

Finansowanie samorządu terytorialnego

Autonomia finansowa gmin w Polsce

Agnieszka Orankiewicz, Maciej Turała



SIZ

wydawnictwo



Finansowanie samorządu terytorialnego

Autonomia finansowa gmin w Polsce

Agnieszka Orankiewicz
Maciej Turala



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

SIZ

wydawnictwo

ŁÓDŹ 2025

Autorzy

Agnieszka Orankiewicz
<https://orcid.org/0000-0001-8718-935X>
Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

Maciej Turała
<https://orcid.org/0000-0003-1054-8048>
Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

Recenzent

Dr hab. Piotr Galiński

Projekt okładki

Kamil Dura

Projekt typograficzny, skład i łamanie

Mateusz Poradecki

Redakcja językowo-stylistyczna i techniczna

Monika Poradecka

© Copyright by the Authors, Łódź 2025

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2025

© Copyright for this edition by Wydawnictwo SIZ, Łódź 2025

Wszelkie prawa zastrzeżone

Zezwala się na kopiowanie, dystrybucję, wyświetlanie tylko dokładnych (dosłownych) kopii dzieła.
Niedozwolone jest jego zmienianie i tworzenie na jego bazie pochodnych.

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

e-ISBN WUŁ 978-83-8331-978-0

e-ISBN SIZ 978-83-68049-40-4

Wydanie I. – W.11989.25.0.K

Ark. druk. – 8,75



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-237 Łódź, ul. Matejki 34A
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 635 55 77

SIZ

wydawnictwo

Wydawnictwo SIZ
90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26
pok. 112
e-mail: biuro@wydawnictwo-siz.pl
tel. 42 635 47 91

SIZ

Copyright © by SIZ
wydawnictwo

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Subsydiarność – decentralizacja – autonomia	11
1.1. Zasada subsydiarności (pomocniczości)	11
1.2. Decentralizacja państwa	13
1.2.1. Kraje silnie scentralizowane	16
1.2.2. Kraje unitarne o ograniczonej samorządności	16
1.2.3. Kraje unitarne zdecentralizowane	17
1.2.4. Kraje o silnej orientacji regionalnej	18
1.2.5. Kraje federalne	18
1.2.6. Polska	20
1.3. Autonomia jednostek samorządu terytorialnego – istota, wymiary, determinanty ..	20
1.4. Autonomia finansowa a recentralizacja	23
1.5. Pomiar autonomii finansowej – zagadnienia wstępne	24
2. System finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	27
2.1. Dochody podatkowe i niepodatkowe jednostek samorządu terytorialnego	27
2.1.1. Dochody podatkowe	27
2.1.2. Dochody niepodatkowe	32
2.2. Dochody majątkowe i bieżące (niemajątkowe) jednostek samorządu terytorialnego	33
2.3. Dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe	35
2.3.1. Dotacje celowe	38
2.3.2. Subwencja ogólna – istota i mechanizm redystrybucyjny	42
2.3.3. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego	46
3. Znaczenie dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego	53
3.1. Podatek od nieruchomości	53
3.1.1. Europejskie modele podatku od nieruchomości	54
3.1.2. Funkcje i znaczenie podatku od nieruchomości	57
3.1.3. Podatek od nieruchomości w Polsce	58
3.2. Podatek rolny	62
3.3. Podatek leśny	65
3.4. Podatek od środków transportowych	68
3.5. Karta podatkowa jako opodatkowanie działalności gospodarczej osób fizycznych	71
3.6. Podatek od spadków i darowizn	71
3.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych	72

3.8. Dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych	73
3.9. Dylematy interpretacyjno-klasyfikacyjne	77
4. Dług w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego	79
4.1. Instrumenty dłużne	79
4.1.1. Kredyty bankowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego	80
4.1.2. Obligacje komunalne w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego	81
4.1.3. Niestandardowe instrumenty finansowe	84
4.2. Reguły fiskalne dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego	85
4.3. Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	87
4.4. Indywidualny wskaźnik zadłużenia	88
5. Autonomia finansowa gmin w Polsce	93
5.1. Autonomia fiskalna	95
5.2. System transferów finansowych	99
5.3. Niezależność finansowa	102
5.4. Swoboda zadłużania się	106
Podsumowanie i wnioski	111
Bibliografia	115
Załączniki	127
Spis rysunków	137
Spis tabel	139

Wprowadzenie

Autonomia jednostek samorządu terytorialnego od wielu lat stanowi przedmiot intensywnych badań w naukach o finansach publicznych, prawie konstytucyjnym oraz politologii, a zarazem pozostaje żywym tematem debaty wśród samorządowców i praktyków życia publicznego. Jej zakres, rozumiany jako zdolność jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnego wykonywania zadań publicznych w granicach prawa, wyznacza realny poziom decentralizacji państwa oraz stopień realizacji zasady subsydiarności. Nie sposób mówić o skutecznym samorządzie bez stabilnych podstaw finansowych, dlatego to właśnie autonomia finansowa, utożsamiana z możliwością samodzielnego pozyskiwania i rozdysponowywania środków, staje się fundamentem niezależności ustrojowej i politycznej. W tym kontekście powraca pytanie kluczowe dla całej refleksji: „ile jest samorządu w samorządzie?”.

Autonomia finansowa nie jest pojęciem jednowymiarowym. Można ją badać w różnych ujęciach, które pokazują zarówno formalnoprawne ramy działania samorządu, jak i realne możliwości prowadzenia własnej polityki rozwojowej. Im słabsza autonomia finansowa, tym mniejsza zdolność gmin do elastycznego reagowania na lokalne potrzeby i do długookresowego planowania inwestycji lokalnych.

Książka powstała w szczególnym momencie. W 2024 roku uchwalono w Polsce nową ustawę z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 1572), która weszła w życie od 2025 roku. Na ocenę jej skutków jest jeszcze zbyt wcześnie, dlatego publikacja koncentruje się na okresie poprzedzającym tę regulację, analizując ewolucję autonomii finansowej gmin w latach 1995–2024. Monografia ta podejmuje próbę zdefiniowania i analizy autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego, ukazuje jej ewolucję w Polsce oraz identyfikuje czynniki determinujące zmiany jej poziomu. Refleksja ta została osadzona w szerokim kontekście transformacji ustrojowych, zmian legislacyjnych oraz uwarunkowań gospodarczych, które wywierały bezpośredni wpływ na samodzielność finansową gmin. Główne cele niniejszej książki to ukazanie procesu kształtowania się autonomii finansowej gmin w Polsce oraz identyfikacja czynników kształtujących tę autonomię według ich określonych typów w kontekście zachodzących procesów gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych.

W związku z powyższym w monografii postawiono trzy zasadnicze pytania badawcze:

1. Jakie uwarunkowania leżą u podstaw kreowania autonomii fiskalnej samorządu terytorialnego?
2. Jak kształtowała się autonomia finansowa gmin w Polsce?

3. Jakie czynniki wpływały na zmianę poziomu autonomii finansowej gmin w Polsce?

Odpowiedzi na tak postawione pytania wymagają zarówno podejścia teoretycznego, jak i empirycznego. Badania empiryczne koncentrują się na ocenie autonomii finansowej gmin jako podstawowego poziomu samorządu terytorialnego. W analizie wykorzystano dane statystyki publicznej oraz wskaźniki Ministerstwa Finansów, a także autorskie obliczenia dotyczące m.in. autonomii fiskalnej, transferowej, niezależności dochodowej oraz swobody zadłużania się. Pozwoliło to uchwycić zarówno długofalowe trendy, jak i różnice między gminami według ich wielkości i typu (wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie, miasta na prawach powiatu). Szczególne znaczenie miało także osadzenie wyników w kontekście zmian legislacyjnych (np. wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia w 2014 roku, transferów w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 czy modyfikacji PIT w latach 2022–2023).

Układ książki został podporządkowany logice przechodzenia od zagadnień ogólnych do szczegółowych. Rozdział pierwszy omawia filozoficzne i prawne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności czytelnik zostaje zaznajomiony z istotą zasady subsydiarności oraz z procesem decentralizacji państwa. Autorzy omawiają m.in. znaczenie przenoszenia zadań i kompetencji wraz z odpowiadającymi im zasobami finansowymi na poziom regionalny i lokalny, w tym to, jak procesy te zostały umocowane w prawodawstwie. Decentralizacja definiowana jest w sposób zgodny m.in. z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w Polsce – jako proces stałego poszerzania uprawnień niższych poziomów władzy przez przekazywanie im zadań, kompetencji i niezbędnych środków. W odniesieniu do zasady subsydiarności w rozdziale podkreśla się przede wszystkim to, że ma ona w Polsce charakter normatywny, choć jej praktyczna realizacja bywa ograniczona, czego skutkiem jest często podnoszona w dyskursie publicznym niewystarczająca decentralizacja fiskalna.

Rozdział drugi prezentuje system finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, z rozróżnieniem na dochody podatkowe, niepodatkowe, majątkowe i bieżące. Szczególną uwagę poświęcono relacjom między trzema kluczowymi kategoriami dochodów samorządów: dochodami własnymi, subwencją ogólną i dotacjami celowymi. Analiza wskazuje na napięcia pomiędzy formalną samodzielnością dochodową a faktycznym uzależnieniem od transferów z budżetu państwa, podkreślając znaczenie konstrukcji systemu finansowego dla stopnia decentralizacji fiskalnej.

Rozdział trzeci poświęcony jest szczegółowej analizie dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego. Omawia on znaczenie podatków lokalnych, takich jak podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych czy od czynności cywilnoprawnych, a także podatków o charakterze państwowym, z których część trafia do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w postaci udziałów, tj. podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych

(CIT). Analiza obejmuje zarówno ich potencjał fiskalny, jak i ograniczenia wynikające z niskiej elastyczności niektórych źródeł oraz wysokiego stopnia regulacji centralnej. W rozdziale tym podkreślono, że choć podatki lokalne pozostają najważniejszym kryterium autonomii fiskalnej, to ich faktyczne znaczenie w dochodach jednostek samorządu terytorialnego często ustępuje udziałom w PIT i CIT, co rodzi pytania o realną samodzielność samorządów.

Rozdział czwarty koncentruje się na problematyce długu w finansach samorządu terytorialnego. Przedstawia dostępne instrumenty finansowe, takiej jak kredyty bankowe, obligacje komunalne oraz inne narzędzia dłużne, wraz z analizą możliwości ich wykorzystania. Znaczącą część tego rozdziału poświęcono regulacjom ostrożnościowym, które ewoluowały od sztywnych limitów zadłużenia do wprowadzenia w 2014 roku indywidualnego wskaźnika zadłużenia. W rozdziale wskazane są konsekwencje regulacyjne dla wykorzystania instrumentów dłużnych w finansowaniu potrzeb samorządu terytorialnego.

Rozdział piąty skupia się na samej autonomii finansowej gmin i stanowi główny punkt empiryczny książki. Zaprezentowano w nim badania obejmujące wszystkie gminy w Polsce w latach 1995–2024. Analizy oparto na autorsko opracowanych wskaźnikach oraz metodzie analizy wskaźnikowej w ujęciu dynamicznym, co umożliwiło śledzenie ewolucji poziomu autonomii w perspektywie blisko trzech dekad. Punktem wyjścia do konstrukcji wskaźników były wymiary autonomii jednostek samorządu terytorialnego zaproponowane przez Landera i Keuffera (2021), które zaadaptowano do specyfiki polskiego systemu finansów lokalnych. W badaniach wyróżniono i przeanalizowano cztery podstawowe wymiary autonomii finansowej: autonomię fiskalną, system transferów finansowych, niezależność finansową oraz swobodę zadłużania się. Dodatkowo zastosowano porównania międzygminne, pozwalające zidentyfikować różnice wynikające zarówno z wielkości jednostek (klasy wielkości gmin), jak i ich typu (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie). Takie podejście umożliwiło uchwycenie ogólnych trendów oraz wskazanie zróżnicowania strukturalnego, które w praktyce decyduje o faktycznym poziomie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Praca ta ma charakter interdyscyplinarny: łączy perspektywę zarządzania publicznego, prawną i ekonomiczną, wykorzystując zarówno analizy teoretyczne, jak i badania empiryczne. Takie ujęcie pozwala spojrzeć na autonomię finansową jednostek samorządu terytorialnego z wielu stron: jako na kategorię normatywną, zakorzenioną w porządku prawnym, a zarazem jako na zjawisko ekonomiczne, odzwierciedlające realną zdolność gmin do prowadzenia własnej polityki i realizacji zadań publicznych. Stąd celem monografii jest nie tylko diagnoza stanu i ewolucji autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, lecz także wskazanie tendencji rozwojowych i barier, które determinują możliwości dalszej decentralizacji

systemu finansów publicznych. Analiza obejmuje zarówno długookresowe trendy, jak i punkty zwrotne wynikające ze zmian legislacyjnych, kryzysów gospodarczych czy reform podatkowych, co pozwala uchwycić dynamikę i złożoność procesów zachodzących w polskim samorządzie terytorialnym.

Monografia adresowana jest do szerokiego grona odbiorców. W pierwszej kolejności kierowana jest do środowiska naukowego: badaczy zajmujących się finansami publicznymi, prawem administracyjnym, polityką regionalną i nauką o państwie, którzy znajdą tu próbę całościowego ujęcia problematyki autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Może stanowić również cenne źródło wiedzy dla praktyków życia publicznego, tj. samorządowców, pracowników administracji rządowej i regionalnej oraz osób odpowiedzialnych za kształtowanie polityki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wreszcie publikacja może zainteresować studentów i doktorantów takich kierunków, jak zarządzanie publiczne, prawo, ekonomia, administracja publiczna czy polityka społeczna – jako inspiracja do dalszych badań nad finansami samorządu terytorialnego.