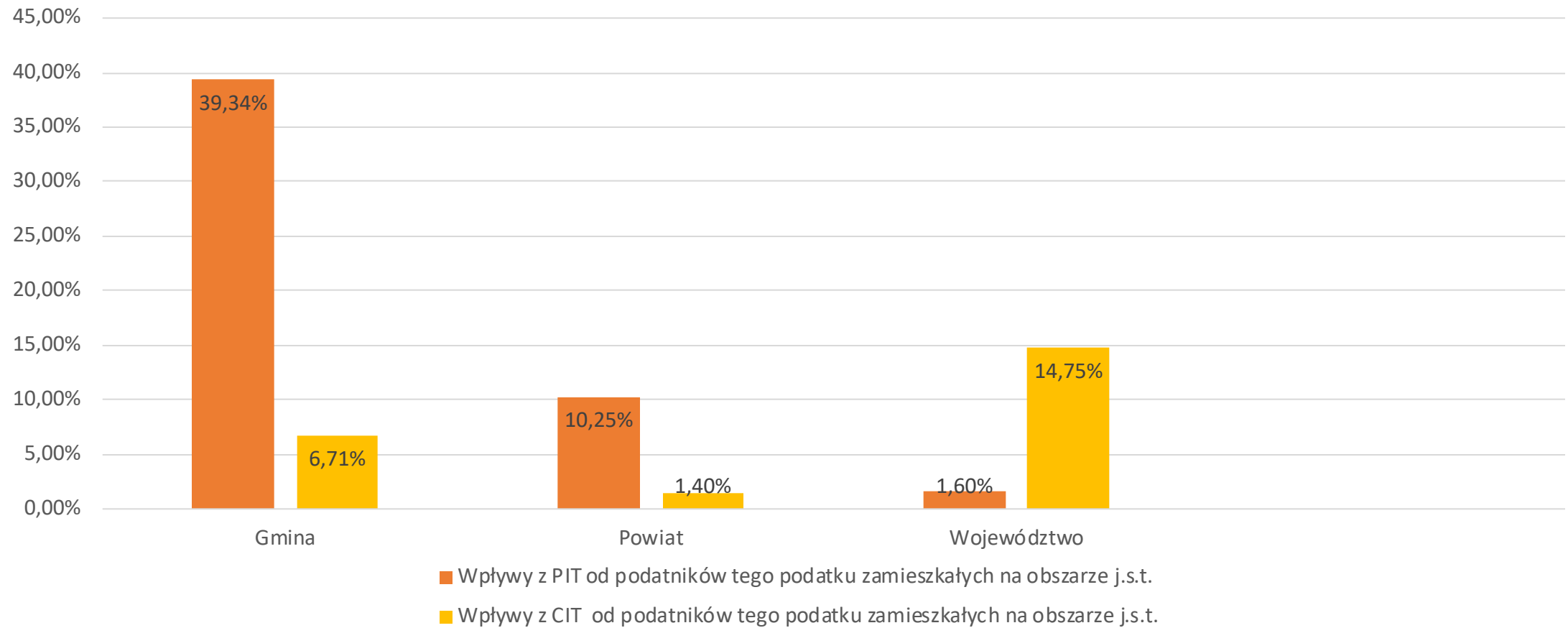
Dochody daniowe gminy a władztwo podatkowe

Dochód	Zakres władztwa
Podatek od nieruchomości	Zwolnienia przedmiotowe, wysokość stawek, ulgi
Podatek rolny i leśny	Zwolnienia przedmiotowe, wysokość stawek, ulgi
Podatek od środków transportowych	Zwolnienia przedmiotowe, wysokość stawek, ulgi
Karta podatkowa	Brak władztwa podatkowego
Podatek od spadków i darowizn	Brak władztwa podatkowego
PCC	Brak władztwa podatkowego
Udziały w dochodach z PIT i CIT	Brak władztwa podatkowego JST (=> dyskusyjne zaliczenie do dochodów własnych)

Dochody własne powiatu i województwa

- Charakterystyczny jest brak dochodów daninowych (sprzecznie z wymaganiami EKSL).

Udział JST w dochodach z PIT i CIT



Udział JST w dochodach z PIT i CIT

- Dochody są pobierane przez urzędy skarbowe i dopiero następnie przekazywane w odpowiedniej części JST:
 - **w terminie do 10. dnia miesiąca** następującego po miesiącu, w którym podatek wpłynął na rachunek urzędu skarbowego (dotyczy **PIT**),
 - **w terminie 14 dni od dnia**, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego (dotyczy **CIT**).
- W zakresie tych dochodów JST nie ma żadnego władztwa podatkowego.

Subwencja ogólna

- Kryteria przekazywania tego świadczenia publicznoprawnego są zobiektywizowane (określają je przepisy prawa materialnego, brak uznaniowości i organu przekazującego).
- Pozwala organom JST na prognozowanie sytuacji finansowej w dłuższym horyzoncie czasowym.
- **Funkcje:**
 - **Wyrównawcza** – wyrównanie dochodów JST do poziomu umożliwiającego realizację powierzonych im zadań.
 - **Regulacyjna** – przeciwdziałanie utrwalaniu i pogłębianiu dysproporcji w zakresie dostępności dóbr społecznych i dóbr publicznych.
 - **Stymulacyjna** – pobudzanie rozwoju JST w aspekcie gospodarczym, społecznym i ekologicznym.

Subwencja ogólna

- O przeznaczeniu subwencji ogólnej decyduje wyłącznie organ jednostki samorządu terytorialnego.
- Roszczenie o wypłatę subwencji ogólnej jest roszczeniem publicznoprawnym chronionym zarówno na drodze administracyjnej jak i przed sądami powszechnymi.
- W przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej może nastąpić blokowanie na czas oznaczony planowanych wydatków budżetu państwa. Blokowanie nie może dotyczyć subwencji ogólnej dla samorządu terytorialnego (art. 179 ust. 1 i 3 ufp).

Subwencja ogólna

Gmina i powiat

1. Część wyrównawcza
 1. Kwota podstawowa
 2. Kwota uzupełniająca
- 2. Część równoważąca**
3. Część oświatowa

Województwo

1. Część wyrównawcza
 1. Kwota podstawowa
 2. Kwota uzupełniająca
- 2. Część regionalna**
3. Część oświatowa

Wskaźniki

Wskaźnik	Znaczenie
G, P, W	<i>Wskaźniki G ,P, W to dochody podatkowe na jednego mieszkańca w danej gminie/powiecie/województwie.</i>
Gg, Pp, Ww	<i>Wskaźniki Gg , Pp Ww to suma dochodów podatkowych dla wszystkich gmin/powiatów / województw podzielona przez liczbę mieszkańców kraju.</i>
B	iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju

Subwencja ogólna – część wyrównawcza

Kwota podstawowa

- Wskaźnik G jest mniejszy niż 92% wskaźnika Gg.
- Wskaźnik P jest mniejszy niż wskaźnik Pp.
- Wskaźnik W jest mniejszy niż wskaźnik Ww.

Kwota uzupełniająca

- Gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju.
- Wskaźnik B jest wyższy od 1,10.
- Wskaźnik W jest niższy od 125% wskaźnika Ww i liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów.

Gmina – wysokość części równoważącej

Kwota podstawowa		
Dla $G \leq 40\% Gg$	Dla $40\% Gg < G \leq 75\% Gg$	Dla $75\% Gg < G \leq 92\% Gg$
Liczba mieszkańców gminy x [99%(40%Gg-G)] + 41,97%Gg	Liczba mieszkańców gminy x [83%(75%Gg-G)] + 12,92%Gg	Liczba mieszkańców gminy x [76%(92%Gg-G)]
Kwota uzupełniająca		
Iloczyn: 1) 17% wskaźnika Gg; 2) liczby mieszkańców gminy; 3) ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju.		

Powiat – wysokość części równoważącej

Kwota uzupełniająca		
Dla $B = 1,25$	Dla $1,25 < B < 1,40$	Dla $1,40 < B$
Liczba mieszkańców powiatu $\times (B - 1,10) \times 10\% P_p$	Liczba mieszkańców powiatu $\times (B - 1,25) \times (25\% P_p + 1,50\% P_p)$	Liczba mieszkańców powiatu $\times (B - 1,40) \times (40\% P_p + 5,25\% P_p)$
Kwota podstawowa		
Liczba mieszkańców powiatu $\times [90\% P_p - P]$		

Województwo – wysokość części równoważącej

Kwota uzupełniająca		
Liczba mieszkańców < 2 mln	2 mln < liczba mieszkańców < 2,5 mln	2,5 mln < liczba mieszkańców < 3 mln
2 mln + 50% liczby mieszkańców powyżej 1 miliona	2,5 mln + 50% liczby mieszkańców powyżej 2 milionów	2,75 mln + 50% liczby mieszkańców ponad 2,5 mln
Kwota podstawowa		
Liczba mieszkańców powiatu x [72%(Ww-w)]		

Subwencja ogólna – część oświatowa

- Całkowita kwota jest określana corocznie w ustawie budżetowej.
- Kwotę globalną pomniejsza się o 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. Rezerwą dysponuje minister właściwy ds. finansów publicznych (brak kryteriów wykorzystania).
- Zasady podziału określa corocznie Minister Edukacji Narodowej w rozporządzeniu (brak pełnej obiektywizacji).

Wpłaty z budżetów JST („janosikowe”)

- Środki na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej pochodzą z wpłat JST (tzw. **wyrównywanie poziome – tzw. „janosikowe”**).
- Wyrównywanie poziomie jest konieczne, ponieważ wyrównywanie pionowe nie jest wystarczające.
- Wpłaty w założeniu dokonują podmioty osiągające ponadprzeciętne dochody (tj. powyżej ustawowo określonego pułapu).
- Jest to system zamknięty wspierający JST o niższych dochodach.

Wpłaty z budżetów JST („janosikowe”)

Wpłat dokonują:

- gminy, w których wskaźnik G jest większy niż **150%** wskaźnika Gg,
- powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż **110%** wskaźnika Pp,
- wpłat nie dokonują województwa.

Wskaźnik G i P to dochody podatkowe na jednego mieszkańca w danej gminie/powiecie.

Wskaźnik Gg i Pp to suma dochodów podatkowych dla wszystkich gmin/powiatów podzielona przez liczbę mieszkańców kraju.

Liczbę mieszkańców ustala się wg danych GUS.

Wysokość wpłat – gminy (art. 29 ust. 2 udjst)

Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:

1. 20% nadwyżki wskaźnika G ponad 150% wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest **nie większy niż 200%** wskaźnika Gg;
2. 10% wskaźnika Gg, powiększoną o 25% nadwyżki wskaźnika G ponad 200% wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G **jest większy niż 200% i nie większy niż 300%** wskaźnika Gg;
3. 35% wskaźnika Gg, powiększoną o 30% nadwyżki wskaźnika G ponad 300% wskaźnika Gg - dla gmin, w których **wskaźnik G jest większy niż 300%** wskaźnika Gg.

Wysokość wpłat – powiaty (art. 30 ust. 2 udjst)

Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

1. 80% nadwyżki wskaźnika P ponad 110% wskaźnika Pp - dla powiatów, w których wskaźnik P jest **nie większy niż 120%** wskaźnika Pp;
2. 8% wskaźnika Pp, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika P ponad 120% wskaźnika Pp - dla powiatów, w których wskaźnik P jest **większy niż 120% i nie większy niż 125%** wskaźnika Pp;
3. 12,75% wskaźnika Pp, powiększoną o 98% nadwyżki wskaźnika P ponad 125% wskaźnika Pp - dla powiatów, w których wskaźnik P jest **większy niż 125%** wskaźnika Pp.

Przekazywanie subwencji ogólnej

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.

Dotacje celowe

Jest to dochód o charakterze bezzwrotnym, nieodpłatnym, pochodzi z budżetu państwa (stanowi jego wydatek).

- **Celowy charakter** (*przeznaczenie na konkretne zadanie*); art. 169-170 ufp
- **Zdeterminowanie prawne** (*określone jest nie tylko przeznaczenie środków, ale też podmiot dotowany*)
- **Brak powszechności** (*tylko podmioty spełniające określone warunki mogą otrzymać dotację*)
- **Uznaniowość** (*dot. zarówno zakresu podmiotowego jak i wysokości*)
- **Jednostronność** (*świadczanie określone władczo przez dotującego*)