

# Tomasz Sowiński

---

## Decentralizacja finansów publicznych warunkiem rzeczywistej decentralizacji państwa

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3, 61-70

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego,  
Uniwersytet Gdański

TOMASZ SOWIŃSKI

*Decentralizacja finansów publicznych  
warunkiem rzeczywistej decentralizacji państwa*

---

Decentralisation of public finance as the condition for actual decentralisation of State

Słowa kluczowe: zasada pomocniczości, decentralizacja, finanse publiczne, samorząd terytorialny

Key words: the principle of subsidiarity, decentralization, public finances, municipalities

Niesprawiedliwością i szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać.

Pius XI, *Quadragesimo Anno*

## Wstęp

Jedną z podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania instytucji publicznych w Unii Europejskiej jest idea pomocniczości. Jej przesłanie, zawarte w powyższym cytacie z Encykliki *Quadragesimo anno* papieża Piusa XI<sup>1</sup>, oddaje istotę pomocniczości.

---

<sup>1</sup> Pius XI *Quadragesimo Anno*, (Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii), cz. 79, Dokumenty nauki społecznej Kościoła, część I, s. 85.

Zasada pomocniczości sformułowana została także w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>: „[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na **zasadzie pomocniczości** umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.”

Zgodnie z zasadą pomocniczości każdy „wyższy” szczebel administracji publicznej bez względu na to czy państwowej, czy samorządowej, a także bez względu na to, na czym owa „wyższość” polega, winien zajmować się tylko tym, co na niższym poziomie, w mniejszej strukturze nie jest możliwe do wykonania bądź czego wykonywanie byłoby nieracjonalne z różnych powodów (np. zbyt duże koszty, za mała ilość zainteresowanych podmiotów itp.)<sup>3</sup>.

M. Kulesza uważa, że zasada pomocniczości nakazuje rządowi przekazanie możliwie szerokich zadań publicznych obywatelom i wspólnotom samorządowym. Przeciwwstawia ona idei centralizmu społeczną aktywność na poziomie regionalnym i lokalnym<sup>4</sup>.

„Jednym z fundamentalnych dla reformy administracji publicznej elementów zmian było ukształtowanie nowego podziału terytorialnego państwa, w ramach którego mogłyby być realizowane cele reformy dotyczące: zwiększenia efektywności i skuteczności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym i regionalnym. Poprzez nowy podział terytorialny państwa miały zostać określone dostatecznie jednorodne obszary działania dla większości funkcjonujących w terenie urzędów administracji publicznej danego stopnia, gwarantujące niezbędną jednolitość struktur administracyjnych państwa i tworzące czytelny i bardziej dostępny dla obywatela i innych podmiotów układ instytucji publicznych”<sup>5</sup>.

Tak przedstawiały się idee i bardziej praktyczne założenia, którymi w aspekcie historyczno-społecznym określono przywrócenie powiatów jako wspólnot obywatelskich, a także systemu świadczenia usług publicznych i nowych dużych województw, z silną pozycją rządowego wojewody i samorządem wojewódzkim prowadzącym politykę społeczno-gospodarczą i kulturalną.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), fragment preambuły.

<sup>3</sup> T. Sowiński, *Silne regiony czy rachityczne województwa? Uwagi nad dokończeniem reform administracyjnych*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, t. 5, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Gdańsk 2008, s. 211.

<sup>4</sup> M. Kulesza, *Droga do Polski prawdziwej*, [w:] E. Toczyska (red.), *Podstawy reformy samorządowej*, Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 9.

<sup>5</sup> J. Płoskonka (red.), *Reforma Administracji Publicznej 1998–2001*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2001, s. 25.

<sup>6</sup> M. Kulesza, *op. cit.*, s. 9.

Jedną z nielicznych wspólnych Polakom opinii jest generalna zgoda co do zasadności powołania samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej szczebla lokalnego i regionalnego oddanej w ręce społeczności lokalnych i regionalnych.

Powszechnie uważa się, iż samorząd działa sprawniej, szybciej, taniej, z większym stopniem trafności i zasadności podejmowanych decyzji, a także bardziej racjonalnie i oszczędniej, określając te działania jako zachowanie rzeczywistego dobrego gospodarza, dbającego o dobro swego gospodarstwa. Skoro tak się uważa, to dlaczego nie są w takim razie kontynuowane reformy samorządowe, dlaczego samorząd nie jest wyposażany w większe władztwo – większą liczbę kompetencji, związanych oczywiście z większą liczbą zadań, ale też konsekwentnie w większą ilość środków finansowych do ich realizacji.

Dlaczego wycofano się z już zaplanowanych w 1998 roku działań kontynuujących wprowadzoną wówczas reformę samorządu terytorialnego, ale też należy dodać w pierwszej kolejności – reformę państwa, która miała doprowadzić do jego sprawniejszego działania, do powstania logicznych i rzeczywistych zależności między utworzonymi podówczas strukturami i zasadami funkcjonowania administracji publicznej. Do tego nie tylko nie przekazano samorządowi części kompetencji przewidzianych dla niego, a zaplanowanych do sukcesywnego wdrażania, ale także wycofano się z części już wdrożonych i z powodzeniem funkcjonujących, na rzecz recentralizmu i komasacji środków finansowych w poszczególnych dziedzinach na szczeblu centralnym, co wypaczyło ideę reform z 1998 roku, a wręcz zaprzeczyło w niektórych przypadkach sensowi ich wprowadzania. Należy też zwrócić uwagę na liczne i dodam – fałszywe, poglądy na temat jego rzekomej iluzoryczności, słabości czy wręcz braku możliwości skutecznego działania, zwłaszcza w kontekście „siły” władz lokalnych Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś państw zachodniej Europy. Dziwi też fakt, iż tego rodzaju opinie wygłaszają często politycy wysokiego szczebla lub sami samorządowcy. Należy zatem zauważyć i podkreślić, iż Polska jest jednym z nielicznych państw Unii Europejskiej, ale i szerzej Europy, które w tak szerokim zakresie wcieliło w życie zapisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>7</sup>.

Można się spotkać z zarzutami, zwłaszcza ze środowiska samorządowego, dotyczącymi rzekomo małej samodzielności samorządu w Polsce. W rzeczywistości trudno znaleźć w Europie państwo o szerszych kompetencjach samorządu terytorialnego oraz bardziej przejrzystej i spójnej zarazem jego konstrukcji. Nie oznacza to oczywiście, że osiągnęliśmy ideał, ale na drodze budowania silnego samorządu jesteśmy dalej niż większość państw europejskich. Ratyfikacja przez

<sup>7</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku została przez Polskę przyjęta w całości, Dz.U. nr 124 poz. 607 z 25 listopada 1994 roku.

Polskę w całości i bez uwag EKST jest tego symbolicznym, ale i wymownym przykładem<sup>8</sup>.

## 1. Dochody samorządu terytorialnego

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>9</sup> dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa.

Do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego zalicza się także udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej – PIT), oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (dalej – CIT). Katalog dochodów jednostek samorządu terytorialnego poszerzają środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach<sup>10</sup>.

### 1.1. Dochody samorządu terytorialnego w gminie

Do źródeł dochodów własnych gminy należą przede wszystkim wpływy z podatków<sup>11</sup>; wpływy z opłat<sup>12</sup>; dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych; dochody z majątku gminy; spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami; odsetki z różnych tytułów; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów<sup>13</sup>.

Istotnym uzupełnieniem dochodów gminy, który często stanowi ich większość, są: udział we wpływach z PIT od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy, który wynosi 39,34% oraz udział we wpływach z CIT od podatników tego podatku, mających siedzibę na obszarze gminy, który wynosi 6,71%.

<sup>8</sup> T. Sowiński, *op. cit.*, s. 218.

<sup>9</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z późn. zm.

<sup>10</sup> T. Sowiński, *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, [w:] A. Drwiłło i in. (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 576.

<sup>11</sup> Od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych.

<sup>12</sup> Skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej, od posiadania psów i eksploatacyjnej w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. nr 228, poz. 1947 z późn. zm.).

<sup>13</sup> T. Sowiński, *Prawo finansowe...*, s. 577.

Kwotę udziału gminy we wpływach z PIT stanowi iloczyn 0,3934 kwoty wpływów z tego podatku i wskaźnika udziału PIT należnego w roku poprzedzającym rok bazowy od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

## 1.2. Dochody samorządu terytorialnego w powiecie

Powiat jest tą jednostką podziału administracyjnego kraju, która po 23 latach została przywrócona na mapie administracyjnej Polski i to w zupełnie nowym wymiarze – jednostki samorządu terytorialnego. Mapa powiatowa Polski jest zbliżona do jej dawnego wyglądu, jednak powiaty nie są już jednostkami zdecentralizowanej administracji centralnej, lecz zdecentralizowanej administracji lokalnej, stanowiąc, obok gminy, drugi, niezależny stopień samorządu terytorialnego. Analizując jednak zadania powiatu, nie można postrzegać go jedynie jako jednostki samorządowej. Wydaje się, że nie można rozpatrywać problematyki dotyczącej powiatów bez uwzględnienia ich roli i zadań obok roli i zadań samorządów gminnego i województwa, jak i szerzej, oczekiwań związanych z ich powołaniem w kontekście zadań administracji centralnej, zwłaszcza z zakresu gospodarowania mieniem, w tym mieniem Skarbu Państwa, jak i ich roli w budowie struktur związanych z bezpieczeństwem ludności<sup>14</sup>. Ma to oczywiście swoje przełożenie także na sposób finansowania powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego.

Źródłami dochodów własnych powiatu są przede wszystkim: wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, wynikających z odrębnych przepisów, dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych, dochody z majątku powiatu, spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, odsetki z różnych tytułów; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

Podobnie jak w gminie, także dochody powiatu są zasilane środkami pochodzącymi z udziału w podatkach dochodowych: 10,25% udziału we wpływach z PIT od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu oraz 1,40% udziału we wpływach z CIT od podatników tego podatku mających siedzibę na obszarze powiatu.

Kwotę udziału powiatu we wpływach z PIT ustala się, mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,1025 i wskaźnik równy udziałowi należnego

<sup>14</sup> T. Sowiński, *Silne regiony...*, s. 214.

w roku poprzedzającym rok bazowy PIT zamieszkałych na obszarze powiatu, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

### 1.3. Dochody samorządu terytorialnego w województwie samorządowym

Podstawowym zadaniem samorządu wojewódzkiego jest planowanie strategiczne, koordynacja działań o charakterze ponadlokalnym, rozwój gospodarczy, wyrównywanie poziomów na szczeblu regionalnym, wspieranie samorządów podstawowego i średniego szczebla. Polska dość przejrzyście rozwiązała problem statusu, kompetencji organizacji regionów (województw)<sup>15</sup>, ogólne zaś relacje między państwem a regionem wynikają przede wszystkim ze specyfiki państwa i jego ustroju<sup>16</sup>. Warto także dodać element, o którym rzadko się wspomina, a który, moim zdaniem, może stać się w przyszłości, obok już wspomnianych zadań, jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym powodem istnienia szczebla regionalnego, a mianowicie gotowość, ale i możliwość przejęcia i skutecznej realizacji jak największej liczby zadań ze szczebla centralnego, zwłaszcza tych o charakterze wykonawczym. W ramach zasadniczego podziału administracyjnego kraju powstało 16 województw, można by powiedzieć, że o 6 za dużo, ale ten wątek nie jest podstawą niniejszych rozważań. W województwach, obok wojewody, który jest przedstawicielem administracji centralnej w terenie i dysponuje dość ograniczonymi środkami, jest marszałek województwa, będący gospodarzem regionu, stojącym na czele zarządu województwa stanowiącego jego władzę wykonawczą.

Przez nowy podział terytorialny państwa miały zostać określone dostatecznie jednorodne obszary działania dla większości funkcjonujących w terenie urzędów administracji publicznej danego stopnia, gwarantujące niezbędną jednolitość struktur administracyjnych państwa i tworzące przejrzyste i bardziej dostępne dla obywatela i innych podmiotów układ jednostek i instytucji publicznych<sup>17</sup>.

Tak przedstawiały się idee i bardziej praktyczne założenia, którymi w aspekcie historyczno-społecznym określono przywrócenie powiatów jako wspólnot obywatelskich, a także systemu świadczenia usług publicznych i nowych silnych województw, z mocną pozycją rządowego wojewody i samorządem wojewódzkim prowadzącym politykę społeczno-gospodarczą i kulturalną<sup>18</sup>. Województwo

<sup>15</sup> T. Sowiński, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, t. 3, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Gdańsk 2006, s. 66.

<sup>16</sup> T. Sowiński, *Regiony w wybranych relacjach funkcjonalnych*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony. Acquis communautaire*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 66.

<sup>17</sup> J. Płoskonka (red.), *Reforma administracji publicznej...*, s. 25.

<sup>18</sup> M. Kulesza, *Droga do Polski prawdziwej*, [w:] E. Toczyska (red.), *Podstawy reformy samorządowej*, Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 9.



samorządowe zajmuje szczególną rolę, opracowując strategie dla regionu, koordynując wykorzystanie środków europejskich, programów rządowych i dbając o rozwój gospodarczy regionu.

Do źródeł dochodów własnych województwa należy zaliczyć m.in.: dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych; dochody z majątku województwa; spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami; odsetki z różnych tytułów; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Województwo samorządowe posiada także udział we wpływach z PIT od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa, który wynosi 1,60% oraz 14,75% udziału we wpływach z CIT od podatników tego podatku, mających siedzibę na obszarze województwa.

Kwotę udziału województwa we wpływach z PIT ustala się, mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,0160 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy PIT zamieszkałych na obszarze województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku<sup>19</sup>.

Ważne jest także zróżnicowanie wielkości udziałów w stosunku do obu podatków. Uzasadnione jest to charakterem i rodzajem zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Na przykład województwo samorządowe ma wspierać i dbać o rozwój gospodarczy regionu, dlatego też większy udział w CIT ma je motywować do zaangażowania w wykonywanie tego zadania, gdyż im lepszy będzie rozwój gospodarczy, a za tym i wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, tym większy będzie rozmiar środków przypadających w udziale z tego właśnie podatku. M. Kulesza uważa nawet, że jedynym sensem istnienia samorządu regionalnego, samorządu województwa jest dynamizowanie rozwoju gospodarczego, a ściślej kształtowanie konkurencyjnego położenia danego regionu względem innych regionów w kraju i za granicą, bo oznacza to dynamizowanie rozwoju gospodarczego<sup>20</sup>. Samorząd województwa jako jeden z nielicznych w Europie posiada jasno określone źródła przychodów, gwarantujące mu prawidłowe wykonywanie zadań, których – wbrew utartemu błędnemu pogładowi – ma istotnie więcej niż większość podobnych jednostek w Unii Europejskiej, a tym bardziej całej Europie.

<sup>19</sup> T. Sowiński, *Prawo finansowe...*, s. 580, 581.

<sup>20</sup> M. Kulesza, *Wspólnota samorządowa jako główny czynnik decentralizacji państwa*, „W Ru-  
chu” 2002, nr 5(22), s. 4.



## 2. Jak ukształtować system dochodów samorządu terytorialnego

Nawet pobieżne prześledzenie powyższych zasad, a raczej sposobu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, wyraźnie wykazuje duży stopień ich skomplikowania i to bez jeszcze bardziej szczegółowego dalszego uściślenia źródeł i sposobów budowania dochodów JST. Doliczenia, odliczenia, potrącenia, wyrównania, uzupełnienia, odpisy, wszystko to sprawia wrażenie pewnej „pro-wizorki”, mającej na celu udawanie finansowania samorządu, a nie finansowanie go. Państwo zazdrośnie strzeże swych dochodów i niechętnie się nimi dzieli, mimo że obarcza samorząd coraz to nowymi zadaniami, chętnie przekazując mu to, z czym samo sobie nie radzi bądź na co brakuje mu środków, licząc na to, że samorząd dofinansuje wykonanie deficytowych zadań z własnych środków. Nie ma praktycznie roku, aby tego typu zadania nie były powierzane do wykonania poszczególnym JST w postaci zadań zleconych bądź zadań własnych.

Przez różne formy finansowania zadań samorządu państwo zachowuje także swoje wpływy i możliwość ingerencji w sposób realizacji powierzonych samorządowi zadań. Dobrym przykładem może być tu subwencja oświatowa, której archaiczna i daleka od doskonałości forma jest swoistym pomostem między skostniałymi i coraz bardziej tracącymi zasadność istnienia w dotychczasowej formie instytucjami centralnymi, z Ministerstwem Edukacji na czele. Przez nią jednakże administracja centralna próbuje zachować wpływ na oświatę, której wcześniej skrupulatnie wyzbyła się na rzecz JST.

Przykładów tracących znaczenie i rację bytu instytucji centralnych jest bardzo wiele. Ostateczne rozwiązanie układu kompetencyjnego spowodowałoby zapewne ich rychłą likwidację. Dlatego też JST nie mogą uzyskać jednolitego, zupełnego systemu finansowania wszystkich ich zadań, bo postawiłoby to wiele instytucji centralnych przed egzystencjalnym pytaniem, jaka jest dalsza racja ich bytu? Można sobie tylko wyobrazić, jakie oszczędności budżetowe z racji likwidacji lub znacznego ograniczenia roli i zadań wielu instytucji centralnych można by pozyskać dla innych, ważnych celów społecznych, a choćby i dla wyraźnego zmniejszenia deficytu budżetowego.

Jest rzeczą oczywistą, że państwo zachowałoby możliwości nadzorowania, kontroli, a zwłaszcza wyznaczania standardów w poszczególnych dziedzinach zadań realizowanych przez samorząd, ale skończyłaby się destrukcyjna i niezwykle kosztowna dwuwładza. Skoro już zdecydowano się przekazać określone zadania do wykonania samorządowi, to konsekwentnie należy także pozwolić mu je samodzielnie wykonać; no i te tysiące sprawozdań, raportów, rozliczeń, które z braku innych zadań miesiącami wnikliwie się przegląda.

Należy poza tym odpowiedzieć na pytanie, czy samorząd terytorialny jest partnerem, czy wasalem administracji centralnej? Jeśli, jak było wspomniane na

wstępie, uznajemy jego prawo do współdecydowania o losie społeczności lokalnych, a zarazem prawo owych społeczności do samodzielnego realizowania zadań publicznych, które ich dotyczą, to należy po dwudziestu dwóch latach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce pozwolić mu w końcu na rzeczywistą samorządność. To zaś zapewnić może w pierwszej kolejności samofinansowanie się, a więc taka redystrybucja dochodów państwa, by samorząd posiadał swoje niezależne i w pełni wystarczalne źródła finansowania, pozwalające mu na realizację zadań publicznych, jakie przypadły mu w udziale.

## Zakończenie

Należy ostatecznie zerwać z ułomnymi formami finansowania samorządu przez subwencje i dotacje, zwłaszcza gdy mają one stały charakter, a nie wynikają ze skutecznego ubiegania się poszczególnych JST o środki z programów, grantów, funduszy celowych itp.

Państwo, posiadając organa nadzoru i kontroli, nie powinno w dodatkowy sposób ingerować w działania JST przez częstokroć zupełnie niezrozumiałe kształtowanie zasad przyznawania środków i dysponowania rezerwami ministrów, które są najmniej przejrzyste redystrybuowanymi środkami publicznymi.

Najprostszą, aczkolwiek nie twierdząc, że najlepszą formą osiągnięcia tego celu, może być rezygnacja ze wszelkich pośrednich form stałego dofinansowywania JST i wkalkulowanie środków subwencji ogólnych i stałych dotacji celowych w zwiększone odpisy z PIT i CIT. Przecięcie owej pępowiny, nie tyle pozbawi samorządy możliwości skutecznego wykonywania postawionych przed nimi zadań, co uniemożliwi, a przynajmniej zmniejszy, nadmierną ingerencję administracji centralnej w ich bieżące działania.

Może swoistą metodą badania stanu ducha wypełnienia zasady pomocniczości na przykładzie samorządu terytorialnego byłaby dyskusja, w której to nie zwolennicy decentralizacji państwa musieliby uzasadniać, dlaczego należy przekazać kolejne zadania i związane z nimi kompetencje do poszczególnych JST, a zwolennicy silnej pozycji administracji centralnej musieliby uzasadnić dla każdego zadania publicznego, jakie miałyby nadal pozostać w jej gestii, dlaczego jest to niezbędne i dlaczego ich zdaniem samorząd terytorialny nie może go wykonywać.

Dyskusja o finansowaniu samorządu terytorialnego nie jest jedynie dyskusją o racjonalnej redystrybucji środków publicznych, ale jest to dyskusja o fundamentalnych zasadach organizacji społeczeństwa i funkcjonowania państwa.

## Bibliografia

- Kulesza M., *Droga do Polski prawdziwej*, [w:] Toczyska E., (red.), *Podstawy reformy samorządowej*, Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
- Kulesza M., *Wspólnota samorządowa jako główny czynnik decentralizacji państwa*, „W Ruchu” 2002, nr 5(22).
- Płoskonka J. (red.), *Reforma Administracji Publicznej 1998–2001*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2001.
- Pius XI *Quadragesimo Anno*, (*Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii*), cz. 79, Dokumenty nauki społecznej Kościoła.
- Sowiński T., *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, [w:] Drwiłło A. i in. (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Sowiński T., *Silne regiony, czy rachityczne województwa? Uwagi nad dokończeniem reform administracyjnych*, *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*, t. 5, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Gdańsk 2008.
- Sowiński T., *Silne regiony czy rachityczne województwa? Uwagi nad dokończeniem reform administracyjnych*, *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*, t. 5, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistycznej w Gdańsku, Gdańsk 2008.
- Sowiński T., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*, t. 3, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Gdańsk 2006.
- Sowiński T., *Regiony w wybranych relacjach funkcjonalnych*, [w:] Brodecki Z. (red.), *Regiony. Acquis communautaire*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz.U. nr 124 poz. 607 z 25 listopada 1994 roku.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. nr 228, poz. 1947 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z późn. zm.

## Summary

One of the basic principles of the organization and functioning of the public institutions in the European Union is the idea of subsidiarity.

One of the few opinions shared by Poles is general agreement as to the necessity of the establishment of self-government, as a decentralized public administration, at the local and regional level and handed over local and regional communities.

The discussion on the financing of local self-government is not only a discussion of rational redistribution of public resources, but this is a discussion on the fundamental principles of the organization of society and the functioning of the State.