

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji

mgr Małgorzata Ratajczak

Rozprawa doktorska

***Kształtowanie form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej
samorządu terytorialnego w Polsce***

Praca doktorska
napisana pod kierunkiem naukowym
dr. hab. Ryszarda Sowińskiego

Poznań 2017

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Wstęp	11
Uzasadnienie podjęcia problematyki badawczej	11
Cele badawcze i tezy pracy.....	15
Konstrukcja pracy, obrane metody badawcze.....	18
Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające.....	20
1. Pojęcie, istota i geneza samorządu terytorialnego	20
2. Podstawowe pojęcia z zakresu problematyki gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego	25
Rozdział II. Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w latach 1918-1939	34
1. Ustrój i zakres działania samorządu terytorialnego	34
1.1. Podstawy prawne i organizacja samorządu terytorialnego	38
1.2. Zadania samorządu terytorialnego i formy organizacyjno-prawne ich realizacji	43
2. Podstawy prawne i ogólna charakterystyka gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego	48
2.1. Prawo budżetowe samorządu terytorialnego	48
2.2. Główne zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego	52
3. Formy organizacyjno-prawne samorządowej gospodarki budżetowej	58
3.1. Organizacja gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego – uwagi wstępne.....	58
3.2. Forma organizacyjna gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.	63
3.2.1. Pojęcie, geneza i charakterystyka urzędu (biura) j.s.t.	63
3.2.2. Gospodarka finansowa urzędu (biura) j.s.t.	65
3.3. Budżetowe formy organizacyjno-prawne zakładu samorządowego.....	69
3.3.1. Pojęcie, geneza i charakterystyka samorządowego zakładu dobra publicznego	69
3.3.2. Gospodarka finansowa zakładów samorządowych	75
3.3.2.1. Forma budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego	75
3.3.2.2. Forma budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego	80
3.4. Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstwa komunalnego sfery budżetowej	85
3.4.1. Pojęcie, geneza i charakterystyka przedsiębiorstwa komunalnego	86
3.4.2. Formy organizacyjne przedsiębiorstwa komunalnego finansowanego w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego	93
3.4.2.1. Ogólna charakterystyka form organizacyjnych przedsiębiorstwa komunalnego	93
3.4.2.2. Przedsiębiorstwo niewydzielone z centralnej administracji j.s.t. (nieusamodzielnione)	98
3.4.2.3. Przedsiębiorstwo wydzielone z centralnej administracji j.s.t. (usamodzielnione)	102
3.4.2.4. Przedsiębiorstwo komunalne wyposażone w osobowość prawną prowadzące gospodarkę finansową według zasad prawa budżetowego samorządu terytorialnego	106
3.4.3. Gospodarka finansowa przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej	107
Podsumowanie rozdziału II	114

Rozdział III. Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w latach 1944-1950

1. Ustrój i zakres działania samorządu terytorialnego	118
1.1. Podstawy prawne i organizacja samorządu terytorialnego	121
1.2. Zadania samorządu terytorialnego i formy organizacyjno-prawne ich wykonania	126
2. Podstawy prawne i ogólna charakterystyka gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego	129
2.1. Prawo budżetowe samorządu terytorialnego	129
2.2. Główne zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego	131
3. Formy organizacyjno-prawne samorządowej gospodarki budżetowej	138
3.1. Organizacja gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego – uwagi wstępne	138
3.2. Forma organizacyjna gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.	138
3.3. Budżetowe formy organizacyjno-prawne zakładu samorządowego	141
3.4. Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw samorządowych sfery budżetowej	146
3.4.1. Pojęcie przedsiębiorstwa samorządowego w literaturze i prawie lat 1944-1950	146
3.4.2. Formy organizacyjne przedsiębiorstwa samorządowego finansowanego w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego	148
3.4.3. Gospodarka finansowa przedsiębiorstw samorządowych sfery budżetowej	151
Podsumowanie rozdziału III	156

Rozdział IV. Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego od 1990 r.

1. Ustrój i zakres działania samorządu terytorialnego	158
1.1. Podstawy prawne i organizacja samorządu terytorialnego	158
1.2. Zadania samorządu terytorialnego i formy organizacyjno-prawne ich realizacji	164
2. Podstawy prawne i ogólna charakterystyka gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego	174
2.1. Prawo budżetowe samorządu terytorialnego w III RP	174
2.2. Główne zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego	179
3. Formy organizacyjno-prawne samorządowej gospodarki budżetowej	197
3.1. Organizacja gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego – uwagi wstępne	197
3.2. Samorządowa jednostka budżetowa	199
3.2.1. Pojęcie, historia i charakterystyka samorządowej jednostki budżetowej	199
3.2.2. Gospodarka finansowa samorządowej jednostki budżetowej	210
3.3. Szczególne formy finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej	216
3.3.1. Gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej	218
3.3.1.1. Pojęcie, historia i charakterystyka gospodarstwa pomocniczego	218
3.3.1.2. Gospodarka finansowa gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej ..	224
3.3.2. Środki specjalne samorządowej jednostki budżetowej	229
3.3.3. Rachunek dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej	234
3.3.4. Wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową	237
3.4. Samorządowy zakład budżetowy	241
3.4.1. Pojęcie, historia i charakterystyka samorządowego zakładu budżetowego	241
3.4.2. Gospodarka finansowa samorządowego zakładu budżetowego	253

4. Problematyka samorządowych funduszy celowych	266
4.1. Pojęcie, historia i charakterystyka samorządowego funduszu celowego	267
4.2. Gospodarka finansowa samorządowych funduszy celowych.....	280
Podsumowanie rozdziału IV	284
Zakończenie	290
Wykaz literatury	304
Wykaz aktów prawnych	340
Inne źródła i opracowania	360
Wykaz orzecznictwa.....	363

Wykaz skrótów

Biul. NDFP - Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

dekret z 1918 r. o radach gminnych - dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 48)

dekret o finansach komunalnych – dekret z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz. U. Nr 19, poz. 129)

dekret z 1919 r. o samorządzie miejskim - dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. P.P.P. Nr 13, poz. 140)

dekret PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego - dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 14, poz. 74)

DPKP – Dziennik Praw Królestwa Polskiego

DPKW – Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego

Dz.Pr.P.P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. U. RP – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

Dz. Urz. Min. Fin. – Dziennik Urzędowy Ministra Finansów

Dz. Urz.Z.C.Z.W. - Dz. Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich

EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)

FGZGiK - Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym

GKO - Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

GUS – Główny Urząd Statystyczny

j.s.t. – jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego

Konstytucja kwietniowa z 1935 r. - Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227)

Konstytucja marcowa - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267)

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Konstytucja śląska - ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego (Dz. U. Nr 73, poz. 497)

LEX – System Informacji Prawnej LEX

Mała Konstytucja z 1947 r. - Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71)

Mała Konstytucja z 1992 r. - Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.)

M.P. – Monitor Polski

n. – następny (a, e)

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

nowela sierpniowa z 1926 r. – ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 442)

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. - okólnik Nr 70 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. Nr SF 5274-26, wydany do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 433 ze zm.)

okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1933 r. – okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 110 z dnia 15 listopada 1933 r. Nr SF 11/3/15, wydany do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz. U. z 1933 r., Nr 11, poz. 71)

okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r. - okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r. Nr SF 11/4/9 (Dz. U. Min. Spraw Wewn., Nr 3, poz. 9) wydany do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz. U. z 1933 r., Nr 11, poz. 71)

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ordynacja powiatowa z 1919 r. - dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz. Pr.P.P. Nr 13, poz. 141)

OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych

OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego

OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna/Pracy

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OSP i KA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

PKWN – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego

RIO – regionalna izba obrachunkowa lub regionalne izby obrachunkowe

RKO – Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

rozporządzenie Ministra Finansów z 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych jednostek - rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz. U. Nr 40, poz. 174 z późn. zm.)

rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. - rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333)

rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190)

rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.)

rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1542 z późn. zm.)

rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. - rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. wydane w

porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie wykonania § 11 punkt b rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne oraz niektórych innych paragrafów tegoż rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 75, poz. 433)

rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r. – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie częściowej zmiany przepisów o sporządzaniu i ustalaniu budżetów komunalnych (Dz. U. Nr 4, poz. 38)

rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. wydane celem wykonania ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr 113, poz. 937)

rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. - rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz. U. z 1933 r., Nr 11, poz. 71)

rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. - rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. Nr 51, poz. 522)

rozporządzenie wykonawcze do dekretu o finansach komunalnych - rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 20 stycznia 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Skarbu oraz Rolnictwa w sprawie wykonania dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz. U. Nr 25, poz. 98)

rozporządzenie z dnia 30 maja 1923 r. dot. wykonania ustawy z 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych - rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Skarbu z dnia 30 maja 1923 r. w przedmiocie wykonania ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz. U. Nr 73, poz. 574)

RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

s. - strona

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

u.f.p. z 1998 r. - ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

u.f.p. z 2005 r. - ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 249, poz. 2104 z późn. zm.)

u.f.p. z 2009 r. - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.)

ukaz z 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich – ukaz z dnia 19 lutego/2 marca 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich (DPKP, t. 62, s. 36-93)

ustawa kompetencyjna z 1998 r. - ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.)

ustawa nacjonalizacyjna - ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 z późn. zm.)

ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. - ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (tekst jedn.: Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn. zm.)

ustawa Przepisy wprowadzające u.f.p. z 2009 r. - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.)

ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych - ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.)

ustawa scaleniowa – ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.)

ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94)

ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin - ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 89, poz. 518 z późn. zm.)

ustawa o RIO - ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych – ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 747)

ustawa Prawo ochrony środowiska – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst pierwotny: Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627; tekst jedn.: Dz. U. z 2013, poz. 1232 z późn. zm.)

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Zarządzenie Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego i Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 1952 r. - zarządzenie Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego i Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 1952 r. w sprawie zasad organizacji i systemu finansowego gospodarstw pomocniczych, prowadzonych przez jednostki budżetowe według zasad rozrachunku gospodarczego (M. P. Nr 37, poz. 545)

z. - zeszyt

zd. – zdanie

II RP – II Rzeczpospolita Polska

III RP – III Rzeczpospolita Polska

Wstęp

Niniejsza praca poświęcona jest problematyce form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce¹. Zarówno w czasach historycznych, jak i współcześnie² formy te były i są uznawane za podstawowe formy prowadzenia gospodarki finansowej samorządu terytorialnego³. Główne obszary badawcze wyznaczone zostały zgodnie z okresami istnienia samorządu terytorialnego w naszym kraju. Badania obejmują zatem okres II Rzeczypospolitej (lata 1918-1939), lata 1944-1950 oraz okres współczesny (tj. od 1990 r.)⁴.

Uzasadnienie podjęcia problematyki badawczej

W nauce prawa finansowego nie powstała dotychczas praca podejmująca w sposób całościowy tematykę kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce. Z analizy literatury przedmiotu wynika ponadto, że nie została dotąd zbadana problematyka form prawnych, w jakich mogła być organizowana działalność budżetowa samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej i w latach

¹ Zagadnienia pojęcie i istota samorządu terytorialnego zostaną przeanalizowane w rozdziale I w pkt 1.

Jak potwierdzą dalsze analizy, zarówno w czasach historycznych, jak i w czasach dzisiejszych podstawowym planem finansowym każdej jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) był i jest budżet samorządowy (zob. szerzej pkt 2.2. w rozdziałach II, III i IV niniejszej pracy). **Przyjęty skrót „j.s.t.” odnosi się do wyrażenia: „jednostka samorządu terytorialnego” oraz „jednostki samorządu terytorialnego”.**

Dla jasności dalszych rozważań można w tym miejscu nadmienić, że gospodarką budżetową samorządu terytorialnego określa się działalność j.s.t. prowadzoną na podstawie budżetów samorządowych (zob. szerzej rozdział I pkt 2).

² **Określenia „współcześnie, „współczesny” (np.: współczesny prawodawca, współczesna literatura, współczesna gospodarka budżetowa itp.) odnoszą się do okresu od 1990 r. do dnia dzisiejszego i w takim znaczeniu będą używane w niniejszej pracy.**

³ W tym miejscu można zasygnalizować, że zarówno w historycznych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce, jak i współcześnie gospodarka finansowa samorządu terytorialnego mogła i może być prowadzona za pomocą różnorodnych form organizacyjno-prawnych. Poza formami organizacyjno-prawnymi gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego zadania nałożone na j.s.t. mogły i mogą być realizowane także w formach spoza tej gospodarki, np. w formach spółki handlowej, spółdzielni, związku międzygminnego, przy wykorzystaniu umów cywilnoprawnych. Wybrane jednak do analizy formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego uważane były i są za podstawowe formy wykonania zadań samorządowych, a tym samym za podstawowe formy organizacji gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Na temat dozwolonych form wykonania zadań j.s.t. w poszczególnych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce zob. szerzej pkt 1.2. w rozdziałach II, III i IV oraz Podsumowania wyżej wymienionych rozdziałów.

⁴ II Rzeczpospolitą została nazwana – w odróżnieniu od poprzedniego bytu ustrojowego – odrodzona, po 123 latach zaborów, Polska (zob. szerzej np. T. Fedorszczak, *Historyczne tło odradzania się niepodległej Rzeczypospolitej*, w: J. Korczak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej. I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2010, s. 19). Nazwa II Rzeczypospolita używana będzie w niniejszej pracy zamiennie z powszechnie stosowanym skrótem „II RP”.

1944-1950. W międzywojennych ogólnych opracowaniach z dziedziny skarbowości (np. prace T. Grodyńskiego, A. Krzyżanowskiego, E. Taylora, S. Głąbińskiego, E. Strasburgera, I. Weinfelda, R. Rybarskiego i innych) sprawy finansów samorządu terytorialnego były traktowane marginesowo i zazwyczaj ograniczały się do podania wykładni obowiązujących przepisów prawnych i pobieżnej ich oceny⁵. Uwaga zaś autorów zajmujących się tematyką gospodarki finansowej samorządu terytorialnego koncentrowała się na zagadnieniach źródeł dochodów j.s.t., wydatków j.s.t., kompetencji finansowych organów samorządowych, procedury budżetowej oraz problemów finansowych samorządu terytorialnego⁶. Duże zainteresowanie przedstawicieli nauki wzbudzały w okresie międzywojennym także kwestie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez j.s.t. oraz form organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw komunalnych⁷. Również w latach 1944-1950 sposoby organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego nie stanowiły przedmiotu większego zainteresowania teoretyków prawa finansowego⁸. W okresie nieistnienia samorządu terytorialnego w Polsce, tj. w latach 1950-1989, powstało kilka wybitnych prac poświęconych finansom międzywojennego i powojennego samorządu terytorialnego⁹. W niektórych z nich

⁵ Zob. np.: T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932; tenże, *Metoda prawa budżetowego*, Poznań 1938; A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923; E. Taylor, *Polityka skarbową i system podatkowy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1929; S. Głąbiński, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, w: A. Peretiatkowicz (red.), *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, zeszyt 4, Poznań 1926; tenże, *Zarys nowszego ustawodawstwa skarbowego w Polsce (Uzupełnienie „Polskiego Prawa Skarbowego” za okres 1928-33.)*, Lwów 1933; E. Strasburger, *Nauka skarbowości (część ogólna)*, Warszawa 1924; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, z. 5 *Przedsiębiorstwa – Samorząd – Śląsk*, Warszawa 1935; R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.

Do podobnego wniosku doszedł także np. A.W. Zawadzki (zob. A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Warszawa 1971, s. 7). Według autorki niniejszej pracy spośród wymienionych autorów najwięcej miejsca sprawom gospodarki finansowej samorządu terytorialnego poświęcili I. Weinfeld oraz R. Rybarski (zob. np.: I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 396 i n.; R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 379 i n.).

⁶ Zob. np.: A. Pragier, *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. I, Warszawa 1924 i cz. II, Warszawa 1926; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej*, Warszawa 1919; B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski, *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923; E. Taylor, *Skarbowość*, s. 263 i n.; B. Markowski, *Finanse samorządu terytorialnego (1919-1928)*, s. 295 i n., w: S.L. Zaleski (red.) przy współudziale W. Schramma i E. Taylora, *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski odrodzonej*, t. II, Poznań 1929.

⁷ Wymienić tu należy przede wszystkim prace L.W. Biegeleisena (np.: *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1931; *Teoria przedsiębiorstw komunalnych (Istota, zakres i rodzaje przedsiębiorstw publicznych)*, Samorząd Terytorialny 1931, z. 1-2, *Zagadnienia ekonomiki komunalnej*, Warszawa 1928; *Przedsiębiorstwa komunalne*, Samorząd Miejski 1928, z. 4 i 5; *Przedsiębiorstwa komunalne a życie gospodarcze*, Samorząd Miejski 1935, z. 22), K. Krzeczковского (np. *Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej*, Warszawa 1934), A. Dmitrjewa (np. *Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskim (studjum finansowe)*, Wilno 1934) oraz K. Romaniuka (*Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Warszawa 1933); zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.

⁸ Zob. np.: K. Niemski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946; P. Tomanek, *Skarbowość samorządowa*, Katowice 1948.

Na temat przyczyn takiego stanu rzeczy zob. rozdział II pkt 3.1.

⁹ Wymienić tu należy przede wszystkim monografię A.W. Zawadzkiego pt. *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Warszawa 1971 i liczne opracowania autora zamieszczone w czasopiśmie, które zostaną

przedmiotem rozważań autorów była także tematyka działalności budżetowej j.s.t., jednak samo zagadnienie form jej organizowania było traktowane marginesowo¹⁰. Po restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. problematyka form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego podejmowana jest w literaturze przedmiotu stosunkowo często. Zdecydowanie dominują jednak analizy rozwiązań prawnych wprowadzonych przez określoną ustawę, pod względem historycznym mające więc charakter fragmentaryczny¹¹. Natomiast niniejsze opracowanie ma stanowić analizę regulacji prawnych dotyczących form organizowania działalności budżetowej samorządu terytorialnego przyjętych w historycznych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce (tzn. w II RP i w latach 1944-1950) oraz w czasach współczesnych (tj. od 1990 r.), uwzględniającą m.in. zagadnienia genezy poszczególnych form organizacyjno-prawnych, przyczyn, zalet i wad wprowadzania określonych rozwiązań prawnych w dziedzinie organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Praca jest więc próbą wypełnienia luki w nauce prawa finansowego, jaką

wymienione w dalszych rozważaniach (zob. przypis poniżej oraz rozdział II). Zob. też np.: R. Ciałkowski, *System prawno-finansowy samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria Nauki humanistyczno-społeczne, Łódź 1967, nr 52, s. 55 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944-1950*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria Nauki humanistyczno-społeczne, Łódź 1969, nr 73, s. 121 i n.; też, *Metody organizacji i finansowania przedsiębiorstw komunalnych w Polsce międzywojennej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria Nauki humanistyczno-społeczne, Łódź 1970, nr 73, s. 15 i n.; J. Stankiewicz, *Finanse rad narodowych w latach 1944-1950*, Zeszyty Naukowe Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, seria Administracja i Ekonomia, Białystok 1985, nr 46, s. 233 i n.

Zagadnienia gospodarki finansowej (w tym spraw budżetowych) międzywojennego i powojennego samorządu terytorialnego stały się też przedmiotem rozważań J. Harasimowicza (zob. J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952; sprawy budżetowe samorządu terytorialnego wspomniany autor omówił w rozdziale VIII). Na temat gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w okresie II RP pisał też np. K. Ostrowski (zob. K. Ostrowski, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958, s. 274 i n.; tenże, *Finansowe oblicze międzywojennej niepodległości*, *Finanse* 1969, nr 4).

¹⁰ Żywe zainteresowanie sprawom gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego działającego w okresie II RP oraz w latach 1944-1950 okazywał A.W. Zawadzki. Autor wnikliwie omawiał zagadnienia podstaw prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, kompetencji finansowych organów samorządowych, dochodów i wydatków budżetowych, struktury budżetów samorządowych (podziału na budżet zwyczajny i nadzwyczajny), a także problemów finansowych samorządu terytorialnego (zob. wspomnianą już monografię A.W. Zawadzkiego, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Warszawa 1971; zob. też np.: A. W. Zawadzki, *Budżety rad narodowych w latach 1944-1950*, *Finanse* 1969, nr 9; *Budżety terenowe*, w: J. Lubowicki (przewodniczący komitetu red.), *Finanse Polski Ludowej w latach 1944-1960*, Warszawa 1964; *Budżety terenowe*, w: W. Bień (przewodniczący komitetu red.), *Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu (1944-1973)*, Warszawa 1975; *Podstawy gospodarki finansowej rad narodowych w latach 1944-1950*, *Finanse* 1969, nr 7; *Równoważenie budżetów samorządowych (1945-1950)*, *Finanse* 1970, nr 8).

¹¹ Zob. też uwagi E. Ruśkowskiego na temat dorobku współczesnej nauki prawa finansowego - E. Ruśkowski, *Prawo finansowe jako dyscyplina naukowa oraz jej dorobek*, w: *System prawa finansowego*, tom I *Teoria i nauka prawa finansowego*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2010, s. 452.

Charakter analiz prawno-historycznych mają np. opracowania R. Ciałkowskiego: *System prawnobudżetowy organów lokalnych w Polsce (1918-1990)*, Katowice 1990 oraz *Gospodarka budżetowa organów lokalnych w Polsce (1918-1990)*, Katowice 1991. R. Ciałkowski podjął w nich m.in. tematykę gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP i w latach 1944-1950, jednak zagadnienie form prawnych, w jakich mogła być organizowana samorządowa gospodarka budżetowa nie wzbudziło większego zainteresowania autora (zob.: R. Ciałkowski, *System prawnobudżetowy...*, rozdział I; tenże, *Gospodarka budżetowa...*, rozdział I).

stanowi brak całościowego ujęcia problematyki form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce.

Przeprowadzenie kompleksowej analizy regulacji prawnych dotyczących form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego niesie z sobą niewątpliwie wiele wartości poznawczych (naukowych), ale – zdaniem autorki niniejszej pracy – także wartości utylitarnych¹². Wnioski płynące z dokonanych w niniejszej pracy analiz mogą bowiem znaleźć zastosowanie przy wyznaczaniu kierunków kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w naszym kraju. Właściwość przyjętych rozwiązań prawnych we wspomnianej dziedzinie ma istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego. To przecież od rozwiązań prawnych zastosowanych w zakresie organizacji działalności budżetowej j.s.t. zależy w znacznym stopniu racjonalność zarządzania środkami finansowymi j.s.t. oraz efektywność wykonania zadań samorządowych, znajdująca odzwierciedlenie w poziomie zaspokojenia potrzeb mieszkańców wspólnot samorządowych.

Istotną wartość będzie mieć też analiza rzadko już dziś przytaczanych, z różnych względów (upływu czasu, propagowanej w danym okresie ideologii ustrojowej¹³ itp.), poglądów wybitnych przedstawicieli nauki prawa oraz ekonomii okresu międzywojennego. Sformułowane przez nich tezy, propozycje rozwiązań prawnofinansowych są nie tylko interesujące ze względów naukowych, ale okazują się często, mimo upływu długich lat, także wartościowe pod względem użytecznym – dotyczą bowiem i współcześnie pojawiających się problemów, np. naruszania zasady adekwatności zasobów finansowych j.s.t. do nałożonych nań zadań, niskiej efektywności wykorzystania czy marnotrawienia środków finansowych przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego¹⁴. Wartości płynące z prowadzenia

¹² Utylitarność jest wartością pożądaną dla wszystkich badań naukowych – zob. np. uwagi C. Kosikowskiego odnoszące się do służebnej roli nauki (C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011, s. 21). Jednak w przypadku analizowanej dziedziny, z przyczyn dalej wskazanych, cecha ta nabiera szczególnego znaczenia.

¹³ W Polsce, podobnie jak w innych państwach, które po zakończeniu II wojny światowej znalazły się w zasięgu silnych wpływów polityczno-militarnych ZSRR, od lat 50. XX wieku przez długie lata samorząd terytorialny był traktowany jako instytucja „burżuazyjna”, „anachroniczna i niepotrzebna” (zob. szerzej np.: B. Zawadzka, *Pozycja ustrojowa samorządu w państwie socjalistycznym*, Państwo i Prawo 1983, nr 9, s. 37; J. Surowiec, *O koncepcji władz lokalnych w PRL*, Państwo i Prawo 1983, nr 9, s. 48).

¹⁴ Z uwagi na niejednolite definiowanie pojęcia „samorządowa jednostka organizacyjna” we współczesnej nauce oraz nieuwzględnianie go w encyklopediach i leksykonach prawniczych [nie ma go np. w *Encyklopedii prawa*, U. Kalina-Prasznic (red.), Warszawa 1999 (i w wyd. z 2004 r.), ani w *Leksykonie instytucji prawa administracyjnego*, W. Dawidowicz (red.), Gdańsk 1996], **zaznacza się, że w niniejszej pracy pod pojęciem „samorządowa jednostka organizacyjna” rozumie się każdą strukturę organizacyjną utworzoną przez j.s.t. lub do niej przynależną, niezależnie od jej formy prawnej, posiadania osobowości prawnej, czy też jej braku, wyposażoną w składniki materialne i osobowe (personel), realizującą powierzone jej na podstawie przepisów prawa zadania publiczne.** Przyjęte rozumienie samorządowej jednostki organizacyjnej uznawane jest w nauce prawa administracyjnego za szerokie ujęcie analizowanego pojęcia – zob. np.: A. Szewc, G. Jyż, Z.

badan prawno-historycznych doceniają przedstawiciele współczesnej doktryny prawa finansowego, którzy zastanawiając się nad nowymi wyzwaniami dla polskiej nauki prawa finansowego podkreślają niewielką liczbę prac o charakterze historycznym powstałych we współczesnej nauce prawa finansowego¹⁵.

Cele badawcze i tezy pracy

Zasadniczymi celami niniejszej pracy są analiza i ocena procesu kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda* odnoszących się do form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w drugiej dekadzie XXI wieku. Realizacji celów głównych rozprawy służyć ma znalezienie odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak przebiegał i przebiega proces kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce? Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymagać będzie dokonania analizy różnorodnych – istotnych dla problematyki badawczej - zagadnień, takich jak np.: geneza poszczególnych form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, pierwotne zasady działania form, wprowadzane w tym zakresie zmiany, okres stosowania danej formy organizacyjno-prawnej, a także przyczyny, zalety i wady ustanawianych rozwiązań prawnych w dziedzinie organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.

W ramach prowadzonych analiz podjęte zostaną m.in. próby ustalenia i scharakteryzowania niezbadanych dotąd w nauce prawa finansowego form prawnych, w jakich mogła być organizowana gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego w

Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 98-99; A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny (dalej: RPEiS) 2005, z. 3, s. 110-111; C. Martysz, A. Wierzbicka, *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, System Informacji Prawnej LEX (dalej: LEX) nr 90919.

Za pojęcia równoznaczne z terminem „samorządowa jednostka organizacyjna” uznaje się w literaturze pojęcia „jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego”, „jednostka organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego”, a także: „gminna jednostka organizacyjna”, „powiatowa jednostka organizacyjna”, „jednostka organizacyjna samorządu województwa” (zob. np. A. Szewc, *O pojęciu...*, s. 105). Wymienione terminy będą używane zamiennie w niniejszej pracy.

¹⁵ Zob. np.: E. Ruśkowski, *Prawo finansowe jako...*, s. 452; C. Kosikowski, *Stare tradycje i nowe wyzwania dla polskiej nauki prawa finansowego*, w: A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000, s. 350 i n.

okresie II Rzeczypospolitej oraz w latach 1944-1950¹⁶. Jednym z zakładanych efektów badań będzie stworzenie katalogu obejmującego wszystkie formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce, od form stosowanych w okresie II RP do form dzisiejszych.

- W jakim stopniu i jakiego rodzaju zadania nałożone na j.s.t. były w przeszłości i są obecnie finansowane w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego? Przy udzielaniu odpowiedzi na to pytanie zostaną ukazane: 1) zakres zadań samorządu terytorialnego w poszczególnych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce oraz dopuszczalnych form prawnych ich realizacji, 2) przyczyny i skala wykorzystania form organizacyjno-prawnych samorządowej gospodarki budżetowej przy wykonywaniu zadań samorządowych w poszczególnych okresach działania samorządu terytorialnego w Polsce, 3) rodzaj zadań samorządowych finansowanych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, 4) zakres samodzielności j.s.t. przy dokonywaniu wyboru form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej dla wykonania nałożonych na samorząd terytorialny zadań publicznych oraz 5) poglądy przedstawicieli nauki na temat finansowania zadań samorządu terytorialnego w sferze samorządowej gospodarki budżetowej.
- Czy obowiązujące obecnie, tj. reformie finansów publicznych z 2009 r., rozwiązania w zakresie form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego realizują postulat racjonalności (oszczędności, efektywności) wykorzystania publicznych środków finansowych oraz pozwalają na efektywne wykonywanie zadań samorządowych? Jakie rozwiązania prawne należy przyjąć dla podniesienia racjonalności w prowadzeniu gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w przyszłości?

Przeprowadzenie analizy i oceny procesu kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce w sposób rzetelny i kompleksowy wymaga uwzględnienia różnorodnych zagadnień stanowiących swego rodzaju tło dla rozważań zasadniczych. Stąd też za cele uzupełniające¹⁷ przyjęto w pracy analizę najważniejszych kwestii odnoszących się do ustroju i zakresu działania samorządu

¹⁶ Zob. szerzej pkt *Uzasadnienie podjęcia problematyki badawczej*.

¹⁷ Szerzej na temat podziału celów na cele główne i cele uzupełniające zob. np.: J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 182; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999, s. 9.

terytorialnego¹⁸, a także wskazanie podstaw prawnych i głównych zasad gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w rozpatrywanych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce.

Przystępując do analizy problematyki badawczej można sformułować trzy zasadnicze tezy, których poprawność zostanie zweryfikowana w niniejszym opracowaniu:

Teza 1.: W okresie II Rzeczypospolitej (kiedy to rozpoczął się proces kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce) prawodawca i przedstawiciele nauki nie posługiwali się wprowadzie pojęciem form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, jednak wprowadzone regulacje prawne tworzyły *de facto* podstawę dla ich wyróżnienia. Wśród form organizacyjno-prawnych międzywojennej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego były formy, które można uznać za praformy dwóch zasadniczych form organizacyjno-prawnych współczesnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce, tj. samorządowej jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego.

Teza 2.: Ewolucję form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego jaka dokonuje się w Polsce od czasów II RP zahamowały rozwiązania prawne przyjęte w 2009 r. dotyczące reorganizacji publicznej gospodarki finansowej.

Teza 3.: Kształtowanie form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego jest związane nie tyle ze zmiennością zadań samorządu terytorialnego, co głównie z celami publicznej gospodarki finansowej. Obowiązujące obecnie rozwiązania prawne w dziedzinie organizacji działalności budżetowej samorządu terytorialnego, traktujące priorytetowo realizację postulatu przejrzystości finansów publicznych, mogą stanowić

¹⁸ Uwzględnienie zagadnień ustrojowych dla osiągnięcia wyznaczonych w niniejszej pracy celów badawczych wydaje się konieczne. Istnienie ścisłych związków między ustrojem państwa a charakterem jego gospodarki finansowej podkreślają przedstawiciele nauki prawa finansowego. W. Nykiel stwierdził: „Treść rozwiązań odnoszących się do budżetów lokalnych, kształt instytucji i konstrukcji prawnych w tym zakresie są wypadkową wielu czynników, wśród których na plan pierwszy wysuwają się czynniki ustrojowe. Występują bowiem ścisłe związki między charakterem państwa, jego założeniami ustrojowymi a rolą i miejscem organów lokalnych oraz ich gospodarką finansową. Organizacja aparatu państwowego (...), relacje między poszczególnymi szczeblami struktury państwa determinują bezpośrednio lub pośrednio bądź wpływają pośrednio na unormowania odnoszące się do budżetów lokalnych (W. Nykiel, *Rola dochodów w zrównoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 5, 7; zob. też np.: J. Zdzitowiecki, *Zasady budżetowe w Konstytucji PRL*, RPEiS 1958, z. 2, s. 21; A. Komar, *Budżety terenowe*, w: M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, s. 229; tenże, *Struktura budżetu...*, s. 5; C. Kosikowski, *Charakter prawny zasad budżetowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1962, z. 62, s. 102; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1995 s. 93 i n.; A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 13).

poważne utrudnienia dla j.s.t. w swobodnym i racjonalnym zarządzaniu finansami samorządowymi.

Na podstawie przeprowadzonych analiz i zaprezentowanych ocen procesu kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce zostaną sformułowane odnoszące się do form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w drugiej dekadzie XXI wieku postulaty *de lege ferenda*. Będą one stanowiły swego rodzaju odpowiedź na pytanie badawcze dotyczące przyjęcia określonych rozwiązań prawnych mających na celu podniesienie racjonalności gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce.

Konstrukcja pracy, obrane metody badawcze

Dla realizacji wyznaczonych celów badawczych, praca została podzielona na cztery rozdziały. W rozdziale I, stanowiącym wprowadzenie do zasadniczych rozważań, omówiono podstawowe zagadnienia dla wybranej problematyki badawczej. Zdefiniowano zatem, uwzględniając poglądy doktryny międzywojennej i współczesnej, pojęcia samorządu terytorialnego, budżetu samorządowego, gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego oraz form organizacyjno-prawnych tej gospodarki, omówiono zagadnienie genezy samorządu terytorialnego (co wydawało się konieczne dla wykazania poprawności ujęcia historycznego podjętej problematyki badawczej) oraz genezy budżetu samorządowego. Kolejne (trzy) rozdziały zostały poświęcone tematyce ustroju samorządu terytorialnego, zadań j.s.t., podstaw prawnych i głównych zasad samorządowej gospodarki budżetowej, a przede wszystkim - form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w poszczególnych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce. Tak więc rozdział II odnosi się do okresu II Rzeczypospolitej (lat 1918-1939), rozdział III – okresu obejmującego lata 1944-1950, a rozdział IV – do okresu współczesnego, trwającego od 1990 r. Dla przejrzystości prowadzonych rozważań, zwłaszcza analiz historyczno-porównawczych, strukturę tych trzech rozdziałów ułożono według jednolitego schematu:

- pkt 1 zawsze dotyczy spraw ustroju samorządu terytorialnego i zakresu jego działania, zawiera też ogólną charakterystykę dopuszczalnych w danym okresie form organizacyjno-prawnych realizacji zadań samorządowych,
- w pkt 2 wskazuje się podstawy prawne oraz najważniejsze zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w rozpatrywanym okresie historycznym,

- natomiast w pkt 3 (najobszerniejszym w każdym z rozdziałów) omawia się problematykę form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego,
- rozdział kończą refleksje podsumowujące.

Tylko w jednym z wymienionych trzech rozdziałów – w rozdziale IV wyodrębniono dodatkowy punkt (pkt 4). Został on poświęcony samorządowym funduszom celowym – historycznej już dziś formie organizacyjno-prawnej, wzbudzającej w okresie jej stosowania poważne spory w nauce prawa finansowego dotyczące jej charakteru¹⁹. Merytoryczną część rozprawy zamyka *Zakończenie*, w którym sformułowano uogólnione wnioski końcowe na temat procesu kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce oraz postulaty *de lege ferenda* dotyczące form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.

Rozważania prowadzone były z zastosowaniem przede wszystkim metody prawnodogmatycznej oraz metody historycznej. W pracy wykorzystano bogaty materiał źródłowy; wymienić tu należy przede wszystkim: akty prawne (głównie z dziedziny prawa budżetowego samorządu terytorialnego, ale także prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego), wydane do regulacji z zakresu prawa budżetowego samorządu terytorialnego przez organy administracji centralnej instrukcje (wytyczne), liczne pozycje literaturowe oraz orzecznictwo.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 31 marca 2017 r.

¹⁹ Zob. szerzej: rozdział IV pkt 3.1 i pkt 4.

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

Dla jasności rozważań prowadzonych w niniejszej pracy konieczne wydaje się zdefiniowanie podstawowych dla podjętej problematyki badawczej pojęć. Należą do nich pojęcia: samorząd terytorialny, budżet samorządowy, gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego, metody budżetowania oraz formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. W trakcie określania wyżej wymienionych terminów zostaną przedstawione i porównane poglądy przedstawicieli nauki z okresu początków samorządu terytorialnego w Polsce, czyli z okresu II Rzeczypospolitej i poglądy przedstawicieli nauki współczesnej. W rozważaniach wprowadzających podjęte zostaną także zagadnienia genezy samorządu terytorialnego oraz genezy budżetu samorządowego.

1. Pojęcie, istota i geneza samorządu terytorialnego

T. Bigo - uznawany za polskiego twórcę klasycznej definicji samorządu terytorialnego²⁰ - stwierdzał (w 1928 r.), że samorząd terytorialny jest „decentralizacją administracji publ., której samodzielными podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę”²¹. Za najważniejsze cechy samorządu terytorialnego wspomniany autor uznawał: osobowość prawną j.s.t., działanie na zasadach decentralizacji²² i samodzielności, władztwo

²⁰ Na temat etymologii pojęcia „samorząd terytorialny” zob. np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 11-12; G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, ks. III *Nauka o państwie z punktu widzenia prawnego*, Warszawa 1924, s. 489-490; A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 30; E. Paziewska, *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011, s. 31.

Jako przykłady opracowań, których autorzy uznają za polskiego twórcę klasycznej definicji samorządu terytorialnego T. Bigo podać można: J. Jendrośka, *Samorząd terytorialny w polskiej nauce prawa administracyjnego*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 184; E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie i cechy samorządu terytorialnego*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 347; E. Nowacka, *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, *Samorząd Terytorialny* 1992, nr 4, s. 11; G. Herc, *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne*, w: M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 11.

²¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152.

²² Decentralizacja jest pojęciem teoretycznym, pojmowanym niejednolicie zarówno na gruncie teorii, jak i norm prawnych. Ogólna definicja pojęcia „decentralizacja” uwypukla trzy zagadnienia: 1) przekazanie przez prawodawcę wykonanie określonych zadań publicznym organom lokalnym (i regionalnym), 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących im samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 3) posiadanie odpowiednich środków dla realizacji własnej polityki (zob. np.: E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Prawo finansowe*, tom I *Finanse publiczne*, M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, E. Kornberger-Sokołowska, M. Supera-Markowska,

administracyjne wynikające z podmiotowości publicznoprawnej oraz posiadanie przymusowej formy – korporacji (czynnik obywatelski – jako kryterium wyodrębnienia spośród innych typów decentralizacji)²³. W czasach współczesnych²⁴ przedstawiciele nauki przy określaniu istoty samorządu terytorialnego nawiązują do poglądów teoretyków okresu międzywojennego (zwłaszcza do koncepcji samorządu terytorialnego T. Bigi)²⁵, poglądów doktryny zachodnioeuropejskiej oraz treści międzynarodowych aktów prawnych wyznaczających standardy w dziedzinie samorządu terytorialnego [przede wszystkim do Światowej Deklaracji Samorządu lokalnego, uchwalonej na Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych we wrześniu 1985 r.²⁶ oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.) i ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r.²⁷]. W literaturze podaje się zatem, że samorząd terytorialny działa z woli państwa, które w drodze odpowiednich aktów normatywnych decyduje o jego powstaniu, organizacji i zakresie działania²⁸. Za konstytutywne cechy samorządu terytorialnego uznaje się: osobowość prawną j.s.t., korporacyjność, działanie na zasadach decentralizacji i samodzielności²⁹. Podkreśla się też, że

Warszawa 2011, s. 171; N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 11; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1995, s. 15).

²³ Zob.: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 80 i n., 140-141.

²⁴ Zob. przyjęte rozumienie wyrażenia „współczesny” – Wstęp niniejszej pracy.

²⁵ Poglądy polskich teoretyków samorządu terytorialnego okresu międzywojennego (T. Bigo, J. Panejki, A. Krońskiego, H. Dembińskiego, B. Wasiutyńskiego i innych) zostały wnikliwie omówione w literaturze (zob. np.: C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972, s. 11 i n.; E. Nowacka, *Spór o pojęcie ...*, s. 3 i n.; J. Jendrośka, *Samorząd terytorialny...*, s. 184 i n.; A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 7 i n.; M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2000, nr 1-2, s. 82 i n.; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 37 i n.; E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie i cechy samorządu...*, s. 236 i n.; G. Herc, *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne*, w: M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 10-11.

²⁶ Według Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (por. art. 2 ust. 1 Deklaracji; tekst Deklaracji został opublikowany w czasopiśmie Wspólnota w 1990 r., w nr 36).

²⁷ Zob. szerzej rozdział IV pkt 1.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego określa samorząd terytorialny w podobny sposób do Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego (por. art. 3 ust. 1 Karty; zob. przypis powyżej).

²⁸ Zob. np.: E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 16; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1996, s. 161; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 343.

²⁹ Zob. np.: M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2000, nr 1-2, s. 85-86; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin...*, s. 81-82; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1994, s. 130; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 299; Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące. Samorząd terytorialny*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 147; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 21; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 129; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 5; tenże, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 68; Z. Janku, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego a istota nadzoru, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej*, w: J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku (red.), *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej*

istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez społeczności lokalne, działające przez swych przedstawicieli³⁰.

W sposób całościowy – zdaniem autorki niniejszej pracy – ujmując istotę samorządu terytorialnego S. Wójcik, który stwierdza, że „samorząd terytorialny jest to wyodrębniona w ustroju państwa struktura organizacyjna społeczności lokalnej, powstała z mocy prawa i woli wyborców wyposażona w podmiotowość prawną oraz środki materialne umożliwiające wykonywanie administracji publicznej, na zasadzie decentralizacji i pod nadzorem administracji rządowej”³¹.

Geneza samorządu terytorialnego jest zagadnieniem niejednolicie ujmowanym w literaturze. Niektórzy autorzy podają, że samorząd terytorialny istniał już w starożytnej Grecji i Rzymie³², są tacy, którzy uważają, że instytucję samorządu terytorialnego utworzono w średniowieczu³³, jednak najliczniejszą grupę zdają się tworzyć autorzy, którzy stanowczo stwierdzają, że podstawy samorządu terytorialnego stworzyły dopiero Wielka Rewolucja Francuska (1789-1799) i przejście państwa policyjnego w państwo konstytucyjne³⁴. Ich zdaniem (podzielanym przez autorkę niniejszej pracy) ani w starożytności ani w wiekach średnich, nie istniały instytucje odpowiadające dzisiejszemu pojmowaniu samorządu terytorialnego. Starożytny samorząd terytorialny, opierający się na samodzielności przyznawanej przez imperia krajom podporządkowanym, zbliżony był bowiem bardziej do

jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007, s. 62; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 17; E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie i cechy...*, s. 347.

³⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny – istota...*, s. 186; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 129, 130; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 5; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 17; J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 22.

³¹ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa: historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 192; podobne, w sposób kompleksowy ujmujące istotę samorządu terytorialnego, definicje skonstruowali np.: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. ogólna. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 312; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny – istota...*, s. 188; G. Herc, *Samorząd terytorialny...*, s. 12.

³² Zob. np. B. Wasiutyński, *Prawo administracyjne. Na podstawie wykładów prof. B. Wasiutyńskiego opracował T.P.*, Warszawa 1936, s. 74-75.

³³ Zob. np.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 50-52; M. Chmaj, *Geneza samorządu terytorialnego*, w: M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 22-23; J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 15; J. Choińska-Mika, *Korzenie polskiej samorządności*, *Samorząd Terytorialny* 2001, nr 1-2, s. 3.

³⁴ Zob. np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 17; A. Pragier, *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. I, Warszawa 1924, s.6-7; J. Zawadzki, J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej polityki komunalnej. Wykłady w Szkole Nauk Politycznych w Warszawie w roku 1934/35*, Warszawa 1935, s. 9-10; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 13 i n.; tenże, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, *Samorząd Terytorialny* 1992, nr 11, s. 24; tenże, *Geneza samorządu terytorialnego*, w: M. Chmaj (red.), *Słownik samorządu terytorialnego*, Lublin 1997, s. 45; tenże, *Geneza europejskiego samorządu terytorialnego*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 13.

Zapis nazwy „Wielka Rewolucja Francuska” zgodnie z wytycznymi określonymi w *Słowniku ortograficznym języka polskiego*, M. Szymczak (red.), Warszawa 1986, s. 689; zob. też np.: <http://sjp.pwn.pl/poradnia/haslo/i-Wielka-Rewolucja-Francuska-i;17177.html>

autonomii terytorialnej niż do instytucji dzisiejszego samorządu terytorialnego³⁵ (określanego też w wielu opracowaniach „nowoczesnym samorządem terytorialnym”³⁶). Również średniowieczny samorząd stanowy, aczkolwiek wywarł istotny wpływ na kształtowanie się samorządu terytorialnego, nie może być uznawany (według tych autorów) za jego poprzednika. Średniowieczne komuny nastawione były bowiem na realizację celów prywatnoprawnych, dbanie o własne interesy, przeciwstawiane interesom państwa. W odróżnieniu od j.s.t. nie wykazywały one dążeń do realizacji celów publicznoprawnych, do wykonywania w terenie administracji państwowej³⁷. Ponadto, samodzielność którą dysponowały wobec państwa, nie zawsze wynikała z jego ustroju prawnego, lecz opierała się często na stanie faktycznym³⁸. Samodzielność zaś „nowoczesnego” samorządu terytorialnego zawsze jest efektem woli ustawodawczej państwa³⁹. Z tych też względów średniowieczne komuny nie mogą być uznane za związki stanowiące podstawę kształtowania się samorządu terytorialnego w dzisiejszym rozumieniu tej instytucji prawnoustrojowej⁴⁰. Pomimo rozbieżności poglądów, badacze problematyki samorządu terytorialnego są zgodni w stwierdzeniu, że instytucja samorządu terytorialnego jest wynikiem długotrwałej ewolucji⁴¹.

Fundamentalne znaczenie w procesie kształtowania instytucji samorządu terytorialnego odegrały dwa kraje: Francja i Prusy. Francuska Konstytuanta z dnia 14 grudnia 1789 r. przyznawała gminie osobowość prawną, dzieliła zadania gminy na zadania (sprawy) własne („*fonctions propres*”) oraz zadania (sprawy) zlecone z zakresu administracji państwowej, przekazane gminie w drodze delegacji ustawowej – tzw. „*fonctions déléguées*”⁴². Zarządzanie sprawami gminy wspomniana ustawa francuska powierzała obieralnym organom gminnym⁴³. Do *fonctions propres* gminy ustawa zaliczała m.in. (art. 50): zarząd dobrami i

³⁵ Zob. np.: Z. Niewiadomski, *Geneza samorządu...*, s. 45; tenże, *Geneza europejskiego...*, s. 13; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 9.

³⁶ Zob. np.: Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 3, s. 39; Z. Niewiadomski, *Geneza europejskiego...*, s. 13; tenże, *Geneza samorządu...*, s. 45; M. Chmaj, *Geneza samorządu...*, s. 23; K. Miskowska-Daszkiewicz i B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorząd terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 21.

³⁷ Z. Niewiadomski, *Geneza europejskiego...*, s. 13; tenże, *Geneza samorządu...*, s. 45.

³⁸ Zob. np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 18; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 9; B. Wasiutyński, *Prawo administracyjne...*, s. 75; Z. Niewiadomski, *Geneza samorządu...*, s. 45; tenże, *Geneza europejskiego...*, s. 13, 17.

³⁹ Zob. np.: A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 6; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 52.

⁴⁰ Zob. np.: Z. Niewiadomski, *Geneza samorządu...*, s. 45; tenże, *Geneza europejskiego...*, s. 13; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 52.

⁴¹ Zob. np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 18; Z. Niewiadomski, *Geneza europejskiego...*, s. 13; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 15; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 11 i n.

⁴² Zob. szerzej np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, 24-25; Z. Niewiadomski, *Geneza europejskiego...*, s. 14; tenże, *Geneza samorządu...*, s. 45; M. Chmaj, *Geneza samorządu...*, s. 21-22.

⁴³ W gminie obywatele wybierali radę municypalną (liczącą od 3-21 osób) jako samorządowy organ uchwałodawczy i kontrolny. Rada wybierała ze swego grona mera – organ wykonawczy gminy. System

dochodami gminnymi, planowanie i realizację wydatków, kierownictwo i wykonanie robót publicznych, zarząd zakładami gminy, dbanie o porządek i bezpieczeństwo na terenie gminy⁴⁴. Natomiast do *fonctions déléguées* gminy należało np. (art. 51 ustawy z dnia 14 grudnia 1789 r.): rozkład podatków bezpośrednich pomiędzy obywatelami gminy, egzekwowanie tych podatków i wpłacanie ich do kas okręgów i departamentów, bezpośredni zarząd budynkami użytku publicznego⁴⁵. Wprowadzony przez francuską ustawę z dnia 14 grudnia 1789 r. podział zadań gminy jako j.s.t. na zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji państwowej znalazł naśladownictwo w regulacjach prawnych wielu państw europejskich⁴⁶. O jego zasadności i postępowości świadczy fakt, że podział ten stosowany jest także dzisiaj, w XXI wieku⁴⁷.

Jak nadmieniono, istotną rolę w rozwoju instytucji samorządu terytorialnego odegrała także teoria i praktyka samorządowa w Prusach. Epokowe wręcz znaczenie przypisuje się ordynacji miejskiej z dnia 19 listopada 1808 r. (*Städteordnung*) – dzieło pruskiego ministra Karla von Steina⁴⁸. Ustawa ta, reformująca radykalnie administrację lokalną Prus, opierała się na założeniu, że państwo powinno obdarzać swoich obywateli zaufaniem i zapewniać im warunki do wykazywania aktywności na rzecz państwa. Karl von Stein głosił zasadę: „Zutrauen veredelt den Menschen. Ewige Vormundschaft hemmt sein Reifen”⁴⁹ (co można przetłumaczyć jako: *Zaufanie uszlachetnia ludzi. Wieczna opieka hamuje dojrzewanie społeczeństwa/rozwój społeczny*⁵⁰). Zamiarem tego wybitnego ministra było pociągnięcie obywateli do udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi⁵¹. Dzięki społecznemu działaniu w ramach samorządu terytorialnego obywatel miał nauczyć się być członkiem organizmu

obieralnych organów w gminach nie zdał egzaminu, głównie z powodu braku właściwego przygotowania osób wybranych do organów samorządu gminnego do pełnienia powierzonych im funkcji oraz z powodu nieustanowienia odpowiednich środków nadzoru państwowego nad działalnością organów samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych gminy (szerzej zob. np.: M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 401-402, s. 417; P. Ashley, *Zarząd centralny i lokalny w Anglii, Francji, Prusiech i Stanach Zjednoczonych. Studium porównawcze*, Lwów 1910, s. 208 i n.; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 62).

⁴⁴ Zob. np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 24-25; M. Chmaj, *Geneza samorządu...*, s. 21-22.

⁴⁵ Zob. szerzej: J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 25. W zakresie realizacji zadań z zakresu administracji państwowej gminy były podporządkowane władzom państwowym (Z. Niewiadomski, *Geneza europejskiego...*, s. 14).

⁴⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 27, 78-79.

⁴⁷ Zob. szerzej rozdział IV pkt 1.2.

⁴⁸ Zob. np.: P. Ashley, *Zarząd centralny...*, s. 226 i n.; Z. Niewiadomski, *Geneza samorządu...*, s. 46; M. Chmaj, *Geneza samorządu...*, s. 22.

B. Wasiutyński określił ustawę miejską Steina „podwaliną nowoczesnego samorządu terytorialnego” (zob. B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937, s. 87).

⁴⁹ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 44.

⁵⁰ Tłumaczenie własne.

⁵¹ Zob. szerzej np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 44 (i powołana tam literatura); P. Górski, *Samorząd gminny*, tom I, Kraków 1894, s. 165 i n.

państwowego. Innymi słowy, Karl von Stein chciał z poddanego państwa policyjnego uczynić obywatela aktywnie uczestniczącego w realizacji zadań publicznych. Idea udziału społeczeństwa w wykonywaniu administracji publicznej, przyświecająca K. von Steinowi przy reformowaniu administracji lokalnej, stała się ideą-fundamentem samorządu terytorialnego⁵².

2. Podstawowe pojęcia z zakresu problematyki gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

Pojęciem zasadniczym dla problematyki gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego jest budżet samorządowy⁵³. Wykształcenie budżetów samorządowych jako odrębnych od budżetu centralnego (budżetu państwa) publicznych zasobów środków finansowych związane jest z procesami decentralizacji administracji publicznej⁵⁴. Ojczyzną budżetu samorządowego jest Francja - kolebka samorządu terytorialnego⁵⁵. Wspomniana już we wcześniejszych rozważaniach ustawa z dnia 14 grudnia 1789 r. uprawniała gminy, w ramach ich *fonctions propres*, do prowadzenia własnej gospodarki finansowej (ustalania i

⁵² Zob. Z. Niewiadomski, *Geneza samorządu...*, s. 47; zob. też np. J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 27, 50, 78-80.

⁵³ **Pojęcie budżetu samorządowego jest równoznaczne z terminem „budżet j.s.t.” i z tego powodu oba terminy będą stosowane w niniejszej pracy zamiennie.**

Etymologia terminu „budżet” jest zagadnieniem wyczerpująco omówionym w literaturze przedmiotu [zob. np.: S. Głabiński, *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1894, s. 487; L. Cossa, *Początki nauki finansów*, Warszawa 1884, s. 39; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej*, Warszawa 1919, s. 516; T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932, s. 3; M. Weralski, *Budżet państwowy*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski, J. Łętowski, A. Kortecki (komitet redakcyjny), Wrocław 1982, s. 9; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1985, s. 11; E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 13; P.M. Pilarczyk, *Początki instytucji budżetu państwa w Polsce*, Poznań 2014, s. 23 i n.; U. Wawer, *Budżet w systemie finansowym państwa*, w: T. Kizukiewicz (red.), *Rachunkowość w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2004, s. 12].

⁵⁴ Zob. np.: N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 81; też, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 20-21; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1985, s. 329; E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji i regionalizacji finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, tom II *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2010, s. 231.

⁵⁵ Zob. np.: J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 329; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin...*, s. 93; na temat genezy samorządu terytorialnego zob. rozdział I pkt 1.

Zdaniem N. Gajl załączków lokalnej gospodarki budżetowej można doszukiwać się już w VII-wiecznej Francji. Wtedy bowiem powstały tzw. etaty, stanowiące zestawienia dochodów i wydatków komun, z podziałem na wydatki zwyczajne (tj. stałe, które musiały być ponoszone przez komuny) i nadzwyczajne (zob. szerzej N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 81; też, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 20-21; zob. też np. E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek ...*, s. 231).

pobierania dochodów gminnych, ustalania i dokonywania wydatków)⁵⁶. Podstawą gminnej gospodarki finansowej były tzw. etaty⁵⁷. Istotne znaczenie w procesie powstania i rozwoju budżetu samorządowego odegrała także koncepcja rozdziału źródeł dochodów w państwie między budżetem państwa a budżetami j.s.t. (ściśle związana ze wspomnianymi procesami decentralizacji administracji publicznej)⁵⁸. Znajdowała ona wyraz w podejmowanych w ustawodawstwach różnych państw próbach oparcia działalności samorządu terytorialnego na stabilnych źródłach dochodów oraz regulacjach przyznających j.s.t. określoną samodzielność finansową⁵⁹. Jak wynika z przeprowadzonych badań, problematyka samodzielności finansowej samorządu terytorialnego absorbowала uwagę przedstawicieli nauki polskiej już w XIX wieku⁶⁰. Owej samodzielności już wtedy dopatrywano się przede wszystkim w posiadaniu przez j.s.t. własnych źródeł dochodów, zapewniających środki finansowe adekwatne do nałożonych nań zadań⁶¹. Za regulacje prawne wyposażające j.s.t. w wydajne źródła dochodowe uznaje się regulacje ustanowione w Prusach w 1893 r., w ramach przeprowadzonej wtedy reformy finansowej w państwie. Rezultatem tej reformy był (jak stwierdza się w literaturze) konsekwentny rozdział dochodów podatkowych między budżetem państwa a budżetami j.s.t.⁶² Był to jednak – jak się wydaje – jeden z nielicznych przykładów dysponowania przez j.s.t. środkami finansowymi odpowiednimi do zakresu powierzonych im

⁵⁶ Zob. szerzej np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 24; o ustawie francuskiej z dnia 14 grudnia 1789 r. nadmieniono w rozdziale I w pkt 1.

⁵⁷ Na temat etymologii i znaczenia terminu „etat” zob. np. P.M. Pilarczyk, *Początki instytucji...*, s. 24, 26-27, 47-48.

W okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej zasady sporządzania etatów gmin nie były unormowane przepisami prawnymi ogólnie obowiązującymi. Organy gmin korzystały zatem z dużej swobody w kształtowaniu zasad prowadzenia gminnej gospodarki finansowej (zob. szerzej np.: J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 329; M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966, s. 79). Generalne podstawy gminnej gospodarki budżetowej stworzono w 1802 r. (zob. szerzej np.: N. Gajl, *Budżet a Skarb...*, s. 82-83; też, *Gospodarka budżetowa...*, s. 21; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I, s. 35 i n.; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 62 i n.).

⁵⁸ Zob. np. E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek...*, s. 231.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Zob. H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1886, s. 139 i n.

⁶¹ Zob. np.: H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 139 i n.

Problematyka samodzielności finansowej samorządu terytorialnego wzbudzała zainteresowanie nauki polskiej okresu II Rzeczypospolitej, w którym rozpoczęła się historia polskiego samorządu terytorialnego. R. Rybarski podkreślał, iż niewystarczalność dochodów własnych samorządu terytorialnego na realizację powierzonych mu zadań jest czynnikiem poważnie osłabiającym pozycję samorządu terytorialnego w państwie, powoduje bowiem uzależnienie samorządu terytorialnego od władzy centralnej (rządowej). Zdaniem wspomnianego autora, zastosowanie w tym przypadku znajduje zasada „kto daje pieniądze, ten rządzi” (zob. R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935 r., s. 387). Podobne tezy formują przedstawiciele nauki współczesnej (zob. np.: A. Komar, *Problematyka finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, RPEiS 1990, nr 3-4, s. 10; E. Ruśkowski, *Przemiany finansów samorządu terytorialnego w Polsce na tle krajów zachodnich*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 4, s. 5 i n.; E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek...*, s. 243 i n.).

⁶² Zob. np.: R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 387; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie. Po rozbiorach*, tom IV, Lwów 1920, s. 70-71, 79; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Warszawa 1971, s. 13-14.

zadań, trudności finansowe wpisały się bowiem jako stały element w historię samorządu terytorialnego większości państw europejskich (także Polski)⁶³.

Przeprowadzona analiza literatury międzywojennej prowadzi do wniosku, że w okresie II RP problematyka budżetu samorządowego budziła znacznie mniejsze zainteresowanie przedstawicieli nauki niż problematyka budżetu państwa⁶⁴. Do grona nielicznych, którzy w Polsce międzywojennej zdefiniowali wprost pojęcie budżetu samorządowego należeli L. Starzyński, M. Gutkowski i A. Pragier. Pierwszy z wymienionych nazwał uchwalenie budżetu j.s.t. „jednym z najdonioślejszych aktów” podejmowanych przez organy samorządowe⁶⁵. Budżet bowiem – pisał (w 1933 r.) L. Starzyński „...wskazuje wysokość dochodów związku samorządowego⁶⁶, jakie mają wpłynąć w danym okresie budżetowym, i przesądza jakie wydatki winny być z tych dochodów pokryte. Budżet zatem określa rozmiary i treść gospodarki samorządowej. Korzystne ustosunkowanie wydatków i dochodów, oszczędność i porządek w gospodarce związku samorządowego w niemałej mierze zależą od budżetu, i to zarówno od jego treści, jak i od formy oraz sposobu ułożenia budżetu”⁶⁷. M. Gutkowski określając budżet samorządowy wskazywał na trzy podstawowe jego funkcje: 1) planu gospodarowania j.s.t., 2) „normy rządzenia w zakresie ściągania dochodów i uskuteczniania wydatków” oraz 3) środka kontroli⁶⁸. Natomiast A. Pragier stwierdzał, że budżet samorządowy ma „dwoisty charakter: 1. normy prawnej, upoważniającej władzę wykonawczą do pobierania dochodów i czynienia wydatków w przewidzianej wysokości oraz wiążącej tę władzę pod względem form rachuby i kontroli, i 2. zestawienia wydatków i dochodów, przewidywanych w pewnym terminie, służącego do należytej oceny położenia gospodarczego i skarbowego. Budżet związku komunalnego⁶⁹, formalnie uchwalony i zatwierdzony, stanowi zatem przepis prawny, obowiązujący władzę

⁶³ Zob. np. E. Ruśkowski, *Przemiany finansów...*, s. 4 i n., s. 8; zagadnienie problemów finansowych samorządu terytorialnego w Polsce zostanie zasygnalizowane w dalszych rozważaniach – zob. rozdz. II pkt 1.1 i pkt 1.2., rozdz. IV pkt 1.2.

⁶⁴ Zob. wybitne z okresu II RP opracowania poświęcone problematyce budżetu autorstwa T. Grodyńskiego, Z. Stahla oraz I. Czumy (T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932; tenże, *Budżety Francji i Niemiec w dobie kryzysu*, Kraków 1935; tenże, *Metoda prawa budżetowego*, Poznań 1938; Z. Stahl, *Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencji konstytucyjnych*, Lwów 1934; I. Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924).

⁶⁵ L. Starzyński, *Prawo budżetowe związków samorządowych* (w:) L. Starzyński, F. Grela, *Prawo budżetowe oraz przepisy o kasowości i rachunkowości związków samorządowych*, Warszawa 1933, s. 3.

⁶⁶ W okresie II RP (także w latach 1944-1950) j.s.t. nazywano często (w piśmiennictwie i regulacjach prawnych) „związkami komunalnymi”, a także „związkami samorządowymi” (zob. szerzej: rozdział II pkt 1., rozdział III pkt 1).

⁶⁷ L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 3.

⁶⁸ Zob. M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 109- 110.

⁶⁹ Zob. objaśnienie dotyczące terminologii stosowanej w okresie II RP zawarte w przypisie nr 66.

wykonawczą tego związku, i jednocześnie ustala zakres i kierunek jego gospodarki skarbowej”⁷⁰.

Od restytucji samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. problematyka budżetu samorządowego i prowadzonej na jego podstawie gospodarki finansowej j.s.t. - w odróżnieniu od czasów II Rzeczypospolitej – wzbudza duże zainteresowanie w nauce⁷¹. W podobny natomiast sposób do okresu II RP, definiuje się współcześnie⁷² pojęcie budżetu samorządowego i ukazuje jego znaczenie w działalności j.s.t. Autorzy współcześni uznają zatem budżet samorządowy, uchwalany w formie uchwały budżetowej, za najważniejszy roczny plan finansowy j.s.t.⁷³ Podkreślają, że znaczenie budżetu samorządowego wykracza znacznie poza wąsko rozumianą sferę finansów samorządowych. Budżet samorządowy jest bowiem instrumentem realizacji różnorodnych zadań nałożonych na j.s.t., od tego jak skonstruowany jest budżet samorządowy (w jakiej wysokości i na jakie zadania przeznaczono środki finansowe) zależy prawidłowe funkcjonowanie j.s.t.⁷⁴

⁷⁰ A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I, s. 175-176.

⁷¹ Żywe zainteresowanie nauki sprawami gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego objawiło się zaraz po restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. (zob. np.: A. Komar, *Problematyka finansów...*, s. 7, 8; J. Małecki, J. Sobiech, P. Refermat, *Z badań nad finansami gmin*, Poznań 1991, s. 12 i n., 23 i n., 31 i n.; J. Małecki, J. Sobiech, *Gospodarka budżetowa gmin w 1991 r. w świetle badań ankietowych*, RPEiS 1992, nr 3, s. 51 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 11-12, s. 111 i n.; N. Gaj, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 81 i n., 101 i n.; Z. Gilowska, *Gminy gospodarujące*, Poznań 1994; E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe samorządu terytorialnego*, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 267 i n.).

⁷² Zob. przyjęte w niniejszej pracy rozumienie wyrażenia „współcześnie” (i wyrażen pochodnych) – Wstęp pracy, przypisy.

⁷³ Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 1997, s. 183-184, w wyd. z 2012 s. 201; tenże, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Bydgoszcz 2000, s. 190; tenże *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 157-158; T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 172; też, *Budżet gminy*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996, s. 307; też, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, w: W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 120, 128, 133; E. Ruśkowski, *Podstawowe pojęcia, problemy i klasyfikacje*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 348; K. Sawicka, *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego jako przedmiot nadzoru regionalnej izby obrachunkowej*, w: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, tom II *Finanse i budżety samorządów*, Opole 2000, s. 41, 43; też, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian*, w: J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego*, Poznań 2007, s. 73; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa - Rzeszów 2006, s. 595; E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek...*, s. 237; W. Wójtowicz, *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 77; M. Karlikowska, *Struktura budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, w: W. Miemiec (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006, s. 9; P. Sosnowski, *Finanse i gospodarka samorządu terytorialnego*, pkt 2 *Gospodarka finansowa*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz 2001, s. 149 i n.

⁷⁴ Zob. np.: E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 595; A. Borodo, *Legalna definicja budżetu JST i jego prawny charakter*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo*

We współczesnej literaturze przedmiotu – podobnie jak w czasach II RP - zwraca się także uwagę na złożoność (wielopłaszczyznowość) pojęcia budżetu samorządowego. E. Chojna-Duch wskazuje, że budżet samorządowy jest⁷⁵:

- wyodrębnionym z całości publicznej gospodarki finansowej, samoistnym (niezależnym) zdecentralizowanym zasobem środków pieniężnych, gromadzonym z zasady w sposób bezzwrotny i wykorzystywanym na realizację zadań danej j.s.t.;
- lokalnym planem finansowym (zestawieniem liczbowym zatwierdzonym przez organy stanowiące samorządu terytorialnego), określającym dochody i wydatki oraz przychody i rozchody, deficyt lub nadwyżkę budżetową danej j.s.t. na przyszły rok budżetowy;
- aktem politycznym, przez który organy stanowiące j.s.t. autoryzują działania organów zarządzających w zakresie gospodarki budżetowej (w szczególności zatwierdzają projekty uchwał budżetowych oraz ich wykonanie);
- z prawnego punktu widzenia instytucją prawną – według autorki budżet samorządowy jest aktem normatywnym prawa miejscowego, zawierającym normy powszechnie obowiązującego prawa na danym terenie.

Działalność finansową j.s.t. wykonywaną na podstawie budżetu samorządowego nazywa się działalnością budżetową j.s.t. lub gospodarką budżetową j.s.t.⁷⁶ Relacje między budżetem samorządowym a gospodarką budżetową j.s.t. są dosyć skomplikowane. Budżet samorządowy jest bowiem z jednej strony wytworem tej gospodarki, z drugiej zaś – podstawowym planem finansowym jej prowadzenia⁷⁷. Szerszym od terminu „gospodarka budżetowa j.s.t.” jest pojęcie „gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego”. Przez gospodarkę budżetową samorządu terytorialnego w danym państwie rozumieć należy działalność budżetową (tj. gromadzenie i wydatkowanie środków budżetowych) wszystkich j.s.t. ustanowionych w tym państwie. W sposób kompleksowy definiuje pojęcie gospodarki

finansowe, Warszawa 2003, s. 372; A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 256.

⁷⁵ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 214–215 (w wyd. z 2001 r. – s. 175); też, *Podstawy finansów...*, s. 369-370; podobnie np. E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek...*, s. 233 i n.

⁷⁶ Zob. np.: A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin...*, s. 95; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 56-57; też, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 132; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin...*, s. 95.

Dla jasności rozważań można dodać, że skrót „j.s.t.” użyto w tym zdaniu w znaczeniu „jednostka samorządu terytorialnego”.

⁷⁷ Por. E. Ruśkowski, *Budżet państwa*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 78.

budżetowej samorządu terytorialnego E. Chojna-Duch, wskazując przedmiot, podmioty, cele oraz podstawy gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Autorka stwierdza, iż gospodarką budżetową samorządu terytorialnego jest działalność finansowa (procesy, ogół operacji finansowych) organów samorządowych polegająca na gromadzeniu i wydatkowaniu środków finansowych na cele publiczne, dokonywana na podstawie uchwał budżetowych⁷⁸. Wyodrębnienie w ramach gospodarki budżetowej wykonywanej w państwie gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego wynika z przesłanek ustrojowych, jest przejawem oparcia ustroju państwa na zasadzie decentralizacji władzy publicznej i zasadzie samorządu terytorialnego⁷⁹.

Publiczna gospodarka budżetowa, w tym gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego, była i jest prowadzona za pomocą dwóch zasadniczych metod, tj. budżetowania brutto i budżetowania netto⁸⁰. Budżetowaniem określa się w literaturze i praktyce finansowej metodę (sposób) powiązania (rozliczania się) danej jednostki organizacyjnej z budżetem⁸¹. Budżetowanie brutto pozostaje w pełnej zgodności z zasadą zupełności budżetu, nazywaną też zasadą powszechności budżetu lub zasadą budżetowania brutto⁸². W klasycznym ujęciu zasada ta oznacza postulat zamieszczania w budżecie w pełnych kwotach wszystkich dochodów i wydatków publicznych, z zachowaniem odpowiedniej ich prezentacji, polegającej na ujmowaniu odrębnie wszystkich dochodów i wydatków, bez ich łączenia ze sobą i kompensowania⁸³. Natomiast budżetowanie netto

⁷⁸ Zob.: E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2001, s. 56-57; też, *Podstawy finansów...*, s. 132.

⁷⁹ Podobnie np.: W. Nykiel, *Rola dochodów...*, s. 5, 7; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin...*, s. 93, 95; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 132.

⁸⁰ Zob. np.: N. Gajłowa, *Formy budżetowania*, *Finanse* 1964 nr 8, s. 36 i n.; J. Małecki, *Źródła i metody finansowania działalności*, *Biuletyn Stronnictwa Ludowego*, Warszawa 1973, nr 11, s. 27.

⁸¹ C. Kosikowski, *Formy prawne budżetowania*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982, s. 307).

⁸² Zasady budżetowe definiuje się zazwyczaj jako postulaty doktryny pod adresem budżetu lub szerzej – całej gospodarki budżetowej [zob. np.: A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 159; tenże, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 1997, s. 185, w wyd. z 2012 r. – s. 204; C. Kosikowski, *Zasady budżetowe (na tle projektowanych zmian w prawie budżetowym PRL)*, *Finanse* 1967, nr 5, s. 53; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 139; Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 67; J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1977, s. 57; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 44; E. Ruśkowski, *Budżet państwa...*, s. 83; tenże, *Zasady budżetowe*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 294; B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2012, s. 87; W. Wójtowicz, *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 80].

Pierwsze zasady budżetowe zostały sformułowane w drugiej połowie XIX wieku przez przedstawicieli nauki francuskiej; wymienić tu należy takich teoretyków budżetu jak: Leon Say, Gaston Jèze i René Stourm (zob. szerzej np. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 78 i n.).

⁸³ Zob. szerzej np.: N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 78, 170 i n.; zob. też np.: T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa...*, s. 104; R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 26-27; M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 113; M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje...*, s. 49, 62; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 48; J.

sprowadza się do wynikowego powiązania jednostki organizacyjnej z budżetem (planowaną przez jednostkę nadwyżką lub deficytem)⁸⁴. Zastosowanie obu rodzajów budżetowania jest wynikiem rozwoju historycznego budżetu oraz jego zakresu podmiotowego⁸⁵. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że historycznie wcześniejszą jest metoda budżetowania netto; przeważała ona w budżetach państwowych do początku XIX wieku⁸⁶.

Obydwie metody budżetowania mają zalety i wady (wyczerpująco omówione w literaturze przedmiotu)⁸⁷. Za główną zaletę budżetowania brutto uznaje się to, że umożliwia pokrywanie wydatków niezależnie od wysokości przychodów osiąganych przez daną jednostkę organizacyjną. Ponadto szczegółowe wyspecyfikowanie przychodów i wydatków pozwala na ewidencjonowanie i ścisłą kontrolę wykonania budżetu. Ma to ogromne znaczenie dla jawności finansów publicznych oraz ich dyscypliny. Do najczęściej wskazywanych wad budżetowania brutto należą: 1) brak zainteresowania generowaniem dochodów przez poszczególne jednostki organizacyjne, które bezpośrednio z tych dochodów nie korzystają, nie mają więc szczególnej motywacji do ich pełnej i terminowej realizacji oraz 2) brak bodźców do oszczędnego gospodarowania i wydatkowania środków budżetowych, co wynika z tego, że wydatki budżetowe wygasają z końcem roku kalendarzowego, podstawą zaś planowania wydatków budżetowych na rok następny są często wielkości wydatkowanych środków w roku poprzednim. Główną zaletą budżetowania netto jest elastyczność

Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1977, s. 61; A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 25, 160; A. Komar, *Finanse publiczne*, Warszawa 1994, s. 68; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 140.

⁸⁴ Jednostki organizacyjne finansowane metodą budżetowania netto mogą – w odróżnieniu od jednostek budżetowanych brutto – przeznaczać uzyskane przychody na pokrycie swoich wydatków. Do budżetu odprowadzają one tylko nadwyżkę przychodów nad wydatkami lub otrzymują dotację z budżetu (zob. np.: C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 307; K. Potoczny, *Rachunkowość budżetowa*, Poznań 1997, s. 54; B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, A. Zalański, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2008, s. 85 i n.).

⁸⁵ C. Kosikowski, *Zasady i problemy ogólne finansów publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 271.

⁸⁶ Zob. np.: N. Gajłowa, *Formy budżetowania...*, s. 36; też, *Gospodarka budżetowa...*, s. 172; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Białystok 2007, s. 47.

Powszechność stosowania budżetowania netto wynikała m.in. z powodu braku rozdziału między majątkiem państwowym i majątkiem panującego (zob. szerzej np.: N. Gajłowa, *Formy budżetowania...*, s. 36).

Budżetowanie brutto zostało wprowadzone najwcześniej w polskim preliminarzu budżetowym (czyli projekcie budżetu) na rok 1768, natomiast pierwszym budżetem uchwalonym przy zastosowaniu metody budżetowania brutto był francuski budżet państwowy z 1818 r. (zob. szerzej np.: A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 32; N. Gajłowa, *Formy budżetowania...*, s. 37; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 47-48; C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 309; P.M. Pilarczyk, *Początki instytucji...*, s. 43).

⁸⁷ Zob. np.: T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa...*, s. 111 i n.; A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 32 i n.; S. Bolland, *Zasady gospodarki budżetowej według wykładów Prof. Dr. Stefana Bollanda*, Kraków 1949, s. 10-11; N. Gajłowa, *Formy budżetowania...*, s. 41-42; J. Małecki, *Źródła i metody...*, s. 27; C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 313-314; tenże, *Zasady i problemy ogólne finansów publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 271; tenże, *Zasady i procedury ogólne finansów publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 256; A. Mierzwa, *Jednostki sektora finansów publicznych, Art. 8 [Zasady tworzenia]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 137-138.

finansowania, jednostki organizacyjne nie są bowiem krępowane tak silnie jak przy budżetowaniu brutto wymogami procedury i techniki budżetowej. Uzależnienie wysokości wydatków od uzyskania odpowiednich dochodów pobudza ponadto do efektywnej gospodarki i umożliwia ocenę całokształtu gospodarki jednostek organizacyjnych na podstawie ich wyników finansowych. Jednocześnie jednak swoboda gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych powiązanych z budżetem metodą budżetowania netto oznacza zmniejszenie zakresu redystrybucji budżetowej i dyrektywności kontroli budżetowej.

Formy prawne, w jakich prawodawca dopuszcza finansowanie działalności samorządowych jednostek organizacyjnych prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, a więc formy prawne, w jakich może być organizowana działalność (gospodarka) budżetowa samorządu terytorialnego, określa się współcześnie „formami organizacyjno-prawnymi gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego”⁸⁸. W historycznych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce, czyli w okresie II Rzeczypospolitej i w latach 1944-1950, nie posługiwano się w literaturze i w regulacjach prawnofinansowych wspomnianym określeniem⁸⁹. Jak wynika z wstępnych analiz materiałów źródłowych, pojęcie „formy” w odniesieniu do sposobów organizacji gospodarki budżetowej używane jest w Polsce (podobnie jak w innych krajach europejskich) dopiero od lat 50. XX wieku (poprawność tego stwierdzenia zostanie zweryfikowana w dalszych rozważaniach)⁹⁰. W literaturze przedmiotu używa się różnych terminów uznawanych za równoznaczne z terminem „formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej”. Jako przykłady takich określeń można podać: „formy organizacji działalności budżetowej”⁹¹, „formy gospodarki budżetowej”⁹², „formy organizacji gospodarki budżetowej”⁹³ oraz „formy organizacyjne gospodarki budżetowej”⁹⁴. Problematyka form prawnych, w jakich mogła być w okresach historycznych i może być dzisiaj organizowana gospodarka budżetowa samorządu

⁸⁸ Zob. np.: E. Ruśkowski, *Struktura zewnętrzna i wewnętrzna budżetów samorządowych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 378; tenże, *Struktura zewnętrzna i wewnętrzna budżetów samorządowych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 355; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2001, s. 180; też, *Podstawy finansów...*, s. 380; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, w: J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 48 i n.; też, *Zakres budżetu*, w: W. Miemieć (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006, s. 24.

⁸⁹ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.1. oraz rozdział III pkt 3.1.

⁹⁰ Zob. np.: Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 110 i n.; J. Harasimowicz, *System budżetowy i formy finansowania*, w: L. Kurowski (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1955, s. 80 i n. szerzej zob.: rozdział IV pkt 3.2.1., pkt 3.3.1.1., pkt 3.3.2., pkt 3.4.1., Zakończenie.

⁹¹ Zob. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1977, s. 67.

⁹² Zob. J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 87.

⁹³ Zob. E. Ruśkowski, *Budżet państwa*, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 81.

⁹⁴ Zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 425.

terytorialnego w Polsce stanie się przedmiotem rozważań prowadzonych w dalszych rozdziałach niniejszej pracy.

Rozdział II. Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w latach 1918-1939

1. Ustrój i zakres działania samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny w dzisiejszym rozumieniu tej instytucji powstawał w okresie, gdy Polska znajdowała się pod zaborami⁹⁵. Mocarstwa zaborcze wprowadzały samorząd terytorialny w różnym zakresie i formach, stąd też w 1918 r. na ziemiach Rzeczypospolitej występowało kilka jego typów⁹⁶. W literaturze stwierdza się, że w żadnej dziedzinie życia publicznego odrodzonego po ponad stuletniej niewoli państwa polskiego różnice dzielnicowe nie zaznaczyły się tak silnie, jak w obszarze samorządu terytorialnego⁹⁷.

Na terenach byłego zaboru pruskiego samorząd terytorialny istniał w rozbudowanej postaci, bo aż w trzech z czterech jednostkach podziału terytorialno-administracyjnego, mianowicie w gminie (miejskiej i wiejskiej), powiecie oraz w prowincji⁹⁸. W byłym zaborze austriackim samorząd terytorialny funkcjonował w ramach kształtowanej od lat 60. XIX wieku autonomii krajów koronnych, którym była m.in. Galicja. Samorząd terytorialny był tam dwupoziomowy, tj. gminny (wiejski i miejski) oraz powiatowy⁹⁹. Miasta Lwów i Kraków

⁹⁵ Na temat pojęcia, istoty oraz genezy samorządu terytorialnego zob. rozdz. I pkt 1.

⁹⁶ Według K. Grzybowskiego i H. Izdebskiego, na ziemiach polskich w 1918 r. występowały cztery typy samorządu terytorialnego z dodatkowymi lokalnymi odmianami - zob.: K. Grzybowski, *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, w: J. Bardach (red. ogólna), *Historia państwa i prawa Polski*, Warszawa 1982, tom IV, s. 78 i n., 306 i n., 483 i n., 647 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 5, s. 36.

⁹⁷ Zob. np.: W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 341; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 5, s. 36; tenże, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 71.

⁹⁸ Samorząd terytorialny nie występował tylko na szczeblu obwodów rejencyjnych. Działały tu urzędy zwane rejencjami, które były wyłącznie organami administracji rządowej. Największą jednostką podziału terytorialnego Prus była prowincja. Szerzej na temat podziału terytorialnego Prus i organizacji administracji publicznej, w tym na ziemiach byłego zaboru pruskiego, zob. np.: P. Ashley, *Zarząd centralny i lokalny w Anglii, Prusiech i Stanach Zjednoczonych. Studium porównawcze*, Lwów 1910, s. 106-138; S. Kutrzeba, *Historia ustroju polski w zarysie*, t. IV *Po rozbiorach*, Lwów 1920, s. 39 i n.; M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 490-491, 493-494; K. Grzybowski, *Od uwłaszczenia...*, s. 479-501. Na temat podstaw prawnych i cech samorządu terytorialnego w byłym zaborze pruskim zob. np.: K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa-Kraków 1921, s. 53 i n.; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 83-84; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 52-53; tenże, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 5, s. 36.

⁹⁹ Niektórzy autorzy podają, że samorząd terytorialny w Galicji był trzystopniowy i wyodrębniają oprócz samorządu gminnego i powiatowego jeszcze samorząd krajowy, jako najwyższy szczebel samorządu (zob. np.:

rzadziły się odrębnymi statutami¹⁰⁰. Zdecydowanie najgorzej rozwinęła się samorządność terytorialna na ziemiach byłego Królestwa Polskiego. W okresie od 1863 r. do 1914 r. instytucje tej samorządności działały tam tylko w gminach wiejskich¹⁰¹. Zaborca rosyjski wprowadził je ukazem z dnia 19 lutego/2 marca 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich (Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 62, s. 36-93)¹⁰² wraz z reformą uwłaszczeniową. Charakterystycznymi cechami samorządu terytorialnego w Królestwie Polskim były: brak wybieralnych organów uchwałodawczych¹⁰³, podleganie silnemu nadzorowi ze strony władz

K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz...*, s. 12 i n.; P. Typiak, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 1946, s. 9; A. Nowakowski, *Samorząd terytorialny w Galicji na przełomie XIX-XX wieku*, Samorząd Terytorialny 1993, nr 1-2, s. 95). Inni stwierdzają, że uprawnienia przyznane Sejmowi Koronnemu w Galicji wykazywały cechy autonomii i tym samym była to instytucja dysponująca szerszym zakresem samodzielności niż ta, jaką mają organy samorządu terytorialnego [zob. np.: A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975, s. 19; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 13; zob. też wyjaśnienie różnicy między autonomią a decentralizacją administracji - S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, w: M. Kallas (red.), *Konstytucje polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s.95].

Na temat podstaw prawnych i ustroju samorządu terytorialnego w byłym zaborze austriackim zob. np.: S. Kutrzeba, *Historia ustroju...*, t. IV, s. 231 i n.; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I, s. 118 i n.; K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz...*, s. 7 i n.; K. Grzybowski, *Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków 1959; tenże, *Od uwłaszczenia...*, s. 306 i n.; A. Nowakowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 93 i n.; M. Krzymkowski, *Ziemie polskie pod zaborem austriackim*, w: K. Krasowski i In., *Historia ustroju państwa*, Poznań 1994, s. 321 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 216 i n.; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 85 i n.; W. Wytrązek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009, s. 28 i n.

¹⁰⁰ Miasto Kraków otrzymało odrębny statut w 1866 r. (zmiana w 1901 r.), miasto Lwów – w 1870 r. (zob. np.: K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz...*, s. 11; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I, s. 125).

¹⁰¹ Warto nadmienić, że pierwsze próby utworzenia samorządu terytorialnego w Królestwie Polskim zostały podjęte już w 1861 r. (przed powołaniem instytucji samorządowych w Rosji), z inicjatywy polskiego arystokraty-ziemianina, sprawującego funkcję naczelnika rządu cywilnego - A. Wielopolskiego [por. ukaz cara Aleksandra II z 24 maja/5 czerwca 1861 r. o radach miejskich (DPKP, t. 58, s. 328-363), ukaz cara Aleksandra II z 24 maja/5 czerwca 1861 r. o radach powiatowych (DPKP, t. 58, s. 294-327), ukaz cara Aleksandra II z 24 maja/5 czerwca 1861 r. o radach gubernialnych (DPKP, t. 58, s. 276-293)]. Działalność rad miejskich i powiatowych (gubernialnych nie zdążono wybrać) przerwał wybuch powstania styczniowego. Po upadku powstania, instytucje samorządności terytorialnej wprowadzone przez A. Wielopolskiego już się nie odrodziły. Na temat rad samorządowych A. Wielopolskiego zob. szerzej np.: A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I s. 77, 89 i n., 105 i n.; W. Korotyński, *Dawne Rady Miejskie i Powiatowe*, Warszawa 1906, s. 14 i n., 30-31, 36 i n. 57-58, 92 i n.; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. III, Lwów 1920, s. 123 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 150; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Samorząd terytorialny w zaborze rosyjskim? Początki decentralizacji administracji terenowej w Królestwie Polskim i na Ziemiach Zabrzanych w latach 1861-1915*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 7-8, s. 156-158.

¹⁰² Dalej: ukaz z 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich. Fragmenty ukazu dostępne np. w: M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795-1918*, Warszawa 2006, s. 156-158; A. Bereza, G. Smyk, W.P. Tekely, A. Wrzyszczy, *Historia administracji w Polsce 1774-1989. Wybór źródeł*, Warszawa 2006, s. 188 i n.

¹⁰³ Organami uchwałodawczymi i kontrolnymi samorządu wiejskiego były zebrania gminne i zebrania gromadzkie. Zebrania gminne składały się ze wszystkich pełnoletnich mężczyzn, zamieszkałych w danej gminie i posiadających na własność w jej obrębie co najmniej 3 morgi gruntu (dla mieszkańców osad obniżono ten wymóg do ½ morgi). Natomiast zebrania gromadzkie tworzyły wszyscy pełnoletni włościanie-gospodarze (również kobiety), mające w obrębie gromady własne domostwa i grunty, bez względu na powierzchnię tych gruntów (por. art. 13-14, 97-98 ukazu z 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich). Zebrania, zwłaszcza w gminie, nie były w stanie wypełniać swej funkcji. Niemożność ta wynikała z kilku przyczyn. Po pierwsze, zebrania gminne liczyły często kilkaset osób, były więc zbyt liczne, by móc sprawnie i efektywnie funkcjonować. Po drugie, z powodu ograniczenia udziału inteligencji w zebraniach, ich członkami były w większości osoby niewykształcone, skłonne do zachowań naruszających porządek i dyscyplinę. Dodatkową przeszkodę w

rządowych oraz niedobór środków finansowych¹⁰⁴, skutkujący niemożnością podejmowania inwestycji (co doprowadziło do ogromnych zaniedbań w infrastrukturze społecznej i technicznej ziem byłego Królestwa). H. Izdebski podkreśla, że brak w Królestwie Polskim samorządu miejskiego był rzadkością w skali Europy¹⁰⁵. Samorząd ten, wraz z samorządem powiatowym, ustanowiono w Królestwie Polskim dopiero w czasie I wojny światowej pod okupacją austro-niemiecką; organy samorządu terytorialnego działały w warunkach całkowitej zależności od władz okupacyjnych¹⁰⁶. Znacznie lepiej niż w Królestwie Polskim samorząd terytorialny rozwinięty był we wschodnich regionach byłego zaboru rosyjskiego, czyli na Kresach Wschodnich (nazywanych przez Rosjan „guberniami zachodnimi” lub „Rosją Zachodnią”¹⁰⁷), gdzie występował w gminach wiejskich, gminach miejskich oraz w ziemstwach (jako samorząd powiatowy i gubernialny)¹⁰⁸.

Ujednolicenie zasad działania samorządu terytorialnego traktowano jako istotne zadanie odrodzonego w 1918 r. państwa polskiego. Jego wykonanie napotykało jednak na rozmaite trudności; do najważniejszych należały: brak gotowej koncepcji budowy samorządu terytorialnego w skali kraju (wynikający z rozbieżności w poglądach poszczególnych ugrupowań politycznych na temat właściwego dla II Rzeczypospolitej modelu samorządu terytorialnego¹⁰⁹, a także z przyzwyczajień do rozwiązań istniejących w czasie zaborów¹¹⁰),

racjonalnym podejmowaniu uchwał samorządowych stanowiła praktyka obradowania pod gołym niebem, z powodu braku odpowiednio dużych lokali (szerzej zob. np.: H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 18, 45; S. Kutrzeba, *Historia ustroju...*, t. III, s. 134; K. Grzybowski, *Od uwłaszczenia...*, s. 80-81; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 100; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Samorząd terytorialny...*, s. 159 i n.).

¹⁰⁴ Na temat finansów samorządu wiejskiego w Królestwie Polskim zob. np.: H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 140 i n., 154 i n.; B. Markowski, *Finanse związków komunalnych w b. Królestwie Kongresowym*, w: B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski, *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, reprint „Przemiany” Warszawa 1990, s. 13 i n., 21; B. Markowski, *Finanse samorządu...*, s. 301 i n.; S. Kutrzeba, *Historia ustroju...*, t. III, s. 134 i n.; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. II, s. 71 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Samorząd terytorialny...*, s. 161-162.

¹⁰⁵ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 146; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2004, s. 52.

¹⁰⁶ Szerzej na temat rozwiązań prawnych odnoszących się do samorządu miejskiego i powiatowego wprowadzonych w czasie I wojny światowej na terenie Królestwa Polskiego przez władze niemieckie i austriackie zob. np.: K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych...*, s. 27-28; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I, s. 91 i n., 107 i n., cz. II s. 89; A. Ajnenkiel, *Administracja...*, s. 24 i n.; B. Leśnodorski, *Polska w dobie zaborów*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 479-480; B. Markowski, *Finanse samorządu...*, s. 303-304; tenże, *Finanse związków...*, s. 22 i n.; E. Taylor, *Polityka skarbową...*, s. 4-5.

¹⁰⁷ Zob. W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 237.

¹⁰⁸ Na temat ustroju i zakresu działania samorządu terytorialnego na Kresach Wschodnich zob. np.: B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937, s. 86 i n.; S. Kutrzeba, *Historia ustroju...*, t. III, s. 197 i n.; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I, s. 162 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 249 i n.; J. Strzeszewski, *Organizacja samorządu i ustrój skarbowości komunalnej na Kresach Wschodnich*, w: B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski (praca zbiorowa), *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923 reprint Przemiany Warszawa 1990, s. 47 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Samorząd terytorialny...*, s. 164 i n.; na temat spraw skarbowych zob. np. B. Markowski, *Finanse samorządu...*, s. 305 i n.

¹⁰⁹ Na temat politycznych koncepcji samorządu terytorialnego w odrodzonej po długich latach zaborów Polsce zob. np.: J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 85-87; tenże, *Prawo administracyjne*,

ogromne problemy wewnętrzne kraju, przede wszystkim brak spójności między poszczególnymi dzielnicami państwa (spowodowany zróżnicowaniem systemów ekonomicznych i prawnych poszczególnych dzielnic, występowaniem między nimi głębokich różnic w rozwoju gospodarczym)¹¹¹ oraz skomplikowana sytuacja zewnętrzna II Rzeczypospolitej, zwłaszcza stopniowe, niezwykle uciążliwe dla ustalenia stabilnego systemu administracji terytorialnej, kształtowanie granic niepodległego państwa, w miarę przyłączania do niego nowych terenów (trwające do 1938 r.)¹¹². Choć inicjatywy legislacyjne polonizujące (dostosowujące rozwiązania prawne do warunków i potrzeb odrodzonej Polski) i ujednolicające ustroj samorządu terytorialnego podjęto już w pierwszych miesiącach po odzyskaniu niepodległości¹¹³, to organizacja i zasadniczy zakres działalności samorządu terytorialnego opierały się przez długie lata (aż do 1933 r.) na regulacjach odziedziczonych po zaborcach. W obliczu tego faktu zasadne wydaje się podkreślenie, że już w latach 1923-1924 (a zatem znacznie przed unifikacją ustrojową) wprowadzono jednolite w skali kraju - poza

Warszawa 1977, s. 122 i n.; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 148-149; A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006, s. 114 i n.; M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 15-16; M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006, s. 44-52; M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010 (całe opracowanie).

¹¹⁰ Zob. Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 3, s. 40.

¹¹¹ Szerzej na temat problemów gospodarczych odrodzonej Polski, m.in. wyniszczenia kraju po I wojnie światowej, wspomnianego braku spójności wewnętrznej kraju, kosztów i skutków wojny polsko-bolszewickiej (1919-1921), wielkiej inflacji lat 20. oraz kryzysu światowego lat 30. XX w. zob. np.: E. Strasburger, *Nauka skarbowości (część ogólna)*, Warszawa 1924, s. 8 i n. (autor omawiając skutki I wojny światowej wyróżnia skutki ekonomiczne i natury moralnej, m.in. upadek etyki i respektu dla prawa); K. Ostrowski, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958, s. 13 i n., 67 i n., 181 i n.; tenże, *Finanse i prawo finansowe*, w: F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski*, cz. I, Warszawa 1962, s. 270-271; E. Taylor, *Inflacja polska*, Poznań 1926; S. Kutrzeba, *Polska odrodzona 1914-1928*, Kraków 1928, s. 145 i n., 161 i n., 227 i n., 315 i n.; K. Niemiński, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946, s. 24 i n.; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 273 i n.; H. Zieliński, *Historia Polski 1864-1939*, Warszawa 1971, s. 146 i n.; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918-1939*, Warszawa 1999, s. 9 i n., 51, 62 i n., 323 i n.; tychże, *Spoleczno-gospodarcze przesłanki powstania Polski Ludowej*, w: J. Kaliński, Z. Landau (red.), *Gospodarka Polski Ludowej 1944-1955*, Warszawa 1986, s. 17 i n.; M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 499. Na temat różnic w systemach prawnych poszczególnych dzielnic odrodzonej Polski zob. np.: A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2009, s. 255 i n.; na temat zróżnicowania systemów finansowych odrodzonego państwa polskiego zob. np.: B. Markowski, *Administracja skarbową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 49 i n.; B. Markowski, J. Horoszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski, *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, *Dodatek, Uzasadnienie, cz. pierwsza, Obecny stan skarbowości komunalnej w Polsce*, s. 23 i n.; A. Ajnenkiel, *Ziemie polskie w latach 1864-1918. Polska odrodzona 1918-1939*, w: A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764-1939)*, Warszawa 1974, s. 174 i n.

¹¹² Na temat terytorium i procesu kształtowania granic II Rzeczypospolitej zob. np.: M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w. ...*, s. 305; tenże, *Ustrój Polski Ludowej (1944-1989)*, w: M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 17-18; A. Ajnenkiel, *Wiadomości wstępne*, w: F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939, Część I*, Warszawa 1962, s. 28-29; M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita...*, s. 495 i n.

¹¹³ Szerzej zob. rozdział II pkt 1.1.

wyposażonym w autonomię województwem śląskim¹¹⁴ - unormowania prawne w dziedzinie gospodarki finansowej samorządu terytorialnego [por. art. 74 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 747 z późn. zm.), przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. Nr 51, poz. 522)]¹¹⁵.

Dla jasności dalszych rozważań należy jeszcze dodać, że w okresie II Rzeczypospolitej w aktach prawnych, orzecznictwie, literaturze a także w praktyce, j.s.t. nazywano „jednostkami samorządu terytorialnego”, częściej - „związkami komunalnymi”, a także (zwłaszcza po 1933 r.) „związkami samorządowymi” [por. np. art. 65 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267), art. 8 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz. U. Nr 13, poz. 141), art. 71 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, tytuł oraz § 1, 2, 9, 12 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne, art. 1-3 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.), art. 1 ustawy z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 63, poz. 479), orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 1934 r. (IC 2593/33)]¹¹⁶. Wymienione określenia traktowano jako synonimy. Autorka niniejszej pracy prowadząc rozważania, będzie posługiwać się terminami współcześnie używanymi, czyli „jednostka samorządu terytorialnego”, „jednostki samorządu terytorialnego” (stosując przyjęty skrót „j.s.t.”¹¹⁷). Natomiast terminologia stosowana w czasach II RP znajdzie odzwierciedlenie w przytaczanych fragmentach literatury i przepisach prawnych z tego okresu.

1.1. Podstawy prawne i organizacja samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej działał w gminach wiejskich, miastach, powiatach, a na terenach byłego zaboru pruskiego także w województwach (poznańskim i pomorskim), stanowiąc schedę po pruskich sejmikach prowincjonalnych. Jednostki

¹¹⁴ Szerzej zob. rozdział II pkt 1.1.

¹¹⁵ Szerzej zob. rozdz. II pkt 2.2.1.

¹¹⁶ Zob. np. R. Ciałkowski, *System prawnobudżetowy...*, s. 13.

¹¹⁷ Zob. Wstęp pracy.

samorządu terytorialnego miały nadaną osobowość publicznoprawną, z czego wynikały m.in. uprawnienia do posiadania własnego mienia oraz prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej [por. art. 2 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. Praw Państwa Polskiego¹¹⁸ Nr 13, poz. 140)¹¹⁹, art. 1 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego¹²⁰, art. 1 pkt a dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin miejskich (Dz. Pr.P.P. Nr 14, poz. 150), art. 1 pkt 1 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dz. Pr.P.P. Nr 14, poz. 151), art.10 ust. 3 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. o sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne].

W okresie pierwszych piętnastu lat istnienia II RP ustrój samorządu terytorialnego różnił się w poszczególnych dzielnicach kraju, jak sygnalizowano – opierając się w dużej mierze na regulacjach odziedziczonych po zaborcach, zdemokratyzowanych przez prawodawcę polskiego [por. przepisy: dekretu Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz. Pr. P.P. Nr 18, poz. 48)¹²¹ obowiązującego razem z ukazem z 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich, dekretu z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. Nr 20, poz. 58), dekretu z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych (Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 51), dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, ordynacji powiatowej z 1919 r., ustawy z dnia 26 lipca 1919 r. zmieniającej postanowienia galicyjskiej ustawy gminnej, obowiązującej na terytorjum b. Galicji (Dz. U. Nr 67, poz. 403), ustawy z dnia 26 lipca 1919 r. o połączeniu obszarów dworskich z gminami, obowiązującej na terytorjum b. Galicji (Dz. U. Nr 67, poz. 404), ustawy z dnia 30 stycznia 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim. (Dz. U. Nr 11, poz. 61), ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej (Dz. Pr.P.P. Nr 64, poz. 385), rozporządzenia Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 29 marca 1919 r. (Tygodnik Urz. Nr 5, poz. 24), rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 25 marca 1920 r. (Dz. Urz. M. b. Dz. Pr. Nr 19, poz. 190) zmieniającego pruską ustawę gminną z dnia 3 lipca 1891 r., rozporządzenia Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 12

¹¹⁸ Dalej: Dz.Pr.P.P.

¹¹⁹ Dalej: dekret z 1919 r. o samorządzie miejskim.

¹²⁰ Dalej: ordynacja powiatowa z 1919 r.

¹²¹ Dalej: dekret z 1918 r. o radach gminnych.

sierpnia 1921 r. o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej z dnia 30 maja 1853 r. (Zbiór Ustaw Pruskich str. 261) i o przeprowadzeniu wyborów komunalnych w miastach b. dzielnicy pruskiej (Dz. U. Nr 71, poz. 490), rozporządzenia Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do sejmików powiatowych na obszarze byłej dzielnicy pruskiej (Dz. U. Nr 71, poz. 492), rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do sejmików wojewódzkich (Dz. U. Nr 71, poz. 491 z późn. zm.), rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o samorządzie gminnym z dnia 26 września 1919 r. (Dz. Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich¹²² Nr 21, poz. 215), rozporządzeń Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 27 czerwca 1919 r. (Dz. Urz.Z.C.Z. W. Nr 7, poz. 46) oraz z dnia 14 sierpnia 1919 r. o tymczasowej ustawie miejskiej (Dz. Urz.Z.C.Z.W. Nr 12, poz. 99), rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. o wprowadzeniu na Ziemię Wschodnie ustroju samorządu powiatowego, ustanowionego w b. Królestwie Kongresowym (Dz. U. Nr 72, poz. 651 i 652)]¹²³. Ujednolicenie organizacji samorządu gminnego, miejskiego oraz powiatowego, poza wyposażonym w autonomię województwem śląskim¹²⁴,

¹²² Dalej: Dz. Urz.Z.C.Z.W.

¹²³ Na temat zasad organizacji samorządu terytorialnego w latach 1918-1933 zob. np.: K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz...*, s. 8 i n.; K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1930, s. 1075 i n.; B. Wasiutyński, *Prawo administracyjne. Na podstawie wykładów prof. B. Wasiutyńskiego*, Warszawa 1936, s. 58 i n.; tenże, *Ustrój władz...*, s. 85 i n.; K. Miaskowska-Daszkievicz i B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 24 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd terytorialny 1991, nr 5, s. 37 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 341 i n.; R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000, s. 17 i n.; tenże, *Samorządowa Rzeczypospolita 1918-1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2000, s. 9 i n.; M. Grzybowska, *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 6, s. 7 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Wpływ odzyskania niepodległości na kształt struktur i zakres samodzielności władz samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego*, Studia Prawa Publicznego 2013, nr 3, s. 161 i n.

¹²⁴ Województwo śląskie (składające się z ziem Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego) dysponowało szeroką autonomią, przyznaną na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny województwa śląskiego (Dz. U. Nr 73, poz. 497; dalej: Konstytucja śląska). Województwo to posiadało własny organ ustawodawczy (Sejm Śląski) i podporządkowane mu organy administracyjne. Sejm Śląski był uprawniony do normowania, w drodze ustaw obowiązujących na terenie województwa śląskiego, spraw dotyczących m.in.: ustroju organów administracyjnych i samorządu lokalnego, podziału administracyjnego Śląska, budżetu województwa, danin publicznych, zaciągania pożyczek, organizacji sił policyjnych i żandarmerii, szkolnictwa, rolnictwa i komunikacji (por. art. 4 i 5 Konstytucji śląskiej). Ustrój województwa śląskiego stanowił w granicach II Rzeczypospolitej rozwiązanie unikatowe, żadne z pozostałych 15 województw nie otrzymało uprawnień równych województwu śląskiemu [szerzej na temat ustroju województwa śląskiego w II RP zob. np.: F. Ryszka, *Autonomia Śląska*, w: F. Ryszka, *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939, część I*, Warszawa 1962, s. 128 i n.; J. Ciągwa, *Autonomia Śląska w okresie II Rzeczypospolitej*, w: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 217-219; W. Dąbrowski, *Autonomia Województwa Śląskiego. Studium prawnicze*, Warszawa 1927; W.L. Jaworski, *Prawa Państwa Polskiego*, Zeszyt II A, Kraków 1921, s. 7, 124 i n.; B. Wasiutyński, *Ustrój władz...*, s. 146 i n.; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I, s. 154 i n.; K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, s. 1097-1102; W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923, s. 20-21; A. Ajnenkiel, *Administracja...*, s. 58-60; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 353-355; I. Weinfeld,

przyniosła ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, nazywana ustawą scaleniową¹²⁵. Od dnia 13 lipca 1933 r. organami uchwałodawczymi i kontrolującymi w gminach wiejskich były rady gminne, w miastach – rady miejskie, a w powiatach – rady powiatowe (por. art. 1 ust. 1, art. 130 ust. 1 ustawy scaleniowej). Funkcje zaś organów „zarządzających i wykonawczych” samorządu sprawowały odpowiednio: zarządy gminne, zarządy miejskie i wydziały powiatowe (por. art. 1 ust. 2 ustawy scaleniowej). Na czele zarządu gminnego stał wójt, miejskiego – burmistrz lub prezydent miasta, a wydziału powiatowego – starosta (por. art. 1 ust. 3 ustawy scaleniowej). Do rad miejskich wybory były bezpośrednie, powszechne, równe, tajne i stosunkowe, zaś wybory do rad gminnych i powiatowych były pośrednie (por. art. 29, 39 ust. 1, art. 57 ustawy scaleniowej). Ustawa scaleniowa przyjęła zasadę domniemania kompetencji na rzecz organów wykonawczych, a w ich obrębie kompetencji przewodniczących tych organów; organ stanowiący był właściwy tylko w sprawach enumeratywnie wymienionych w przepisach ustawowych (por. art. 46-48 ustawy scaleniowej)¹²⁶.

Pomimo podejmowanych inicjatyw prawodawczych, w okresie II RP nie udało się wprowadzić samorządu wojewódzkiego na terenie całego kraju [por. art. 65 Konstytucji marcowej, przepisy ustawy z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz. U. Nr 90, poz. 829)]. Jak nadmieniono, samorząd wojewódzki działał tylko na ziemiach byłego zaboru pruskiego – w województwach poznańskim i pomorskim. Funkcje organów samorządu wojewódzkiego pełniły sejmik wojewódzki (organ uchwałodawczo-kontrolny) oraz wydział wojewódzki i starosta krajowy (organy wykonawcze)¹²⁷.

Istotne postanowienia dotyczące ustroju i zakresu działania samorządu terytorialnego zawierała Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r.¹²⁸ Uznawała ona zasadę „szerokiego samorządu terytorialnego” za jedną z podstawowych zasad ustrojowych odrodzonej

Skarbowość polska..., s. 425 i n. (skarbowość Śląska); K. Ostrowski, *Polityka finansowa...*, s. 276 (przypis nr 113 – zagadnienia finansowe)].

¹²⁵ Zob. np.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II: Samorząd w latach 1933-1939*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 6, s. 46; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 347.

¹²⁶ Szerzej na temat regulacji ustawy scaleniowej zob. np.: S. Wachholtz, *Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934, s. 1 i n.; S. Kasznica, *Samorząd...*, 1935, s. 20 i n.; J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 94-95; Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, s. 41-42; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd terytorialny 1991, nr 6, s. 47 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 347 i n.

¹²⁷ Szerzej na temat ustroju samorządu wojewódzkiego w II RP zob. np.: B. Wasiutyński, *Ustrój władz rządowych...*, s. 89 i n.; K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, s. 1093-1094; R. Pacanowska, *Samorząd wojewódzki w zachodniej Polsce w latach 1919-1939*, Samorząd Terytorialny 2007, nr 5, s. 58 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 346.

¹²⁸ Dalej: Konstytucja marcowa.

Rzeczypospolitej (por. art. 3)¹²⁹. Konstytucja marcowa zakładała działanie samorządu terytorialnego na trzech poziomach, tj. w województwach, powiatach i gminach (jak wynika z przeprowadzonych rozważań, tych założeń Konstytucji nie udało się w pełni zrealizować), j.s.t. przyznawała uprawnienie do łączenia się w związki (por. art. 65 Konstytucji marcowej)¹³⁰. Prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu terytorialnego, Konstytucja marcowa powierzała obieralnym radom (por. art. 67). Samodzielności działania j.s.t. służyć miała gwarancja rozgraniczenia, w drodze ustaw, źródeł dochodowych państwa i samorządu terytorialnego (w praktyce prawodawczej nie respektowana¹³¹). Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego miało sprawować państwo „przez wydziały samorządu wyższego stopnia”, a także sądownictwo administracyjne (por. art. 70 Konstytucji marcowej)¹³². Zwraca uwagę brak określenia kryterium (kryteriów) nadzoru, a więc czy nadzór miał ograniczać się do weryfikacji legalności działań organów samorządu terytorialnego, czy też miał uwzględniać również np. celowość tych działań¹³³.

Poważne osłabienie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w II RP przyniosła Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227)¹³⁴. Nie

¹²⁹ Konstytucja marcowa była wzorowana na rozwiązaniach zastosowanych w Konstytucji III Republiki we Francji, przyjmowała monteskiuszowski system podziału władz. Konstytucja marcowa była konstytucją na wskroś demokratyczną (co podkreślają przedstawiciele nauki). Na temat genezy Konstytucji marcowej i wyznaczonych przez nią zasad ustrojowych zob. np.: S. Kutrzeba, *Polska odrodzona...*, s. 218-224; W. Komarnicki, *Zarys ustroju...*, s. 20-21, 45-50; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 165 i n.; S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 19 i n.; M. Pietrzak, *Druga Rzeczypospolita...*, s. 511 i n.; M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w.*, s. 308 i n.; K. Krasowski, *II Rzeczypospolita...*, s. 331 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 305-307.

¹³⁰ Postanowienia Konstytucji marcowej dotyczące związków j.s.t. stały się podstawą dla rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (Dz. U. Nr 39, poz. 386) i rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 lipca 1929 r. wydanym w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Robót Publicznych oraz Pracy i Opieki Społecznej w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o związkach międzykomunalnych (Dz. U. Nr 60, poz. 469); zob. też rozdział II pkt 1.2.

¹³¹ Zdaniem przedstawicieli nauki prawa finansowego brak rozdziału źródeł dochodów państwa i samorządu terytorialnego przejawiał się w oparciu dochodów własnych samorządu terytorialnego głównie na udziałach w podatkach państwowych i dodatkach do tych podatków. Takie rozwiązania wprowadziła ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych - zob. szerzej np.: S. Głabiński, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, w: A. Peretiatkowicz (red.), *Encyklopedia Prawa obowiązującego w Polsce*, Poznań 1926, z. 4, s. 11; E. Taylor, *Polityka skarbową...*, s. 363; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952, s. 17 i n.; E. Ruśkowski, *Ewolucja finansów w Polsce*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 48; tenże, *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Siedlce 2001, s. 37.

¹³² Na temat nadzoru sprawowanego nad działalnością samorządu terytorialnego w II RP zob. np. B. Wasiutyński, *Ustrój władz...*, s. 129 i n.

¹³³ Podobnie zob. np.: M.Z. Jaroszyński, *Samorząd...*, s. 6, 9-10; zob. też np.: W. Komarnicki, *Zarys ustroju...*, s. 48; A. Łuczak, *Samorząd terytorialny...*, s. 80-81; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 1998, s. 74.

¹³⁴ Dalej: Konstytucja kwietniowa z 1935 r.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r. wprowadziła nowy ustrój państwa, kształtowany przez cztery naczelne zasady: a) solidaryzmu, b) prymatu państwa nad społeczeństwem (jednostką), c) elitaryzmu, d) jednolitej i niepodzielnej

formułowała ona zasady szerokiego samorządu terytorialnego, lecz przeciwnie – samorząd terytorialny uznawała za szczególną część administracji państwowej (por. art. 72 ust. 2b, art. 75 ust. 1 Konstytucji kwietniowej z 1935 r.). Wykonywanie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego Konstytucja kwietniowa z 1935 r. powierzała organom rządowym (por. art. 76 ust. 4)¹³⁵. W literaturze podkreśla się, że choć regulacje Konstytucji kwietniowej z 1935 r. wzmocniły znacznie władzę państwową i ograniczały udział społeczeństwa w sprawowaniu administracji publicznej, to jednak w porównaniu z unormowaniami prawnymi przyjmowanymi w latach 30. XX wieku w innych krajach europejskich (zwłaszcza w Niemczech, Włoszech i Związku Radzieckim, ale także np. w Jugosławii, Estonii, Austrii, Portugalii czy Rumunii) pozostawiały stosunkowo duży zakres pozapolitycznych swobód obywatelskich¹³⁶.

1.2. Zadania samorządu terytorialnego i formy organizacyjno-prawne ich realizacji

Zadania samorządu terytorialnego dzielono w II RP – zgodnie z tradycją europejskiego samorządu terytorialnego – na zadania własne i zadania poruczone [por. np. art. 9 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 5 ordynacji powiatowej z 1919 r., art. 3 ustawy z dnia 29 marca 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz. U. Nr 36, poz. 214), art. 110 ustawy scaleniowej, art. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 września 1920 r. w przedmiocie

władzy prezydenta (co oznaczało odrzucenie zasady trójpodziału władzy) (zob. szerzej np.: A. Korbowicz, R. Mojak, W. Skrzydło, *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Lublin 1996, s. 83 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 309 i n.). Szerzej na temat genezy i postanowień ustrojowych Konstytucji kwietniowej z 1935 r. zob. np.: A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 199 i n.; A. Gwiżdż, *Prawo państwowe...*, s. 146 i n.; E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, w: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, tom 2, Warszawa 1990, s. 141 i n.; M. Pietrzak, *Druga Rzeczypospolita...*, s. 529 i n.; K. Krasowski, *II Rzeczypospolita...*, s. 344 i n.; M. Granat, *Konstytucja RP...*, s. 13-14.

Można nadmienić, że tendencje do ograniczania pozycji samorządu terytorialnego wystąpiły już wcześniej. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. Nr 11, poz. 86) ustalało generalną klauzulę kompetencyjną na rzecz organów administracji rządowej, a nie organów samorządu terytorialnego jak było przedtem (por. art. 67 rozporządzenia).

¹³⁵ Szerzej na temat postanowień Konstytucji kwietniowej z 1935 r. odnoszących się do samorządu terytorialnego zob. np. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 6, s. 51.

¹³⁶ Zob. np.: J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, Kraków 1936, s. 49; A. Ajnenkiel, *Ziemia polskie...*, s. 234; tenże, *Konstytucje Polski...*, s. 230-231; M. Klimek, *Samorząd miast...*, s. 65; K. Krasowski, *II Rzeczypospolita...*, s. 350.

tymczasowej organizacji państwowej służby weterynaryjnej (Dz. U. Nr 102, poz. 676)]¹³⁷. Dekret z 1919 r. o samorządzie miejskim stanowił, że „do własnego zakresu działania gminy miejskiej należą wszystkie sprawy, które dotyczą dobrobytu materialnego, rozwoju duchowego i zdrowia jej mieszkańców” (por. art. 11 dekretu; por. też art. 7 ordynacji powiatowej z 1919 r.). Własna sfera działania samorządu terytorialnego rozciągała się więc na najbliższe mieszkańcom danej j.s.t. sprawy z zakresu oświaty, kultury, zdrowia publicznego, opieki społecznej, gospodarki itp. W ramach swych uprawnień organy samorządu terytorialnego zakładały i prowadziły szkoły, szpitale, biblioteki i czytelnie publiczne, teatry, sierocińce, domy opieki nad ludźmi w podeszłym wieku i osobami niepełnosprawnymi, przedsiębiorstwa komunalne (gazownie, elektrownie, przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, przedsiębiorstwa komunikacji zbiorowej, rzeźnie, zakłady oczyszczania, cegielnie, tartaki itp.), a także określały ich organizację i nadzorowały działalność, budowały i modernizowały ulice, mosty, drogi itp. (por. np. art. 11 ukazu z 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich w związku z art. 1 dekretu z 1918 r. o radach gminnych, art. 11 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 7 ordynacji powiatowej z 1919 r., art. 43 ust. 1 pkt k ustawy scaleniowej)¹³⁸.

Natomiast za zadania poruczone uważano zadania przekazane j.s.t. w drodze „ustaw, rozporządzeń władz państwowych oraz umów” zawartych między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (por. art. 10 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 6 ordynacji powiatowej z 1919 r.). Do poruczonego zakresu działania samorządu terytorialnego należało m.in. dokonywanie wymiaru i poboru podatków państwowych, prowadzenie ewidencji ludności i akt stanu cywilnego, czynności statystyczne, współdziałanie w sprawach wojskowych, policyjnych, wyborów państwowych itp.¹³⁹

Podział na zadania własne i zadania poruczone był nader ważny z punktu widzenia samodzielności samorządu terytorialnego. Zadania własne j.s.t. wykonywały bowiem we

¹³⁷ Szerzej zob. np.: S. Łośkiewicz, *Poruczony i własny zakres działania*, Samorząd Miejski 1933, z. 18, s. 963 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 6, s. 46-47; na temat genezy podziału zadań j.s.t. na zadania własne i zadania zlecone zob. rozdział I pkt 1.

¹³⁸ Szerzej na temat zadań samorządu terytorialnego w II RP zob. np.: J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 15 i n.; M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 34; B. Markowski, *Finanse związków komunalnych...*, s. 29 i n.; L.W. Biegeleisen, *Samorząd i jego zadania w świetle nowych prądów administracyjnych i gospodarczych*, Samorząd Miejski 1928, z. 2, s. 57 i n.; tenże, *Działalność gospodarcza Związków Komunalnych*, Samorząd Miejski, z. 6, s. 220; R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 381-382; K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, s. 1089 (zadania samorządu powiatowego); A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Warszawa 1990, s. 10; M. Klimek, *Samorząd miast...*, s. 96 i n. (zadania samorządu miejskiego); M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita...*, s. 561-562; R. Pacanowska, *Samorząd wojewódzki...*, s. 66 i n. (zadania samorządu województwa).

¹³⁹ Szerzej zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Działalność gospodarcza Związków Komunalnych*, Samorząd Miejski, z. 6, s. 219; A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Warszawa 1990, s. 10; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 348.

własnym imieniu i w sposób samodzielny, natomiast realizując zadania poruczone organy samorządu terytorialnego musiały dostosować się do zaleceń i wskazówek właściwych władz administracji rządowej¹⁴⁰.

Źródła finansowania zadań samorządu terytorialnego, czyli źródła dochodów j.s.t., określała ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, która obowiązywała na całym obszarze Rzeczypospolitej z wyjątkiem województwa śląskiego (por. art. 74 ustawy). Do dnia 26 września 1923 r., tj. do dnia wejścia w życie wspomnianej ustawy (por. art. 75 ust. 1 ustawy), źródła dochodów j.s.t. były określone odrębnie dla poszczególnych dzielnic kraju¹⁴¹. Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, mimo jej tymczasowego charakteru i poważnej krytyki ze strony przedstawicieli nauki oraz działaczy samorządowych (negatywne opinie pojawiły się już na etapie przedstawienia projektu ustawy¹⁴²), przetrwała do końca okresu międzywojennego, będąc wielokrotnie nowelizowaną¹⁴³. Godne podkreślenia jest to, że ustawa ta ustanawiała zasadę adekwatności dochodów j.s.t. do przydzielonych im zadań (por.

¹⁴⁰ Zob. np.: S. Łośkiewicz, *Poruczony i własny...*, s. 969, 971; A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny...*, 1990, s. 10; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 6, s. 46-47; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 1998, s. 79.

¹⁴¹ Na przykład w byłym Królestwie Polskim obowiązywały: ukaz z 1964 r. o urządzeniu gmin wiejskich zmieniony dekretem z 1918 r. o radach gminnych, dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin miejskich, dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych, ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz. U. 1922 Nr 2, poz. 6). Inne regulacje prawne obowiązywały na terenach byłego zaboru pruskiego i byłego zaboru austriackiego (szerzej zob. np.: B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński i J. Strzeszewski, *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, także *Dodatek* do wymienionej pozycji; B. Markowski, *Finanse samorządu...*, s. 307 i n.; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 31 i n.).

¹⁴² Szerzej zob. np.: A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1969, s. 19-21; tenże, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 42 i n.; A. Szczypiorski, *Od Piotra Drzewieckiego...*, s. 32-33.

¹⁴³ Według A.W. Zawadzkiego ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych była nowelizowana aż 44 razy (zob. A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1969, s. 21).

Problematyce ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (projektowi ustawy, przyjętym rozwiązaniom oraz dokonywanym zmianom ustawy) została poświęcona bogata literatura – zob. np.: S. Głąbiński, *Ustrój skarbowy...*, s. 112 i n.; tenże, *Zarys...*, s. 35 i n.; E. Taylor, *Polityka skarbową...*, rozdz. XV *Dochody związków komunalnych*; B. Markowski, *Finanse samorządu...*, s. 317-323; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, z. 5 *Przedsiębiorstwa – Samorząd – Śląsk*, Warszawa 1935, s. 404 i n.; ; J. Bar, *Osobliwe ramy organizacyjno-formalne gospodarki samorządów*, Samorząd 1935, nr 36; A. Dmitrjew, *Uwagi w sprawie reformy danin samorządu terytorialnego*, Samorząd 1934, nr 3; K. Niemiński, *Gospodarka finansowa...*, s. 36 i n.; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 42 i n., 55-60, 85 i n., 100 i n.; K. Ostrowski, *Polityka finansowa...*, s. 275 i n.; R. Ciałkowski, *System prawno-finansowy...*, s. 66 i n.; tenże, *Gospodarka budżetowa organów lokalnych w Polsce (1918-1990)*, Katowice 1991, s. 19 i n.; A. Borodo, *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Toruń 1993, s. 43 i n.; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Siedlce 2001, s. 38 i n.; tenże, *Ewolucja finansów lokalnych w Polsce*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 48 i n.

Istotne zmiany w systemie dochodów międzywojennego samorządu terytorialnego wprowadziła ustawa z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr 59, poz. 455). Regulacja ta miała być początkiem gruntownej reformy systemu dochodów samorządu terytorialnego (szerzej zob. np. L. Kurowski, *O możliwości uproszczenia samorządowego systemu podatkowego*, Warszawa 1939). Prace nad reformą przerwał wybuch II wojny światowej, kontynuowano je w latach 1945-1946.

art. 69 ustawy). Była ona jednak (podobnie jak współcześnie) permanentnie naruszana, czego skutkiem były poważne trudności finansowe j.s.t.¹⁴⁴

Analiza regulacji prawnych i literatury prowadzi do stwierdzenia, że organy samorządu terytorialnego dysponowały w okresie II RP szerokim zakresem swobody przy wyborze sposobów i form prawnych realizacji zadań samorządowych. Jednostki samorządu terytorialnego mogły wykonywać określone zadanie (zadania) samodzielnie lub współpracując z innymi podmiotami, tj. innymi j.s.t., organami administracji rządowej, organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami prywatnymi. Decydując się na samodzielne wykonywanie zadania (zadań), j.s.t. mogła realizować je w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego lub zakładając spółkę handlową, której kapitał stanowił całkowitą własność założycielskiej j.s.t. [por. np. przepisy: rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. Prawo o spółkach akcyjnych (Dz. U. Nr 39, poz. 383)¹⁴⁵, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks Handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502)]. W tym miejscu można

¹⁴⁴ R. Szwed podaje, iż w okresie od 1923 r. (wejścia w życie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) do 1935 r. wydano ponad 20 ustaw i dekretów nakładających na j.s.t. nowe (dodatkowe) zadania bez wskazania źródeł ich pokrycia (zob. R. Szwed, *Samorząd terytorialny...*, s. 46; zob. też np. R. Ciałkowski, *System prawno-finansowy...*, s. 75-76).

Ratunku dla finansów samorządowych oraz możliwości realizacji inwestycji (potrzebnych zwłaszcza na zacofanych gospodarczo terenach byłego zaboru rosyjskiego) szukano w zaciąganych pożyczkach krajowych i zagranicznych. Problematyka ta została wnikliwie omówiona w literaturze - zob. np.: A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 122 i n., 130 i n.; I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 420-424; S. Głębiński, *Zarys...*, s. 37-38; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 97-98; K. Niemski, *Gospodarka finansowa...*, s. 25, 97-103, 125-149; K. Ostrowski, *Polityka finansowa...*, s. 288-290; E. Krzymień, *Gospodarka i działalność zarządu miejskiego miasta Poznania w latach 1918-1939 w świetle sprawozdań budżetowych*, Poznań 1967, s. 47 i n., 53 i n., 77 i n., 132-133; A. Ivanka, *Wspomnienia skarbowca 1927-1945*, Warszawa 1964, s. 211-212, 226-227; R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa...*, s. 22-23; A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny...*, 1990, s. 14-15; tenże, *Zarys polityki komunalnej*, Warszawa 1965, s. 31-33; tenże, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Warszawa 1992, s. 30 i n.; R. Szwed, *Samorządowa Rzeczypospolita...*, s. 47-48; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne...*, 2001, s. 41-42; tenże, *Ewolucja finansów...*, s. 51; H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1995, s. 95; M. Klimek, *Samorząd miast...*, s. 108 i n.). W okresie II RP wsparcia finansowego j.s.t. udzielał także Komunalny Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy [por. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 1 czerwca 1927 r. o utworzeniu komunalnego funduszu pożyczkowo-zapomogowego oraz częściowej zmianie ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych i częściowej zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. z 1927 r. Nr 50, poz. 448); na temat zasad działania funduszu zob. np. A. Borodo, *Dochody samorządu...*, s. 61-63). Trudności finansowe samorządu terytorialnego pogłębił kryzys lat 30. XX wieku (szerzej na ten temat oraz tzw. akcji oddłużeniowej samorządu terytorialnego zob. np.: A. Ivanka, *Wspomnienia skarbowca...*, s. 211, 215 i n.; K. Niemski, *Gospodarka finansowa...*, s. 26, s. 104 i n. (rozdz. 2 części drugiej); A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 183 i n., 202 i n.; K. Ostrowski, *Polityka finansowa...*, s. 291 i n.; E. Ruśkowski, *Ewolucja finansów...*, s. 52-53; A. Ginsbert, *Zarys polityki...*, s. 33; M. Klimek, *Samorząd miast...*, s. 111 i n.).

Zagadnienie problemów finansowych samorządu terytorialnego w III RP zostanie poruszone w rozdziale IV w pkt 1.2.

¹⁴⁵ Wspomniane rozporządzenie Prezydenta RP Prawo o spółkach akcyjnych zostało uchylone z dniem 1 lipca 1934 r. na mocy art. IV pkt. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Przepisy wprowadzające Kodeks Handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 503).

zasygnalizować, że forma spółki handlowej (własnej lub o kapitale mieszanym) była zalecana przez przedstawicieli ówczesnej nauki dla realizacji zadań z dziedziny gospodarki komunalnej¹⁴⁶. Z szerokiego katalogu form prawnych umożliwiających j.s.t. wykonywanie zadań samorządowych na zasadzie współpracy z innymi podmiotami można wymienić np.: związek międzykomunalny¹⁴⁷, spółkę handlową o kapitale mieszanym, spółdzielnię¹⁴⁸, koncesję, umowy cywilno-prawne (np. umowy najmu, dzierżawy, umowy zlecenia na wykonanie robót publicznych) [por. art. 65 Konstytucji marcowej, art. 75 ust. 3 Konstytucji kwietniowej z 1935 r., przepisy ustawy z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz. U. Nr 111, poz. 733 z późn. zm.), art. 43 ust. 1 pkt i, art. 44 ust. 1 pkt g ustawy scaleniowej, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 marca 1933 r. o rzeźniach z prawem wyłączności (Dz. U. Nr 32, poz. 280 z późn. zm.), art. 3, 33 ust. 1 ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie (Dz. U. Nr 38, poz. 391), przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1933 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz. U. Nr 19, poz. 127)¹⁴⁹, art. 370-418 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.), art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, powołane powyżej przepisy rozporządzeń Prezydenta RP z zakresu prawa handlowego, przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937

¹⁴⁶ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.1.

¹⁴⁷ Związki międzykomunalne posiadały osobowość publicznoprawną. W związki mogły łączyć się j.s.t. wszystkich szczebli, tworząc rozmaite konfiguracje (por. art. 65 Konstytucji marcowej, art. 75 ust. 3 Konstytucji kwietniowej z 1935 r., przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych; szerzej na temat związków międzykomunalnych w II RP zob. np.: K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, s. 1094 i n.; B. Wasiutyński, *Ustrój władz...*, s. 137 i n.; A. Wiktorowska, *Związki międzykomunalne...*, s. 3 i n.; M. Grzybowska, *Decentralizacja...*, rozdz. IX *Związki międzykomunalne (aspekt ustrojowy)*; M. Klimek, *Samorząd miast...*, s. 121-122).

¹⁴⁸ Forma spółdzielni mogła być wykorzystana dla wykonywania samorządowych zadań gospodarczych – prowadzenia wspólnego przedsiębiorstwa (por. art. 1 ustawy o spółdzielniach z 1920 r.). Jednostki samorządu terytorialnego mogły zakładać spółdzielnie z innymi j.s.t., podmiotami państwowymi, organizacjami społecznymi (w tym stowarzyszeniami) oraz podmiotami prywatnymi. Pomimo dobrych warunków stworzonych przez prawodawcę, forma spółdzielni była w znikomym zakresie wykorzystywana w okresie II RP przy realizacji zadań samorządowych (w odróżnieniu np. od Włoch i Belgii – zob. szerzej np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 222 i n.; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 100 i n.). W opracowaniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 1929 r. dot. przedsiębiorstw komunalnych nie podano informacji na temat występowania choćby jednego takiego przedsiębiorstwa (zob. szerzej np.: K. Romaniuk, *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Warszawa 1933, s. 1 i n.; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 101). A. Dmitrjew wspominał (w 1934 r.), za prof. L.W. Biegeleisenem, o jednym przedsiębiorstwie komunalnym, prowadzonym w formie spółdzielni, tj. o piekarni w Zagłębiu Dąbrowskim (zob. A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 101).

¹⁴⁹ Warto nadmienić, że problematyka zamówień publicznych była unormowana prawnie na ziemiach polskich już w okresie zaborów. Regulacje wprowadzone przez zaborców obowiązywały aż do uchwalenia wspomnianej ustawy z dnia 15 lutego 1933 r. [zob. szerzej np. P. Szustakiewicz, *Historia zamówień publicznych*, w: M. Chmaj (red.), *Zamówienia publiczne. Podręcznik*, Warszawa 2008, s. 19 i n.].

r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz. U. Nr 13, poz. 92)].

2. Podstawy prawne i ogólna charakterystyka gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

2.1. Prawo budżetowe samorządu terytorialnego

Zasadniczym aktem prawnym normującym problematykę gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne¹⁵⁰. Obowiązywało ono na terenie całego kraju, z wyjątkiem autonomicznego

¹⁵⁰ Dalej: rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r.

Można dodać, że do „ujęcia skarbowości samorządowej w ścisłe przepisy budżetowe i rachunkowe”, w drodze wydania rozporządzenia, obligowały Prezydenta RP przepisy ustawy z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej (Dz. U. Nr 4, poz. 28) (por. art. 1 pkt 4b, art. 2 ustawy), stanowiącej istotny element reform finansowych przeprowadzonych przez W. Grabskiego (szerzej na temat tych reform zob. np. W. Grabski, *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924-1925)*, Warszawa 1927, s. 18 i n.).

Do dnia 6 lipca 1924 r., tj. dnia wejścia w życie powołanego rozporządzenia Prezydenta RP, zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego były uregulowane odrębnie w poszczególnych dzielnicach odrodzonego państwa polskiego. Na terenach byłej Galicji stosowano przepisy budżetowe ustanowione przez krajowe ustawodawstwo galicyjskie. Regulacje wyznaczające ogólne zasady prowadzenia gospodarki budżetowej zawarte były w ustawach normujących ustrój samorządu terytorialnego oraz w statutach miast Lwowa i Krakowa. W praktyce j.s.t. korzystały ze specjalnych instrukcji budżetowych wydanych przez galicyjski Wydział Krajowy (organ wykonawczy galicyjskiego Sejmu Krajowego). Charakterystyczną cechą systemu finansowego byłej Galicji była duża liczba funduszy celowych. Jak podawał A.W. Zawadzki, występowały „fundusze administracyjne, drogowe, dojazdów kolejowych, ubogich, depozytów, emerytalny itp.” Posługiwanie się funduszami naruszało zasadę jedności budżetu, przyczyniało się do rozproszenia finansów samorządowych (szerzej zob. np.: A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 61; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, Cześć I, s. 178-179; J. Horszowski, *Skarbowość samorządu...*, s. 119 i n., 156-157, 170; H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 156). W byłym zaborze pruskim utrzymano w mocy pruskie przepisy budżetowe. Podobnie jak regulacje galicyjskie, pruskie ustawodawstwo państwowe określało jedynie ogólne zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Przepisy prawne nakładały na organy j.s.t. obowiązki sporządzania budżetów samorządowych oraz przedkładania uchwał budżetowych (i sprawozdań) z ich wykonania właściwym władzom nadzorczym, bez konieczności uzyskiwania ich formalnego zatwierdzenia. Prawo nie normowało natomiast zagadnienia klasyfikacji budżetowej, toteż o układzie budżetów j.s.t. decydowały organy j.s.t., w praktyce wzorując się na rozwiązaniach stosowanych w gospodarce budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa. Istotną cechą gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w byłym zaborze pruskim było oparcie jej – odmiennie od byłej Galicji – na zasadzie jedności budżetu (szerzej zob. np.: A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I, s. 178; B. Konopiński, *System skarbowości...*, s. 82). Najwcześniej regulacje normujące sprawy działalności budżetowej samorządu terytorialnego ustanowione przez polskiego prawodawcę wprowadzono na terenie byłego Królestwa Polskiego. Dodać można, że w okresie zaborów gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego w Królestwie Polskim nie była uregulowana ustawowo. Ukaz z 1864 r. o urzędzeniu gmin wiejskich nie zawierał żadnych postanowień budżetowych. Skutkiem był prymitywizm samorządowej gospodarki budżetowej. Ogólne regulacje prawne dotyczące gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego wydały władze niemieckie i austriackie w czasie trwania I wojny światowej. Zawarto je w rozporządzeniach wprowadzających samorząd miejski i samorząd powiatowy. Obligowały one organy tych samorządów do corocznego sporządzania budżetów samorządowych oraz uzyskiwania dla uchwał budżetowych zatwierdzenia naczelnych władz okupacyjnych.

województwa śląskiego¹⁵¹. Przepisami wykonawczymi do powołanego rozporządzenia Prezydenta RP w zakresie spraw budżetowych samorządu terytorialnego były:

- rozporządzenie I Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Skarbu z dnia 22 stycznia 1925 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. Nr 15, poz. 99),
- rozporządzenie II Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Skarbu z dnia 3 lutego 1926 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. Nr 18, poz. 104),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie wykonania § 11 punkt b rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne oraz niektórych innych paragrafów tegoż rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁵²,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie częściowej zmiany przepisów o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz. U. Nr 4, poz. 38)¹⁵³,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz. U. z 1933 r. Nr 11, poz. 71 ze zm.)¹⁵⁴.

Do rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. wydano także przepisy regulujące sprawy kasowości i rachunkowości j.s.t. (por. § 11 pkt a) i c), § 14 rozporządzenia)¹⁵⁵, tzn.:

Podobnie ogólne były regulacje budżetowe ustanowione przez prawodawcę polskiego zaraz po odzyskaniu niepodległości. Zamieszczono je w aktach prawnych normujących sprawy ustroju samorządu terytorialnego (por. art. 7 pkt a, art. 13 dekretu z 1918 r. o radach gminnych, art. 21 pkt 3, art. 38, 47 pkt 4, art. 64 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 17 pkt 1, art. 32, 47 pkt 3, art. 48, 49 ordynacji powiatowej z 1919 r.) (szerzej zob. np.: H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 152, 153, 156; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, Część I, s. 179-180; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1969, s. 24; tenże, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 61).

¹⁵¹ Zob. np. I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 398.

¹⁵² Dalej: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.

¹⁵³ Dalej: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r.

¹⁵⁴ Dalej: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.

¹⁵⁵ I. Weinfeld tak scharakteryzował przepisy kasowe i rachunkowe samorządu terytorialnego: „W szczególności normują one księgowanie dochodów i wydatków związków samorządowych, sposób zamykania ksiąg rachunkowych, nadto sposób inwentaryzowania i bilansowania majątku. I w tej dziedzinie wyprzedził samorząd administrację państwową” (I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 399).

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 28 marca 1927 r. o kasowości i rachunkowości związków komunalnych (Dz. U. Nr 38, poz. 345), zastąpione z dniem 31 marca 1933 r. przez
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o kasowości i rachunkowości związków komunalnych (Dz. U. z 1933 r. Nr 11, poz. 72).

Dwa pierwsze wyżej wymienione rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczące spraw budżetowych samorządu terytorialnego miały charakter fragmentaryczny. Dopiero rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., obowiązujące od dnia 29 lipca 1926 r., zawierało wyczerpujące przepisy wykonawcze do rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. z zakresu gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Rozporządzenia budżetowe z 1925 r., 1926 r. i 1930 r. zostały uchylone na mocy § 59 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.¹⁵⁶, które weszło w życie z dniem 22 lutego 1933 r. (por. § 59 rozporządzenia).

W okresie II Rzeczypospolitej do rozporządzeń budżetowych Ministra Spraw Wewnętrznych wydawano tzw. okólniki (instrukcje)¹⁵⁷; wymienić tu należy:

- okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 70 z dnia 21 lipca 1926 r. Nr SF 5274-26 wydany do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.¹⁵⁸,
- okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 110 z dnia 15 listopada 1933 r. Nr SF 11/3/15 wydany do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.¹⁵⁹ oraz
- okólnik z Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 4 z dnia 19 stycznia 1938 r. Nr SF 11/4/9 (Dz. U. Min. Spraw Wewn. Nr 3, poz. 9) wydany do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Część przepisów rozporządzeń wykonawczych z dnia 22 stycznia 1925 r. i z dnia 3 lutego 1926 r. uchyliło już rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. (por. § 61).

¹⁵⁷ S. Kasznica wskazywał następujące cechy okólników: „1) Są one środkiem kierowania władz niższych przez władze wyższe. 2) Do wydawania ich nie potrzeba upoważnienia ustawy. 3) *Są res internae* władz, nie pozostają w żadnym stosunku do obywatela i obywatel z tej racji nie może zaskarżyć władzy, że nie postępuje według wskazań instrukcji” (S. Kasznica, *Nauka administracji*., cz. I, s. 25-26).

¹⁵⁸ Dalej: okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. Dokument dostępny np. w: S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe dla związków komunalnych*, Warszawa 1926, s. 18 i n.

¹⁵⁹ Dalej: okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1933 r. Dokument dostępny np. w: L. Starzyński, *Prawo budżetowe związków samorządowych*, w: L. Starzyński, F. Grela, *Prawo budżetowe oraz przepisy o kasowości i rachunkowości związków samorządowych*, Warszawa 1933, s. 15 i n.

¹⁶⁰ Dokument dostępny w: Z. Strzemżalski, *Przepisy Budżetowe dla Związków Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1946.

L. Starzyński wyjaśniał (w 1933 r.), że rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. i wydane do niego rozporządzenia wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych „są przepisami prawnymi”, natomiast przepisy okólnika „mają charakter jedynie instrukcji (przepisów administracyjnych) i formalnie nie są wiążące dla związków samorządowych¹⁶¹. Mimo to związki samorządowe (...) winny wskazówki (...) okólnika odpowiednio uwzględniać, a to zarówno ze względu, iż stanowią one autentyczną interpretację rozporządzenia o budżetowaniu, jak i z uwagi na” to, że władze nadzorcze „(...) jako podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych, obowiązane są powyższymi wskazówkami kierować się przy wydawaniu decyzji”¹⁶². W okresie międzywojennym zastosowanie znalazły okólniki budżetowe wydane w 1926 r. i 1933 r., natomiast okólnik z 1938 r. wykorzystywany był przez j.s.t. po zakończeniu II wojny światowej, w latach 1944-1950¹⁶³.

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. oraz wydane do niego rozporządzenia wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych z zakresu gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, głównie z 1926 r. i 1932 r., stanowiły prawo budżetowe¹⁶⁴ (*sensu stricto*) samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej¹⁶⁵. Było ono

¹⁶¹ Jak zaznaczono, w czasach II RP j.s.t. często „związkami komunalnymi”, także „związkami samorządowymi” (zob. objaśnienie zawarte w rozdziale II w pkt 1).

¹⁶² L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 9, przypis *; zob. też tytuły okólników budżetowych wydanych w 1926 r. i 1933 r.

¹⁶³ Zob. szerzej rozdział III pkt 2.

¹⁶⁴ W tym miejscu warto przedstawić rozumienie pojęcia „prawo budżetowe” w ujęciu doktryny międzywojennej. S. Głębiński definiował prawo budżetowe jako „ogół przepisów prawnych, odnoszących się w państwach konstytucyjnych do budżetu, mianowicie do sposobów i warunków powstawania, tudzież do wykonania budżetu i kontroli” (S. Głębiński, *Nauka skarbowości...*, s. 156). Inny wybitny badacz prawa skarbowego omawianego okresu historycznego – I. Czuma podawał (w 1924 r.), że prawo budżetowe obejmuje „bliższe oznaczenie początku i końca okresu budżetowego, definicję budżetu, wydatków i dochodów budżetowych, metody szacowania, cechy budżetu (jawność, zupełność, wszechstronność, brutto), specjalizację kredytów, ich przenoszenia, oszczędzania, zamykania, procedurę asygnowania, rzadziej prowizorium budżetowe, zamykanie rachunków, kontrolę” (I. Czuma, *Równowaga budżetu...*, s. 49).

¹⁶⁵ Podobnie (jednak bez wyróżniania wąskiego ujęcia prawa budżetowego samorządu terytorialnego) np.: S. Głębiński, *Ustrój skarbowy...*, s. 29; tenże, *Zarys...*, s. 13; S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 2 i n.; L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 5; E. Krzymień, *Gospodarka i działalność...*, s. 11; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 108; J. Harasimowicz, *Polskie prawo budżetowe w latach 1918-1998*, w: J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2001, s. 14; A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2011, s. 27; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 200.

Analiza regulacji prawnych wskazywanych przez przedstawicieli nauki jako prawo budżetowe samorządu terytorialnego w okresie II RP prowadzi do stwierdzenia, że nauka ujmuje międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego w wąskim znaczeniu tego prawa. Zastrzec jednak należy, że w trakcie prowadzenia badań, autorka niniejszej pracy nie spotkała się z rozróżnieniem w literaturze z okresu II RP szerokiego i wąskiego ujęcia prawa budżetowego samorządu terytorialnego. Wyróżnianie wąskiego i szerokiego ujęcia prawa budżetowego można spotkać w literaturze z lat 70. i 80. XX wieku oraz w literaturze współczesnej [zob. np.: M. Weralski, *Polskie prawo budżetowe*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski, J. Łętowski, A. Kortecki (komitet redakcyjny), Wrocław 1982, s. 100-101; J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1977, s. 54-55; tenże, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 55; A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 12-13; E. Ruśkowski, *System budżetowy i prawo oraz ich struktura*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 317-318; zob. też powołaną w tych opracowaniach literaturę]. Kierując się uwagami wybitnych przedstawicieli

wyodrębnione i oddzielone od prawa budżetowego dotyczącego budżetu państwa¹⁶⁶. W literaturze podkreśla się inne jeszcze cechy tego prawa, a mianowicie jego uporządkowanie, ujęcie w spójny system¹⁶⁷. Są one istotne z tego względu, że prawo budżetowe II RP dotyczące gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa było aż do końca okresu międzywojennego nieuporządkowane, rozproszone w wielu aktach prawnych¹⁶⁸. Z tego właśnie powodu, I. Weinfeld napisał w 1935 r., że w dziedzinie prawa budżetowego „wyprzedził samorząd Państwo”¹⁶⁹.

Ustanowione w II RP prawo budżetowe samorządu terytorialnego pozytywnie oceniał np. J. Harasimowicz. Według tego wybitnego przedstawiciela nauki prawa finansowego, „Zagadnienia budżetowe należały do tych bardzo nielicznych dziedzin z zakresu polskich finansów komunalnych, które (...) przed wojną były przez ustawodawcę potraktowane obszernie i prawie wyczerpująco, usystematyzowane i skodyfikowane”¹⁷⁰. Dzięki takim właśnie cechom prawo to przetrwało do września 1939 r., a po zakończeniu II wojny światowej wyznaczyło podstawy prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego¹⁷¹.

2.2. Główne zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

Zgodnie z regulacjami międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego, gospodarka finansowa j.s.t. mogła „być prowadzona jedynie na podstawie budżetu” samorządowego (por. § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Prawodawca II RP

nauki prawa finansowego dotyczącymi reguł przy wyznaczaniu wąskiego i szerokiego zakresu prawa budżetowego, zdaniem autorki niniejszej pracy za międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego *sensu largo* należałoby uznać oprócz regulacji tworzących prawo budżetowe w ścisłym znaczeniu przede wszystkim regulacje normujące sprawy ustroju i zakresu działania samorządu terytorialnego (wyznaczone zadania j.s.t. stanowią bowiem wydatki budżetowe) oraz dochodów j.s.t. (najważniejsze z tych regulacji zostały wymienione we wcześniejszych rozważaniach – zob. rozdział II pkt 1).

¹⁶⁶ Zob. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 200; szerzej zob. rozdział IV pkt 2.1.

¹⁶⁷ Zob. np.: I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 398; M. Weralski, *Polskie prawo...*, s. 92; J. Małecki, *Z problematyki nadzoru nad finansami komunalnymi*, RPEiS 1991, nr 1, s. 41; J. Harasimowicz, *Polskie prawo...*, s. 14, 15.

¹⁶⁸ Na temat międzywojennego prawa budżetowego normującego sprawy gospodarki prowadzonej na podstawie budżetu państwa oraz działań podejmowanych w celu jego uporządkowania zob. np.: P. Grata, *Parlamentarna kontrola budżetu w świetle ewolucji prawa budżetowego II Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy, Rok XX 4 (111)/2012, Warszawa 2012, s. 145 i n. [online] <http://www.sejm.gov.pl/publikacje/przegladssejmowy>; M. Weralski, *Polskie prawo...*, s. 92 i n.; J. Harasimowicz, *Polskie prawo...*, s. 10 i n., s. 15.

¹⁶⁹ I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 398.

¹⁷⁰ J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952, s. 133; tenże, *Polskie prawo...*, s. 10, 14-15.

¹⁷¹ Szerzej zob. rozdział III pkt 2.

definiował budżet samorządowy jako „plan gospodarczy odnośnego związku¹⁷² na dany okres obrachunkowy, wyrażający się w liczbowym zestawieniu zamierzonych w tym okresie wydatków i przewidzianych na ich pokrycie dochodów” (por. § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Budżet samorządowy¹⁷³ miał formę uchwały podjętej przez organ stanowiący j.s.t. (por. art. 21 pkt 3 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 16, 17 pkt 1 ordynacji powiatowej z 1919 r., art. 43 ust. 1 pkt m ustawy scaleniowej, § 1, 53 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 1, 51 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.).

Budżet samorządowy składał się z budżetu administracyjnego oraz budżetów samorządowych jednostek organizacyjnych¹⁷⁴ powiązanych z budżetem administracyjnym wynikowo, czyli za pomocą metody budżetowania netto. W budżecie administracyjnym zamieszczano w pełnych kwotach wydatki i dochody samorządowych jednostek organizacyjnych finansowanych metodą budżetowania brutto oraz „dochody czyste lub deficyty” jednostek finansowanych metodą budżetowania netto (por. § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Budżet administracyjny stanowił zatem w okresie międzywojennym zasadniczą część budżetu samorządowego¹⁷⁵.

¹⁷² Związkiem komunalnym określano w II RP j.s.t. - zob. szerzej objaśnienie zawarte na początku niniejszego rozdziału (w pkt 1).

¹⁷³ Zob. objaśnienie dotyczące terminologii przyjętej w niniejszej pracy zawarte w rozdziale I w pkt 2.

¹⁷⁴ Należy zaznaczyć, że w literaturze i aktach prawnych z okresu II RP nie posługiwano się określeniem „samorządowa jednostka organizacyjna” (powszechnie stosowanym współcześnie), lecz używano terminów: „instytucja związku samorządowego”, „instytucja związku komunalnego”, określeń odnoszących się do poszczególnych rodzajów jednostek samorządowych (np.: „komunalny zakład dobra publicznego”, „zakłady gminne”, „przedsiębiorstwo komunalne”), a także nazw poszczególnych jednostek (instytucji) samorządowych (np. „zakład dobroczynny”, „szpital”, „szkoła”, „biblioteka” itp.) [por. np. art. 11 pkt 6, 7, 8, 11 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 43 ust. 1 pkt i, art. 44 ust. 1 pkt e ustawy scaleniowej, art. 27 ust. 1, art. 28 ust. 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, § 107 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr 113, poz. 937), por. też przepisy międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego].

Autorka niniejszej pracy będzie posługiwać się określeniem „samorządowa jednostka organizacyjna” (zdefiniowanym we wcześniejszych rozważaniach) i wskazanymi synonimami tego wyrażenia, co służyć ma jasności, przejrzystości prowadzonych analiz (zob. Wstęp pracy, przypisy).

¹⁷⁵ Jak wykażą analizy przeprowadzone w rozdziale III niniejszej pracy, budżet administracyjny stanowił zasadniczą część budżetu samorządowego także w latach 1944-1950. **W tym miejscu zaznacza się, że jeśli w dalszych rozważaniach będzie mowa o budżecie administracyjnym należy przez to rozumieć zasadniczą część budżetu samorządowego w historycznych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce, tj. w latach 1918-1939 oraz 1944-1950.**

Zarówno w budżecie administracyjnym, jak i w budżetach sporządzanych przez samorządowe jednostki organizacyjne¹⁷⁶, wydatki i dochody dzieliły się na zwyczajne i nadzwyczajne (por. § 3 zd. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 6, 13, 38 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 6, 13 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)¹⁷⁷. W oparciu o ten podział, gospodarkę budżetową samorządu terytorialnego w okresie II RP klasyfikowano na zwyczajną (bieżącą) i nadzwyczajną (inwestycyjną)¹⁷⁸. Obowiązywały zasady niepokrywania wydatków zwyczajnych z dochodów nadzwyczajnych (suma wydatków zwyczajnych nie mogła być wyższa od sumy dochodów zwyczajnych) oraz realizacji wydatków nadzwyczajnych (inwestycyjnych) jedynie w sytuacji możliwości ich pokrywania ze środków nadzwyczajnych lub nadwyżką dochodów zwyczajnych nad wydatkami zwyczajnymi (por. § 7 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Jak łatwo się domyślić, wspomniane zasady służyć miały racjonalności prowadzenia gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W tym miejscu warto nadmienić, że zasady podobne do ustanowionych w II RP stosowane są także współcześnie w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce i wielu innych krajach Europy, co - zdaniem autorki niniejszej pracy - świadczy o postępowości przyjętych wtedy rozwiązań prawnych i ich uniwersalności¹⁷⁹. Z innych zasad obowiązujących w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego II RP należy wymienić przede wszystkim zasady: jawności¹⁸⁰, roczności, powszechności (budżet administracyjny, jak i budżety własne

¹⁷⁶ Jak wykażą dalsze rozważania, gospodarka finansowa samorządowych jednostek organizacyjnych sfery budżetowej j.s.t. opierała się w okresie II RP na budżetach tych jednostek, powiązanych z budżetem administracyjnym wyznaczoną przez prawodawcę metodą finansowania (szerzej zob. rozdz. II pkt 3).

¹⁷⁷ Zagadnienie podziału wydatków i dochodów na zwyczajne i nadzwyczajne w budżecie samorządowym w okresie II RP zostało wnikliwie omówione w literaturze (zob. np.: H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 76; E. Krzymień, *Gospodarka i działalność...*, s. 13 i n., 24 i n., 29 i n., 41 i n., 53 i n., 82 i n.; A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 200; tenże, *Bieżące i majątkowe dochody i wydatki budżetu samorządowego*, *Finanse Komunalne* 2007, nr 6, s. 13-14). Zagadnienie to będzie omawiane w niniejszej pracy podczas prowadzenia rozważań na temat gospodarki finansowej poszczególnych samorządowych jednostek organizacyjnych działających w ramach międzywojennej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.

¹⁷⁸ Zob. szerzej J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 135 i n.; tenże, *Polskie prawo...*, s. 15.

¹⁷⁹ Szerzej zob. rozdział 4 pkt 2.2.

¹⁸⁰ Realizacji zasady jawności budżetu służyło ustanowienie w prawie obowiązku wykładania co najmniej na 7 dni do publicznego wglądu projektu budżetu samorządowego i ogłaszania o tym fakcie w sposób „przyjęty w danej miejscowości”. Obowiązek ten spoczywał na organie wykonawczym j.s.t. Uprawnienie wnoszenia uwag, zastrzeżeń do projektu budżetu samorządowego przysługiwało tylko mieszkańcom będącym płatnikami podatków komunalnych, co – jak słusznie zauważył J. Harasimowicz – było rozwiązaniem niedemokratycznym (por. § 2 zd. 2-3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., § 53 zd. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 51 zd. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.; zob. szerzej np. J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 140-141).

samorządowych jednostek organizacyjnych powiązanych z budżetem administracyjnym wynikowo, obejmowały wydatki i dochody w pełnych kwotach)¹⁸¹, uprzedniości¹⁸², jedności¹⁸³, zasadę autonomii wydatków (zasada ta wyrażała się w uprawnieniu j.s.t. do samodzielnego ustalania norm określonych wydatków rzeczowo-administracyjnych, np. norm dotyczących zużycia w samorządowych jednostkach organizacyjnych opału, energii elektrycznej; normy te ustalał co rok organ wykonawczy j.s.t.)¹⁸⁴, realności (dochody i wydatki miały być preliminowane w wysokości odpowiadającej rzeczywistej możliwości ich zrealizowania) oraz równowagi (rozumianej jako niedopuszczalność deficytu budżetowego¹⁸⁵) (por. § 1, 2, 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 1, 2, 4, 8, 10, 53, 55 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 1, 2, 4, 8, 10, 51 i 53 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.); ta ostatnia zasada – jak wykazał I. Weinfeld¹⁸⁶ w przeprowadzonej analizie dochodów i wydatków samorządu terytorialnego obejmującej okres od 1927 r. do 1934 r. – była permanentnie naruszana, co wynikało z nierespektowania zasady adekwatności dochodów j.s.t. do przydzielonych im zadań, ustanowionej w art. 69 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych)¹⁸⁷.

¹⁸¹ Zob. też objaśnienia i wskazówki do § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. oraz do § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. zawarte odpowiednio w okólniku Ministra Wewnętrznego z dnia 21 lipca 1926 r. i w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1933 r.

¹⁸² Projekt budżetu samorządowego musiał być opracowany „w takim czasie, by mógł być rozpatrzony, uchwalony i zatwierdzony przed rozpoczęciem roku obrachunkowego” (por. § 2 zd. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r.; por. też § 53 zd. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 51 zd. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.).

¹⁸³ Według J. Harasimowicza zasada jedności budżetu doznawała licznych wyjątków. Autor uznawał za nie wyodrębnianie w osobne budżety gospodarki finansowej samorządowych jednostek organizacyjnych budżetowanych netto oraz powiązanie wpływów z pożyczek z ich przeznaczeniem (por. § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.; zob.: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 135; tenże, *Polskie prawo...*, s. 14).

¹⁸⁴ Zob. też np. J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 141.

¹⁸⁵ Z przepisów międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego wynika, że niedopuszczalny był tylko niedobór (czyli deficyt budżetowy), natomiast nadwyżka dochodów zwyczajnych nad wydatkami zwyczajnymi była dopuszczalna, miała być przeznaczana na pokrycie wydatków inwestycyjnych (por. § 9 zd. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.; zob. też np. J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 137-138).

¹⁸⁶ Zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 398-399 (zwłaszcza tabelę *Wydatki i dochody*, s. 399).

Warto dodać, że zasada równowagi budżetowej uznawana była w czasach II RP „za jedną z naczelných zasad całej skarbowości” (S. Głąbiński, *Nauka skarbowości...*, s. 147-148). T. Grodyński traktował równowagę pomiędzy wydatkami a dochodami budżetowymi jako element definicji budżetu („będzie budżetem szczegółowe zestawienie przewidywanych (...) wydatków i dochodów państwa (...), ujętych w związek wyrażający się równowagą” (T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa...*, s. 9). Z. Stahl uznawał równowagę między dochodami, a wydatkami” za „główny i pierwszorzędny cel budżetu”, jego osiągnięcie gwarantuje bowiem „ład we finansach” państwa (zob. Z. Stahl, *Istota budżetu...*, s. 83).

¹⁸⁷ Szerzej na temat zasad obowiązujących w międzywojennej gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego zob. np.: L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 6 i n.; Z. Strzemżalski, *Przepisy Budżetowe...*, s. 9 i n.; R. Ciałkowski, *System prawno-finansowy...*, s. 84; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 133 i n.; tenże, *Polskie prawo...*, s. 14-15.

Prowadzeniem gospodarki budżetowej j.s.t. zajmowały się organy samorządowe. Do kompetencji budżetowych organu wykonawczego j.s.t. należało sporządzenie projektu budżetu samorządowego, realizacja postanowień uchwały budżetowej oraz przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu. Natomiast uchwalenie budżetu samorządowego i całościowa kontrola jego wykonania były zadaniami organu stanowiącego j.s.t. (por. np.: art. 7 pkt a-c dekretu z 1918 r. o radach gminnych, art. 47 ust. 1-5 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 37 ordynacji powiatowej z dnia 4 lutego 1919 r., art. 43 ust. 1 pkt m, art. 44 ust. 1 pkt a-b, d-i, k, art. 46 ustawy scaleniowej, § 2, 9 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 53-56 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 51-54 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., objaśnienia do powołanych przepisów budżetowych zawarte w okólnikach Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. oraz z dnia 15 listopada 1933 r.).

Działalność budżetowa j.s.t. w okresie II RP była poddawana rozbudowanemu nadzorowi ze strony organów administracji rządowej. Jednym ze stosowanych środków nadzoru było zatwierdzanie przez organy nadzorcze uchwał budżetowych. Formalnie obowiązki zatwierdzenia podlegały tylko te uchwały budżetowe, w których zakładano uzyskanie dochodów z podatków samoistnych, specjalnych opłat drogowych oraz dodatków do podatków państwowych (por. § 8, 12, 13 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r.)¹⁸⁸. W praktyce obowiązek ten był powszechny, gdyż wszystkie j.s.t. czerpały dochody z podatków samoistnych lub dodatków do podatków państwowych¹⁸⁹. Należy zaznaczyć, iż zatwierdzanie budżetu samorządowego, w którym znajdowała się choćby jedna pozycja z wyżej wymienionych wpływów, obejmowało badanie wszystkich pozycji wydatków i dochodów budżetowych i to pod kątem nie tylko legalności, ale także celowości podjętych decyzji (por. § 8 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 58 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 56 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)¹⁹⁰. Takie

¹⁸⁸ J. Harasimowicz nazwał tę zasadę „zasadą warunkowego zatwierdzania budżetu” samorządowego (zob. J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 141). Autor dostrzegał pozytywne strony zatwierdzania budżetów samorządowych, głównie przeciwdziałanie (przez sprawowanie kontroli) nadużywaniu przez organy samorządu terytorialnego przyznanych im uprawnień w dziedzinie ustanawiania podatków samoistnych lub dodatków do podatków państwowych (zob. J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego prawa...*, s. 141). Możliwość dokonywania tego typu nadużyć wydaje się prawdopodobna gdy wziąć pod uwagę sygnalizowane w niniejszej pracy trudności finansowe, z jakimi w zasadzie przez cały okres międzywojenny borykały się j.s.t. (zob. rozdział II pkt 1.2.).

¹⁸⁹ Z uwagi na wspomniany aspekt praktyczny, K. Ostrowski określił sformułowanie normy prawnej zawartej w § 8 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. „mistryfikatorskim” (zob. K. Ostrowski, *Polityka finansowa...*, s. 279).

¹⁹⁰ Szerzej zob. np.: I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 399-400; Z. M., *O właściwą wykładnię rozporządzenia Prezydenta RP w sprawie zatwierdzania budżetów komunalnych*, Samorząd Miejski 1930, nr 19, s. 925; Z. Pawlak, *O dalszą nowelizację przepisów budżetowych dla związków komunalnych*, Samorząd Miejski 1930, nr

rozwiązania prawne budziły uzasadnione sprzeciwy przedstawicieli nauki i działaczy samorządowych¹⁹¹.

Oprócz uchwały budżetowej przewidującej uzyskanie dochodów z podanych źródeł, zatwierdzenia władzy nadzorczej wymagały również wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego - jak określił I. Weinfeld - „doniosłe pod względem budżetowym”, np. uchwały w sprawach poboru podatków komunalnych, niektórych dodatków do podatków państwowych, zaciągania pożyczek, udzielania poręczeń, nabywania, zbywania, zamiany, hipotecznego obciążenia i oddania w dzierżawę lub najem nieruchomości, zakładów i przedsiębiorstw samorządowych (por. art. 1, 11 ust. 3, art. 20 ust. 2-3, art. 29, 33 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, art. 65 ust. 1 ustawy scaleniowej)¹⁹².

W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości w gospodarce budżetowej j.s.t. minister skarbu wraz z ministrem spraw wewnętrznych mógł ustanowić „przy poszczególnych samorządach (...) delegatów rządowych” wyposażonych w szerokie kompetencje kontrolne i zarządzające [byli oni uprawnieni m.in. do przeprowadzania inspekcji w urzędach, zakładach i przedsiębiorstwach samorządowych, wglądu do dokumentów finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych, „wstrzymywania wydatków, niezgodnych z przepisami o gospodarce finansowej samorządów” - por. art. 1 D ust. 4 ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego (Dz. U. Nr 71, poz. 687), § 12 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., art. 67 ustawy scaleniowej]. W 1934 r. rozbudowano system kontroli sprawowanej nad finansową i gospodarczą działalnością j.s.t. przez powołanie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego (por. art. 1-3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego)¹⁹³.

20, s. 970 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 141-142; R. Ciałkowski, *System prawnobudżetowy...*, s. 15.

¹⁹¹ Zatwierdzanie budżetów samorządowych traktowano jako istotne ograniczenie samodzielności j.s.t. i naruszanie zasad Konstytucji marcowej (art. 70). Postulowano zniesienie omawianego wymogu bądź jego ograniczenie do zatwierdzania budżetów samorządowych na podstawie kryterium legalności (zob. np.: Z. Pawlak, *O dalszą nowelizację...*, s. 969 i n.; Z. M., *Czas już znieść zatwierdzanie budżetów komunalnych i czas pomyśleć o poprawie finansów samorządu*, *Samorząd Miejski* 1930, nr 4, s. 133 i n.; tenże, ; Z. M., *O właściwą...*, s. 923 i n.; J. Grenowski, *Konstytucyjne podstawy nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym*, *Samorząd Miejski* 1930, nr 18, s. 854 i n.; tenże, *Uprawnienia władz nadzorczych do zatwierdzania budżetów komunalnych w świetle postanowień Konstytucji*, *Samorząd Miejski* 1930, nr 19, s. 914 i n.).

¹⁹² Zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 400.

¹⁹³ Zadaniemi Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego było sprawowanie kontroli nad finansową i gospodarczą działalnością j.s.t., związków międzykomunalnych, samorządowych zakładów i przedsiębiorstw, a także prowadzenie działalności instruktarzowej (por. art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta RP o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego). Związek posiadał osobowość prawną (por. art. 1 ust. 2 powołanego rozporządzenia Prezydenta RP). Jego działalność była nadzorowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych (por. art. 12 powołanego rozporządzenia Prezydenta RP). Członkami Związku były z mocy prawa województwa samorządowe, powiaty, miasta wydzielone z powiatów (z wyjątkiem m.st. Warszawy) oraz Bank Gospodarstwa

3. Formy organizacyjno-prawne samorządowej gospodarki budżetowej

3.1. Organizacja gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego – uwagi wstępne

Wyszczególnienie i scharakteryzowanie form organizacyjno-prawnych, w jakich w okresie II Rzeczypospolitej mogły być wykonywane i finansowane zadania samorządowe w ramach prowadzonej przez j.s.t. działalności budżetowej przysparza dużych trudności. Wynikają one z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, **międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego (w odróżnieniu od współczesnego prawa budżetowego¹⁹⁴) nie wskazywało wprost form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.** Wynikało to z przyczyn obiektywnych – w omawianym okresie historycznym nie używano jeszcze w aktach prawnych i w literaturze terminu „formy” w odniesieniu do sposobów organizowania gospodarki budżetowej, ani nie nadawano formom w jakich mogła być prowadzona publiczna gospodarka budżetowa specjalistycznych, tj. z zakresu prawa skarbowego (finansowego), nazw¹⁹⁵. Prawodawca II RP skonstruował regulacje dotyczące sposobów organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w sposób, na jaki pozwalał mu ówczesny stopień rozwoju prawa skarbowego i nauki tego prawa. Posługiwał się więc nazwami samorządowych jednostek organizacyjnych¹⁹⁶, a poszczególnym rodzajom tych jednostek wyznaczał określoną metodę powiązania z budżetem administracyjnym¹⁹⁷ (czyli metodę budżetowania). W międzywojennym prawie budżetowym samorządu terytorialnego mowa jest zatem o biurze samorządowym, zakładach dobra publicznego¹⁹⁸ (i ich rodzajach, np. szkołach, szpitalach,

Krajowego (por. art. 4 powołanego rozporządzenia Prezydenta RP). Szerzej na temat Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego zob. np.: B. Ledworowski, *Samorząd w międzywojniu...*, s. 9 i n.; M. Grzybowska, *Decentralizacja...*, s. 373 i n. Na temat systemu kontroli i nadzoru nad działalnością finansową j.s.t. w okresie II RP zob. szerzej np.: I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 399 i n.; A. Młynarczyk, *Kontrola i nadzór nad finansami komunalnymi w II Rzeczypospolitej*, *Finanse Komunalne* 2000, nr 2, s. 73 i n.

¹⁹⁴ Jak zaznaczono, określenie „współczesny” używane jest w niniejszej pracy w znaczeniu od 1990 r. (zob. objaśnienie zawarte we Wstępie pracy).

¹⁹⁵ Jak wykażą dalsze analizy, proces intensywnego rozwoju form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej, przejawiający się m.in. nadawaniem tym formom specjalistycznych (prawnofinansowych) nazw rozpoczął się w Polsce i w innych krajach europejskich w latach 50. XX wieku (szerzej zob. rozdział IV pkt 3).

¹⁹⁶ Zob. objaśnienie odnoszące się do wyrażenia „samorządowa jednostka organizacyjna” – Wstęp, przypisy; zob. też uwagę w przypisie 174.

¹⁹⁷ Na temat struktury budżetu samorządowego w okresie II RP zob. rozdział II pkt 2.2.; zob. też uwagę zawartą w przypisie nr 175.

¹⁹⁸ Pojęcie „zakład dobra publicznego” odpowiada współcześnie używanemu pojęciu „zakład administracyjny” (szerzej zob. rozdział II pkt 3.3.1).

zakładach opiekuńczych) oraz przedsiębiorstwach komunalnych (por. np. § 5, 15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 4, 15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Wspomniane wyznaczenie (przydzielenie) metody budżetowania odbywało się w szczególny sposób. Ta „szczegółność” polegała na tym że prawodawca wskazywał tylko samorządowe jednostki organizacyjne powiązane z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto, zaś w stosunku do pozostałych jednostek organizacyjnych ograniczał się do stwierdzenia, że ich wydatki i dochody mają być ujmowane w budżecie administracyjnym w pełnych kwotach („brutto”) (por. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. i objaśnienie zawarte do tego przepisu prawnego w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Analizując przepisy międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego, łatwo zauważyć, że ówczesny prawodawca znacznie większą uwagę poświęcał sprawom gospodarki finansowej samorządowych jednostek organizacyjnych powiązanych z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto (dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw komunalnych) niż jednostek finansowanych metodą brutto. Ogólnie można stwierdzić, że **w odróżnieniu od prawodawcy współczesnego, prawodawca II Rzeczypospolitej traktował problematykę sposobów organizowania działalności budżetowej j.s.t. marginesowo**, koncentrując się przy normowaniu spraw z zakresu gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego na zagadnieniach struktury budżetu samorządowego i procedury budżetowej. Skromność przepisów prawa odnoszących się do tematyki organizacji gospodarki budżetowej j.s.t. oraz niewielkie nią zainteresowanie przedstawicieli nauki¹⁹⁹ stanowi drugie poważne utrudnienie przedstawienia form, w jakich mogły być realizowane i finansowane zadania samorządowe w ramach wykonywanej przez j.s.t. działalności budżetowej w okresie II RP.

Analiza przepisów międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego prowadzi do wniosku, że prawodawca II RP regulował sprawy organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego mając na uwadze przede wszystkim:

- rodzaj samorządowej jednostki organizacyjnej,
- przydzielenie odpowiedniej do sfery działania i charakteru zadań wykonywanych przez samorządową jednostkę organizacyjną, a także jej potencjału dochodowego, metody finansowania (metody powiązania z budżetem administracyjnym)

¹⁹⁹ Szerzej zob. Wstęp pkt *Uzasadnienie podjęcia problematyki badawczej*.

(por. np. § 4-5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 4-5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., objaśnienia i wskazówki do powołanych przepisów rozporządzeń budżetowych zawarte w okólnikach Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. i z dnia 15 listopada 1933 r.²⁰⁰).

Z treści przepisów międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego wynika, że w okresie II Rzeczypospolitej w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego finansowana była działalność:

- urzędu j.s.t., nazywanego w okresie II RP zazwyczaj „biurem” j.s.t. lub „biurem samorządowym”²⁰¹,
- zakładów samorządowych, określanych w okresie II RP „zakładami dobra publicznego” (jako przykłady takich jednostek prawodawca wymienił „gimnazjum, przytułek, szpital” - por. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.)²⁰² oraz
- przedsiębiorstw komunalnych (np. samorządowych elektrowni, gazowni, przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, przedsiębiorstw komunikacji zbiorowej)

(por. np. § 3, 4 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4, 5, 7, 13, 15, 38 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 4, 5, 13, 15, 17, 30 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.).

W prawie budżetowym samorządu terytorialnego II RP mowa jest jeszcze o „urządzeniach komunalnych” (por. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Za korzystanie z określonych urządzeń komunalnych j.s.t. mogły pobierać opłaty (np. „opłaty placowe, rogatkowe”, targowe), które stanowiły źródło dochodów zwyczajnych budżetów samorządowych [por. art. 27 ust. 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, § 4 pkt c rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 13 (zob. strukturę dochodowej części budżetu administracyjnego, pkt VI „w dochodach zwyczajnych” budżetu), § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 1 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r., § 13 (zob. strukturę dochodowej części budżetu administracyjnego, pkt VI „w dochodach zwyczajnych”

²⁰⁰ Zob. S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 23-24; L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 23-24.

²⁰¹ Szerzej zob. rozdział II pkt 3.2.1.

²⁰² Szerzej zob. rozdział II pkt 3.3.1.

budżetu), § 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)]²⁰³. Z uwagi na charakter, urządzenia komunalne nie będą przedmiotem dalszych rozważań²⁰⁴.

Na podstawie przeprowadzonej analizy przepisów międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego oraz literatury przedmiotu ustalono, że w okresie II RP gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego była prowadzona za pomocą:

- formy organizacyjno-prawnej przeznaczonej do finansowania działalności urzędu (biura) j.s.t.,
- dwóch form organizacyjno-prawnych służących finansowaniu działalności zakładów samorządowych,
- form organizacyjno-prawnych służących finansowaniu działalności przedsiębiorstw komunalnych.

Autorka niniejszej pracy zdecydowała się nie tylko ustalić formy prawne, w jakich mogła być organizowana gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego w okresie II RP, ale – dla jasności prowadzonych rozważań – przydzielić tym formom także nazwy; dla ich odpowiedniości zasadne wydaje się uwzględnienie:

- 1) kryteriów przyjętych przez prawodawcę II RP przy wyznaczaniu zasad organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (zob. wyżej),
- 2) rozwiązań organizacyjnych stosowanych w samorządowych jednostkach organizacyjnych²⁰⁵ sfery budżetowej oraz
- 3) używanej w międzywojennym prawie budżetowym samorządu terytorialnego i literaturze z tego okresu terminologii.

Pierwszą wyróżnioną formą organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego II RP jest forma, która służyła organizowaniu gospodarki finansowej urzędu

²⁰³ Zob. szerzej np.: M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 236; I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 416-417; A. Borodo, *Dochody samorządu...*, s. 56.

²⁰⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. wskazywało, że do przedsiębiorstw komunalnych w znaczeniu prawa budżetowego nie należy zaliczać urządzeń komunalnych („hale targowe, pomieszczenia dla jatek, targowica, waga i t.d.” - por. § 5 rozporządzenia). Zakres pojęcia przedsiębiorstwa komunalnego poszerzyło rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. Dopuszczało ono uznawanie za część (element) przedsiębiorstwa komunalnego urządzenia z nim połączone, np. „targowice zwierzęce” (por. § 5 pkt 1 rozporządzenia). Do przedsiębiorstw publicznych w szerokim znaczeniu zaliczał urządzenia publiczne (a zatem także urządzenia komunalne) M. Gutkowski. Autor określał przedsiębiorstwem publicznym w szerokim ujęciu „każde połączenie środków produkcji, stanowiących własność związku publicznego, w celu wykonywania działalności gospodarczej” (M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 235).

²⁰⁵ Problematykę tę pomija zupełnie międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego. Uwzględnienie rozwiązań organizacyjnych stosowanych w samorządowych jednostkach organizacyjnych przy ustalaniu form, w jakich mogła być w okresie II RP organizowana działalność budżetowa samorządu terytorialnego okazuje się szczególnie istotne w przypadku przedsiębiorstw komunalnych (zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.4.).

(biura) j.s.t. Zostaje ona nazwana „formą organizacyjną gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.”.

Gospodarka finansowa międzywojennych zakładów samorządowych funkcjonujących w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego była prowadzona w dwóch formach organizacyjno-prawnych, podobnych do siebie pod względem zastosowanych rozwiązań organizacyjnych, a różniących się metodami powiązania z budżetem administracyjnym²⁰⁶ Uwzględniając przyjęte kryteria (m.in. używaną w okresie II RP terminologię), przydzieli im się nazwy:

- „formy budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego” oraz
- „formy budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”.

Samorządowe jednostki organizacyjne uznawane przez międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego za przedsiębiorstwa komunalne²⁰⁷ miały być powiązane z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto. Z literatury przedmiotu wynika, że przedsiębiorstwa komunalne prowadzone w sferze budżetowej samorządu terytorialnego występowały w okresie II RP przede wszystkim w dwóch formach organizacyjnych, określanych (użyto nazw stosowanych w okresie międzywojennym)²⁰⁸:

- „przedsiębiorstwem niewydzielonym z centralnej administracji związku komunalnego” lub „komunalnym przedsiębiorstwem nieusamodzielnionym” oraz
- „przedsiębiorstwem wydzielonym z centralnej administracji związku komunalnego” lub „komunalnym przedsiębiorstwem usamodzielnionym”.

Przedsiębiorstwa komunalne działające w wymienionych formach organizacyjnych charakteryzowały się brakiem osobowości prawnej²⁰⁹. Zdaniem autorki niniejszej pracy, prawodawca II RP dopuszczał także funkcjonowanie w sferze budżetowej samorządu terytorialnego przedsiębiorstw komunalnych wyposażonych w osobowość prawną. Problematyka ta zostanie podjęta w dalszych rozważaniach²¹⁰.

²⁰⁶ Szerzej zob. rozdział II pkt 3.3.

²⁰⁷ Pojęcie przedsiębiorstwa komunalnego w rozumieniu prawa budżetowego samorządu terytorialnego zostanie przedstawione w dalszych rozważaniach (zob. rozdział II pkt 3.4.1).

²⁰⁸ Zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 76; L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 117, 120, 121; tenże, *Zagadnienia ekonomiki komunalnej*, Warszawa 1928, reprint Przemiany Warszawa 1990, s. 71-72; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Warszawa 1933, s. 2, 9, 13; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, Warszawa 1991, s. 7; Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Warszawa 1992, s. 27.

Podane nazwy form organizacyjnych przedsiębiorstwa komunalnego nie były w czasach II RP używane w znaczeniu zastosowanym w niniejszej pracy, czyli na określenie form organizacyjnych przedsiębiorstwa komunalnego prowadzonego w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego i na tym właśnie polega wspomniane przydzielenie przez autorkę pracy nazw omawianym formom organizacyjno-prawnym.

²⁰⁹ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.3.1.

²¹⁰ Zob. rozdział II pkt 3.4.3.1. i pkt 3.4.3.4.

3.2. Forma organizacyjna gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.

3.2.1. Pojęcie, geneza i charakterystyka urzędu (biura) j.s.t.

Problematyka tworzenia i finansowania urzędu j.s.t. pojawiła się wcześniej, zaraz po wykształceniu instytucji nowożytnego samorządu terytorialnego²¹¹. Oczywiście było, że organy (władze) samorządu terytorialnego muszą, dla wykonywania powierzonych im funkcji, dysponować aparatem pomocniczym [wyspecjalizowaną kadrą pracowniczą (urzędniczą), zasobami majątkowymi] oraz środkami finansowymi na pokrycie kosztów jego działania²¹². Finansowanie urzędów samorządowych²¹³ odbywało się w ramach gospodarki budżetowej j.s.t. Od czasów najdawniejszych dochody i wydatki urzędów j.s.t. były ujmowane w budżetach samorządowych w pełnych kwotach. Regułę finansowania działalności urzędów j.s.t. za pomocą metody budżetowania brutto wymusiły specyfika zadań wykonywanych przez te instytucje oraz nieadekwatność uzyskiwanych przez nie dochodów do ponoszonych wydatków²¹⁴.

W okresie II Rzeczypospolitej urzędy j.s.t. nazywano powszechnie (w aktach normatywnych, literaturze i praktyce) „biurami” j.s.t., „biurami samorządowymi”, także „biurami komunalnymi” (por. np. art. 5 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych, § 15 rozporządzenia Ministra Spraw

²¹¹ Zob. np. H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 77, 79; na temat genezy samorządu terytorialnego zob. rozdz. I pkt 1.

²¹² Jak podaje H. Izdebski, twórcom instytucji samorządu terytorialnego, zwłaszcza Rudolfowi von Gneistowi, wydawało się, że administracja samorządowa, oddana w ręce urzędników honorowych, będzie mogła stanowić przeciwwagę zawodowej administracji państwowej. Szybko okazało się jednak, że i samorząd terytorialny, aczkolwiek kierowany przez obywateli pełniących swe funkcje honorowo, nie mógł obejść się bez zawodowych urzędników. W niektórych krajach liczba urzędników samorządowych rosła nawet szybciej niż urzędników administracji rządowej (H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 154).

²¹³ Terminy „urząd j.s.t.”, „urząd samorządowy” należy traktować jako pojęcia równoznaczne. Będą one w niniejszej pracy używane zamiennie.

²¹⁴ Wydatki organów (władz) samorządowych i ich aparatu pomocniczego stanowiły od początku istnienia samorządu terytorialnego poważną pozycję wydatkową w budżetach samorządowych. Można się o tym przekonać analizując dane dotyczące wydatków budżetów j.s.t. z czasów zaborów, a więc z początkowego okresu kształtowania instytucji nowożytnego samorządu terytorialnego. H. Konic podawał, że w zaborze rosyjskim wydatki na utrzymanie wójtów, ławników, pisarzy gminnych, wydatki biura samorządowego itp., stanowiły w 1873 r. ponad 76% wszystkich wydatków gmin wiejskich (zob. H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 152). W latach następnych sytuacja ta poprawiła się i przez szereg lat (np. w latach 1894-1903, w 1909 r.) wydatki omawianego typu utrzymywały się na poziomie ok. 40% wszystkich wydatków gminnych. Choć w zaborach pruskim i austriackim wydatki organów samorządowych i ich aparatu pomocniczego pochłaniały mniej środków finansowych (co w dużej mierze wynikało ze znacznie wyższego niż w zaborze rosyjskim poziomu rozwoju samorządowej gospodarki budżetowej), stanowiły one także poważne pozycje wydatkowe w budżetach samorządowych. Dochodami urzędów j.s.t. były np. składki na administrację, opłaty od wydawanych zezwoleń i innych decyzji administracyjnych (szerzej zob. np.: H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 140, 152; B. Markowski, *Finanse związków...*, s. 15; tenże, *Finanse samorządu...*, s. 295 i n.; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, t. I, s. 205 i n.; J. Strzeszewski, *Organizacja samorządu...*, s. 83 i n.; J. Horszowski, *Skarbowość samorządu...*, s. 158 i n.).

Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.; zob. też uwagi do powołanego przepisu rozporządzenia budżetowego zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r.)²¹⁵; stosowane wtedy nazewnictwo znajdzie odzwierciedlenie również w treści niniejszej pracy. Urząd (biuro) j.s.t. był(o) instytucją (jednostką organizacyjną) nie posiadającą osobowości prawnej²¹⁶.

W międzywojennej literaturze oraz aktach prawnych trudno znaleźć definicję bezpośrednio odnoszącą się do urzędu (lub biura) j.s.t.²¹⁷ S. Kasznica sformułował (w 1933 r.) definicję urzędu publicznego, ujmującą jednak to pojęcie w innym niż w tym miejscu rozpatrywanym znaczeniu, a mianowicie urzędu jako zespołu kompetencji związanych z określonym organem administracji publicznej²¹⁸. Autor określił urzędem publicznym „grupę funkcji (zadań) publicznych (...) spełnianych stale i obowiązkowo na pewnym terytorjum, przez wyznaczonych do tego ludzi, przy pomocy stałego zasobu środków materialnych, i to na podstawie stałych zasad i prawideł postępowania”²¹⁹. W przytoczonej definicji pojawia się zatem element aparatu pomocniczego organu administracji publicznej.

Organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania określały organy samorządowe, wydając różnego rodzaju akty kierownictwa wewnętrznego²²⁰, np. regulamin organizacyjny urzędu, zarządzenia (por. np. art. 21 pkt 1, 7, 8, art. 47 pkt 8 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 17 pkt 7-8 ordynacji powiatowej z 1919 r., art. 13 ust. 4, art. 14 ust. 5, art. 43

²¹⁵ Urząd miejski nazywano często „magistratem” (zob. np. A. Szczypiorski, *Od Piotra...*, s. 218).

²¹⁶ Prawodawca II RP, podobnie jak prawodawca współczesny, stosował zasadę, że jeśli wyposażał określony podmiot/jednostkę organizacyjną w osobowość publicznoprawną wyraźnie to zaznaczał (por. np. art. 65 zd. 3 Konstytucji marcowej, art. 75 ust. 4 Konstytucji kwietniowej z 1935 r., art. 2 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 1 ordynacji powiatowej z 1919 r., art. 10 ust. 3 ustawy scaleniowej, art. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, art. 1 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego). Milczenie prawa na temat cechy osobowości publicznoprawnej określonego podmiotu/ jednostki organizacyjnej oznaczało (podobnie jak współcześnie), że nie nadano jemu/jej osobowości prawnej.

Na temat pojęć „osoba prawna”, „osobowość prawna” w ujęciu doktryny międzywojennej zob. np. L. Jaworski, *Nauka prawa...*, s. 152 i n.

²¹⁷ Prawodawca II RP zdefiniował natomiast pojęcia „starostwo” oraz „urząd wojewódzki”, odnoszące się do urzędów terenowej administracji rządowej (por. § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, wydanym w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Dz. U. Nr 55, poz. 464), § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 sierpnia 1931 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach (Dz. U. Nr 76, poz. 611).

²¹⁸ Na temat wieloznaczności pojęcia „urząd” zob. np.: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 211-212; J. Boć, *Urzędy organów administracji publicznej*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 136 i n.

²¹⁹ S. Kasznica, *Nauka administracji*, cz. 2, Poznań 1933, s. 1-2.

²²⁰ Na temat pojęcia „akty kierownictwa wewnętrznego” zob. np. J. Jeżewski, *Wewnętrzne prawo administracyjne*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 43 i n.

ust. 1 pkt d-g, art. 44 ust. 1 pkt c, art. 46 ustawy scaleniowej)²²¹. W oparciu o międzywojenne przepisy ustrojowe przyznające organom samorządowym kompetencje do zarządzania majątkiem komunalnym można stwierdzić, że organy te decydowały także o przydzieleniu, zakupie, modernizacji, likwidacji, sprzedaży składników majątkowych urzędu (biura) j.s.t. (por. np. art. 21 pkt 1, art. 47 pkt 2 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 16 ordynacji powiatowej z 1919 r., art. 43 ust. 1 pkt i, k, n, art. 44 ust. 1 pkt g, h, i, l, art. 46 ust. 1-2 ustawy scaleniowej).

Działające w czasach II RP urzędy (biura) j.s.t. różniły się znacznie między sobą strukturą organizacyjną. Zróżnicowanie to można zilustrować porównując urzędy (biura) samorządowe w dużych miastach i w gminach wiejskich jednostkowych²²². W pierwszym przypadku urząd samorządowy, jakim był urząd miejski, podzielony był na różne wydziały: „wydział ogólny, podatkowy, rachuby i kasy, meldunkowy, urzędu stanu cywilnego, statystyczny” itp. (por. § 15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.). W drugim przypadku urząd, jakim był urząd (biuro) gminy, miał(o) prostą, wręcz prymitywną strukturę. Jego obsada liczyła do kilku osób. W niektórych wiejskich gminach jednostkowych obsługą biura gminy zajmował się tylko wójt. Prawo wymagało, aby gmina wiejska utworzyła „taką ilość stanowisk służbowych, jaka jest niezbędna do prawidłowego wykonywania jej zadań, a przynajmniej stanowisko sekretarza gminnego” (por. art. 13 ust. 1 ustawy scaleniowej). Z obowiązku ustanowienia stanowiska sekretarza gminnego były zwolnione gminy, których liczba mieszkańców nie przekraczała 5 tys. i w gminie tej ustanowiono urząd wójta zawodowego (por. art. 13 ust. 1 zd. 1 ustawy scaleniowej). Ponadto władza nadzorcza mogła zwolnić gminę z obowiązku ustanowienia sekretarza gminnego w przypadku posiadania przez wójta kwalifikacji na sekretarza gminnego i czynności służbowe były „głównym zajęciem wójta” (por. art. 13 ust. 3 zd. 2 ustawy scaleniowej)²²³.

3.2.2. Gospodarka finansowa urzędu (biura) j.s.t.

Kwestię finansowania działalności urzędu (biura) j.s.t. rozwiązano w II RP wzorując się na praktyce europejskiej. Jako podstawowa obowiązywała zatem zasada zamieszczania

²²¹ Prawodawca II RP unormował natomiast zasady organizacji wewnętrznej urzędów terenowej administracji rządowej (por. art. 35 i 69 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 sierpnia 1931 r. w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach).

²²² W okresie II RP struktura gmin była zróżnicowana. Występowały gminy jednostkowe oraz gminy zbiorowe, utworzone przez kilka gmin (por. np. art. 10 ust. 2 ustawy scaleniowej)

²²³ Szerzej zob. np.: S. Kasznica, *Samorząd...*, s. 14-15; tenże, *Polskie prawo...*, s. 68-69.

wydatków i dochodów urzędu (biura) j.s.t. w budżecie administracyjnym w pełnych kwotach. Oparcie gospodarki finansowej omawianej instytucji na metodzie budżetowania brutto rodziło dwa zasadnicze skutki. Pierwszym był brak zależności między osiąganymi przez urząd (biuro) samorządowe dochodami a wydatkami tej instytucji, a drugim – łatwość sprawowania kontroli finansowej nad działalnością administracji samorządowej²²⁴.

Prawodawca II RP nie zawarł w prawie budżetowym samorządu terytorialnego przepisów normujących wprost zagadnienie podstaw prawnych gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t. Z analizy przepisów międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego i wydanych do niego okólników Ministra Spraw Wewnętrznych wynika, że gospodarka finansowa zakładów samorządowych i przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego opierała się w okresie II RP na własnych budżetach tych jednostek, powiązanych w odpowiedni (tj. wyznaczony przez prawodawcę) sposób z budżetem administracyjnym (por. § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4, 38, 43 zd. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r., § 4, 40 zd. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., objaśnienia dot. powołanych przepisów zawarte w okólnikach Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. i z dnia 15 listopada 1933 r.)²²⁵. Uzasadnione jest więc przypuszczenie, że podstawą gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t. w omawianym okresie historycznym był także własny budżet tej jednostki. Trudno bowiem znaleźć racjonalne wytłumaczenie wyłączenia urzędu (biura) j.s.t. z ogólnej zasady opracowywania przez samorządowe jednostki organizacyjne finansujące swoją działalność na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego własnych budżetów, stanowiących ich plany finansowe. Nie wydaje się też możliwe, by prawodawca II RP oparł gospodarkę finansową urzędu (biura) j.s.t. na innym rodzaju planu finansowego niż pozostałych samorządowych jednostek organizacyjnych sfery budżetowej samorządu terytorialnego i by przemilczał tę kwestię. Brak jasnych przepisów normujących zagadnienie podstaw prawnych gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t. wynika zdaniem autorki niniejszej pracy z marginalnego traktowania w międzywojennym prawie budżetowym samorządu terytorialnego problematyki podstaw gospodarki finansowej samorządowych jednostek organizacyjnych powiązanych z budżetem administracyjnym metodą budżetowania

²²⁴ Zob. np.: H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 526; N. Gajl, *Formy budżetowania...*, s. 37.

²²⁵ Szerzej na temat zasad gospodarki finansowej zakładów samorządowych i przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych w ramach międzywojennej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego zob. rozdział II pkt 3.3. i pkt 3.4.

brutto, wspomnianego w uwagach wstępnych poświęconych problematyce organizacji samorządowej gospodarki budżetowej w okresie II RP²²⁶.

Jak wykażą dalsze rozważania, sporządzanie projektów budżetów zakładów samorządowych oraz przedsiębiorstw komunalnych i wykonanie zatwierdzonych budżetów jednostek (przez organ stanowiący j.s.t. w ramach uchwalania budżetu samorządowego) należało do kompetencji kierowników zakładów i przedsiębiorstw komunalnych. Opierając się na tej regule można stwierdzić, że opracowanie projektu budżetu urzędu (biura) j.s.t. i wykonanie zatwierdzonego budżetu urzędu (biura) j.s.t. także należało do zadań kierownika tej jednostki. Funkcję tę pełnił przewodniczący organu wykonawczego j.s.t., a zatem: w gminie wiejskiej – wójt, w gminie miejskiej – burmistrz lub prezydent miasta, w powiecie – starosta, w województwie samorządowym (poznańskim i pomorskim) – starosta krajowy, zaś w pozostałych województwach – wojewoda, jako przewodniczący wydziału wojewódzkiego (por. np. art. 50 zd. 1 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 40, 41, 44 ordynacji powiatowej z 1919 r., § 10 rozporządzenia Ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do Sejmików Wojewódzkich, art. 40, 41, 48 ust. 1, art. 64, 68, 80 rozporządzenia z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, art. 46 ustawy scaleniowej).

Zgodnie z obowiązującą w okresie międzywojennym zasadą podziału wydatków i dochodów budżetowych samorządu terytorialnego na zwyczajne i nadzwyczajne, wydatki i dochody urzędu (biura) j.s.t. dzielono na zwyczajne i nadzwyczajne²²⁷. Wydatkami zwyczajnymi urzędu (biura) j.s.t. były np. „wydatki na uposażenie zarządu” j.s.t., „wydatki na uposażenie personelu biurowego i pomocniczego – stałego i czasowego, świadczenia (...) na rzecz kasy chorych”, „wydatki na utrzymanie lokali – własnych lub służących na pomieszczenie biur”, „wydatki kancelaryjne (materjały piśmienne, księgi biurowe i rachunkowe (...) telefony, telegramy itp.)”, „umeblowanie biura”, „djety i koszta podróży członków zarządu i pracowników” administracyjnych, „wydatki reprezentacyjne” (por. § 15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 15 rozporządzenia z dnia 6 grudnia 1932 r.). Z materiałów źródłowych wynika, że wydatki

²²⁶ Zob. uwagi zawarte w rozdziale II w pkt 3.1.

²²⁷ Na temat zasad międzywojennej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego zob. rozdział II pkt 2.2. Prawodawca II RP zalecał, by w budżecie administracyjnym oraz w budżetach własnych samorządowych jednostek organizacyjnych, zamieszczano najpierw wydatki, następnie dochody (por. np. § 11, 38 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.).

omawianego typu pochłaniały znaczne środki finansowe j.s.t.²²⁸ Dochodami zwyczajnymi urzędu (biura) j.s.t. były „opłaty za czynności i poświadczenia urzędowe organów komunalnych”, czyli różnego rodzaju opłaty administracyjne (por. np. art. 9 pkt. 4 ordynacji powiatowej z 1919 r., art. 5 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych, art. 27 ust. 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, § 4 pkt. c rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 34 zd. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 34 zd. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)²²⁹. Natomiast do wydatków nadzwyczajnych urzędu (biura) j.s.t. zaliczano przede wszystkim wydatki inwestycyjne, a do dochodów nadzwyczajnych – wpływy jednorazowe lub nie mające charakteru dochodów regularnych (por. § 4, 5 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 6, 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). W przepisach budżetowych zastrzeżono, że do wydatków nadzwyczajnych nie należy zaliczać „wydatków, wywołanych potrzebą zabezpieczenia normalnego funkcjonowania aparatu administracyjnego, np. kupno (...) maszyny do pisanie, uzupełnienie umeblowania biurowego itp.” (por. § 7 zd. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 7 zd. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.).

Wydatki (zwyczajne i nadzwyczajne) urzędu (biura) j.s.t. mogły być dokonywane tylko na cele i w granicach kwot przewidzianych w budżecie administracyjnym (por. § 51 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 44 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.).

²²⁸ Zob. np.: E. Krzymień, *Gospodarka i działalność...*, s. 82 i n.; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 63-64 - Tablica 2 „Preliminarze budżetowe 29 sejmików powiatowych na rok 1919/1920”, s. 66 – Tablica 2 „Budżety związków powiatowych: Błonie, Bochnia i Środa za lata 1919-1921”, s. 70 - Tablica 4 „Budżet miasta Radomia na rok 1919 – Zestawienie ogólne (układ oryginalny)”, s. 71 – Tablica 5 „Budżet miasta Poznania za lata 1919/20 i 1920/21 (układ oryginalny)”, s. 156 – Tablica 27 „Dochody i wydatki budżetów związków samorządowych w latach 1926-1929/30 według podstawowych źródeł dochodów oraz przeznaczenia wydatków”, s. 157 (zestawienie wydatków w procentach); B. Markowski, *Finanse samorządu...*, 1929, s. 328 tabela „Wydatki związków samorządowych na r.1927/28”; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 17 i n., 20 i n.

²²⁹ Uchwalanie opłat administracyjnych należało do kompetencji organów samorządowych (por. np. art. 21 pkt 4 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 44 ust. 1 pkt e ustawy scaleniowej). Uchwały dotyczące opłat administracyjnych nie podlegały zatwierdzeniu władz nadzorczych, jednak w przypadku stwierdzenia, „...że opłaty administracyjne są niewspółmiernie wysokie w stosunku do kosztów utrzymania tej gałęzi zarządu komunalnego, za której czynności opłaty są pobierane”, władza nadzorcza mogła „żądać w każdym czasie zmiany lub zniesienia uchwał, dotyczących opłat” (por. art. 27 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych).

3.3. Budżetowe formy organizacyjno-prawne zakładu samorządowego

3.3.1. Pojęcie, geneza i charakterystyka samorządowego zakładu dobra publicznego

Prawo finansowe (skarbowe) przejęło termin „zakład dobra publicznego” z dorobku prawa administracyjnego. E. Ochendowski - wybitny współczesny teoretyk prawa administracyjnego - stwierdzał, że pojęcie zakładu ukształtowało się w doktrynie prawa administracyjnego w XIX wieku²³⁰. Obejmowało ono instytucje, które nie będąc organami ani urzędami administracji publicznej, były tworzone w celu trwałego wykonywania zadań administracji (zob. def. skonstruowaną przez O. Mayera²³¹, uznawanego za twórcę pojęcia zakładu w ujęciu publicznoprawnym) albo – jak to określano w doktrynie francuskiej – do prowadzenia specjalnej służby publicznej (zob. np. def. sformułowaną przez M. Hauriou²³²)²³³. Dla jasności dalszych rozważań należy dodać, że w okresie międzywojennym zakład, o którym mowa nazywano „zakładem dobra publicznego” lub „zakładem publicznym”²³⁴, współcześnie zaś określa się go zakładem administracyjnym²³⁵. Z uwagi na to, że przedmiotem rozważań jest problematyka zakładów publicznych utworzonych i

²³⁰ Zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 31 i n.; tenże, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 224.

W polskiej literaturze prawniczej pojęcie zakładu publicznego pojawiło się już pod koniec XIX wieku. W 1888 r. F. Kasperek pisał, że „zakłady publiczne, np. szkoły, szpitale mogą być przy zachowaniu istniejących przepisów przez wszystkich obywateli używane” (F. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego*, tom I, Kraków 1888, s. 264, za: E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 62). Problematyka zakładu publicznego stała się przedmiotem szerszych rozważań polskich teoretyków prawa (zwłaszcza prawa administracyjnego) w okresie międzywojennym (zob. np.: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 178 i n.; W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933(całe opracowanie); B. Wasiutyński, *Prawo administracyjne...*, s. 136 i n.; S. Kasznica, *Teoria samorządu...*, s. 11-12).

²³¹ O. Mayer definiował zakład publiczny jako „zespół środków rzeczowych i osobowych, który jest przeznaczony do trwałego spełniania w ręku podmiotu administracji publicznej specjalnego celu publicznego” (O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. II, Leipzig 1896, s. 318 za: E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 57).

²³² Według M. Hauriou zakład publiczny jest ciałem administracyjnym, które prowadzi specjalną służbę publiczną. Później ustalilo się sformułowanie, że zakład publiczny jest „uosobioną służbą publiczną” (M. Hauriou, *Precis de droit administratif et droit public*, Paris 1927, s. 236, za: E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 58).

²³³ Zob. szerzej np.: W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 149-151; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 224.

²³⁴ Termin „zakład publiczny” zamieniono na „zakład administracyjny” w okresie Polski Ludowej. Zmiana ta wynikała z odrzucenia przez socjalistyczną naukę prawa podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne. Skutkiem takiego odrzucenia była bezzasadność posługiwania się terminem „zakład publiczny” (zob. szerzej E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 68).

²³⁵ Zob. np.: E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 31 i n.; tenże, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 225 i n.; tenże, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 48; J. Boć, *Zakłady administracyjne*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 166 i n.

prowadzonych przez j.s.t., autorka niniejszej pracy posługiwać się będzie terminami „samorządowe zakłady dobra publicznego” lub „zakłady samorządowe”²³⁶.

Geneza zakładu samorządowego sięga początków samorządu terytorialnego²³⁷. Pierwsze zakłady samorządowe powstały we Francji, w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, na mocy norm wspomnianej już w niniejszej pracy ustawy z dnia 14 grudnia 1789 r.²³⁸ Ustawa ta przyznawała (w art. 50) organom samorządu terytorialnego, w ramach tzw. „fonctions propres”, uprawnienia do tworzenia i prowadzenia zakładów publicznych²³⁹. Warto dodać, że zakłady publiczne założone przez organy samorządowe w pierwszych latach funkcjonowania samorządu terytorialnego we Francji, dzięki swej przydatności społecznej, przetrwały burzliwy okres rewolucji francuskiej i rozwijały się mimo przeprowadzenia przez Napoleona I Bonaparte reform ustrojowych ograniczających rolę samorządu terytorialnego²⁴⁰.

Zakłady samorządowe, będąc instytucjami o ogromnym znaczeniu społecznym, występowały powszechnie we wszystkich państwach, w których ustanowiono samorząd terytorialny²⁴¹. Organy j.s.t. tworzyły zakłady publiczne z myślą o zaspokojeniu potrzeb ludności w dziedzinach oświaty i wychowania, kultury, sztuki, zdrowia publicznego, pomocy społecznej itp.²⁴² Na ziemiach polskich pierwsze zakłady samorządowe założono już na początku XIX wieku, w Księstwie Warszawskim²⁴³. Omawiana instytucja rozwinęła się po wprowadzeniu samorządu terytorialnego przez zaborców i nadaniu organom samorządowym uprawnień do tworzenia i prowadzenia zakładów publicznych (por. art. 16 ukazu z 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich, § 6 pkt. 2 ordynacji prowincjonalnej z dnia 29 czerwca 1875 r., § 27 ustawy krajowej z dnia 12 sierpnia 1866 r. o urządzeniu gmin i ordynacji wyborczej dla

²³⁶ Z uwagi na równoznaczność, terminy „samorządowy zakład dobra publicznego” i „zakład samorządowy” będą używane w niniejszej pracy zamiennie.

²³⁷ Na temat genezy samorządu terytorialnego zob. rozdział I pkt 1.

²³⁸ Zob. rozdział I pkt 1.

²³⁹ Zob. np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu...*, s. 24 i n.; P. Górski, *Samorząd gminny...*, s. 74 i n.

²⁴⁰ Zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 56 i n.

²⁴¹ Zob. A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, t. 1, s. 216 i n., 249 i n.

²⁴² Zob. np. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 226.

²⁴³ W Księstwie Warszawskim zakłady samorządowe tworzyły rady samorządowe, tj. rady departamentowe, powiatowe, municypalne i miejskie, ustanowione na mocy dekrétów królewskich z dnia 7, 10 i 23 lutego 1809 r. [por.: przepisy Ustawy Konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r., zwłaszcza przepisy tytułów VII *O sejmikach i zgromadzeniach gminnych* i VIII *Podział kraju i administracja* - art. 50-68 (DPKW, t. 1, s. II-XLVIII) – tekst dokumentu dostępny np. w: M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia ustroju...*, s. 50-56]. Szerzej na temat kompetencji rad samorządowych w Księstwie Warszawskim, w tym uprawnień do zakładania i prowadzenia zakładów publicznych, zob. np.: S. Kutrzeba, *Historia ustroju...*, t. III, s. 65 i n.; W. Korotyński, *Dawne Rady...*, s. 6 i n.; 35 i n.; W. Brzeziński, *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932, s. 3 i n.; A. Pragier, *Zarys skarbowości...*, cz. I, s. 77-79, 86-88, 103-104; M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 78 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 114 i n.; B. Leśnodorski, *Polska w dobie zaborów*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 386.

gmin, § 21 ustawy krajowej z dnia 12 sierpnia 1866 r. o reprezentacji powiatowej i ordynacji wyborczej powiatowej).

Z badań przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy wynika, że od czasów najdawniejszych finansowanie zakładów samorządowych odbywało się głównie w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Już francuska ustawa z dnia 14 grudnia 1789 r. wyznaczała zasadę utrzymywania zakładów samorządowych przede wszystkim z własnych środków samorządu gminnego²⁴⁴. Zasada ta obowiązywała we Francji także po wprowadzeniu centralistycznych zmian ustrojowych przez Napoleona I Bonaparte i później. Ze względu na niewystarczalność własnych środków finansowych gmin, działalność zakładów samorządowych, zwłaszcza tych wykonujących zadania w zakresie oświaty, zdrowia publicznego i opieki społecznej, była dofinansowywana z budżetu państwa (np. pod koniec XIX w. budżety gmin były zasilane przez subwencje, przyznawane na mocy ustawy)²⁴⁵. Podobne rozwiązania zastosowali na ziemiach polskich zaborcy. Zakłady samorządowe we wszystkich zaborach funkcjonowały głównie w ramach gospodarki budżetowej prowadzonej przez j.s.t.²⁴⁶ Finansowanie zadań wykonywanych przez zakłady odbywało się ze środków własnych j.s.t., z możliwością uzyskania wsparcia ze strony władz rządowych²⁴⁷. Najlepsze warunki dla rozwoju zakładów samorządowych panowały w zaborze pruskim. Samorząd terytorialny był tam silnie podporządkowany organom władzy rządowej, ale – co ogromnie ważne – dysponował dobrym zapleczem finansowym dla realizacji powierzonych mu zadań²⁴⁸. Najgorzej, z powodu słabego rozwinięcia instytucji samorządności terytorialnej oraz ograniczonych zasobów finansowych samorządu terytorialnego, instytucja zakładu samorządowego rozwinęła się w zaborze rosyjskim²⁴⁹. W literaturze stwierdza się, że całkowicie zaniedbane były tak istotne dla codziennego

²⁴⁴ Zob. J. Panejko, *Geneza samorządu...*, s. 24-25.

²⁴⁵ Na temat form dofinansowania przez państwo działalności zakładów samorządowych (zapomóg, pożyczek, subwencji itp.) we Francji zob. np.: N. Gajl, *Budżet a Skarb...*, s. 83 i n.; H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 240 i n.

²⁴⁶ Zob. np.: H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 152, 156 i n., 160 i n.; S. Kutrzeba, *Historia ustroju...*, t. 3, s. 135, t. 4, s. 54 i n., 79 i n.; B. Markowski, *Finanse samorządu...*, s. 296 i n., 299, 301; tenże, *Finanse związków...*, s. 14 i n., 19 i n.; J. Horszowski, *Skarbowość samorządu...*, s. 125, 158 i n., 164 i n., 169, 172 i n.; B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski, *O skarbowości...*, Dodatek, s. 36.

²⁴⁷ Zob. np.: H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 149 i n., 196 i n., 223 i n.; S. Kutrzeba, *Historia ustroju...*, t. 3, s. 135.

²⁴⁸ Zob. szerzej np.: S. Kutrzeba, *Historia ustroju...*, t. IV, s. 70 i n.; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 13-14; B. Markowski, *Finanse samorządu...*, s. 295 i n.

²⁴⁹ Zagadnienie zasad działania samorządu terytorialnego w zaborze rosyjskim poruszono w pkt 1 niniejszego rozdziału. Szerzej na temat niedoboru środków finansowych samorządu wiejskiego w zaborze rosyjskim zob. np. B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Samorząd terytorialny...*, s. 161 i n.

bytowania mieszkańców dziedziny jak: edukacja powszechna, ochrona zdrowia publicznego i opieka społeczna²⁵⁰.

W II Rzeczypospolitej prawodawca nie tylko uprawniał j.s.t. do zakładania i prowadzenia zakładów publicznych (por. np. art. 11 pkt 6, 7, 11 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 7 pkt d-g ordynacji powiatowej z 1919 r., art. 43 ust. 1 pkt k ustawy scaleniowej), ale w niektórych przypadkach wręcz nakładał obowiązek ich tworzenia. Na przykład gminy wiejskie i miejskie były obowiązane do zakładania publicznych szkół powszechnych i rozmieszczania ich w taki sposób „aby wszystkie dzieci w wieku szkolnym mogły korzystać z nauki w publicznej szkole powszechnej” [por. art. 2-3 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 147), art. 1, 3, 5 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, § 1 rozporządzenia z dnia 30 maja 1923 r. dot. wykonania ustawy z 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych]²⁵¹. Samorząd powiatowy i miasta wydzielone z powiatów musiały zakładać i utrzymywać publiczne ludowe szkoły rolnicze (co najmniej dwie w każdym powiecie: żeńską i męską), szpitale ogólne, otwierać oddziały lub szpitale zakaźne, tworzyć zakłady opieki społecznej itp., zaś na samorządzie wojewódzkim spoczywał m.in. obowiązek zakładania i prowadzenia szpitali specjalistycznych, w tym szpitali dla osób psychicznie chorych (por. art. 5 ustawy z dnia 9 lipca 1920 r. o ludowych szkołach rolniczych, art. 13 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, art. 5 pkt b-c ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej).

Organy samorządu terytorialnego dysponowały swobodą w wyborze form organizacyjno-prawnych dla tworzonych (lub przekształcanych) zakładów samorządowych²⁵².

²⁵⁰ Zob. np.: H. Konic, *Samorząd gminny...*, s. 199; S. Kutrzeba, *Historia ustroju...*, t. 3, s. 135; K. Niemiński, *Gospodarka finansowa...*, s. 24; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 81 i n. Według A. Szczypiorskiego, w Królestwie Polskim w 1903 r. jedna powszechna szkoła elementarna przypadała na 2573 mieszkańców. W guberni radomskiej w 1909 r. jedna szkoła przypadała na 4572 mieszkańców, co oznaczało pogorszenie sytuacji sprzed stu lat, gdyż w 1809 r. jedna szkoła przypadała tam na 3191 mieszkańców. W zakresie ochrony zdrowia brakowało szpitali, a te które były, znajdowały się „w stanie naukowego i organizacyjnego zacofania, i postępującego z roku na rok coraz głębszego upadku” (zob. A. Szczypiorski, *Od Piotra...*, s. 137 i n., s. 162).

²⁵¹ Wprowadzenie obowiązku powszechnego nauczania nastąpiło na podstawie art. 1 dekretu Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym. O obowiązku tym stanowiły także normy prawne zawarte w art. 118 Konstytucji marcowej oraz w art. 5 ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz. U. Nr 38, poz. 389) (szerzej zob. K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, s. 270 i n.). W praktyce, mimo ogromnych starań organów j.s.t., obowiązek pobierania nauki elementarnej nie został nigdy całkowicie zrealizowany w II RP, głównie z powodu braku szkół i kadry nauczycielskiej (zob. szerzej R. Klimowiecki, *Administracja i ustrój szkolnictwa*, w: F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939*, cz. I *Historii państwa i prawa Polski*, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1962, s. 210 i n.; A. Szczypiorski, *Od Piotra...*, s. 135 i n.).

²⁵² Zob. też rozdział II pkt 1.2.

Pomimo różnych możliwości, w Polsce, wzorem innych ówczesnych krajów europejskich, powszechne było prowadzenie zakładów samorządowych w ramach wykonywanej przez j.s.t. działalności budżetowej (a używając współczesnej terminologii: w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego). Z materiałów źródłowych wynika, że w okresie II RP w sferze budżetowej samorządu terytorialnego działały zakłady samorządowe wykonujące zadania z zakresu oświaty i wychowania (np. przedszkola²⁵³, szkoły powszechne i szkoły średnie), kultury i sztuki (np. samorządowe biblioteki publiczne i czytelnie, muzea²⁵⁴, galerie obrazów), zdrowia publicznego (np. samorządowe szpitale, ośrodki zdrowia), opieki społecznej („sierocińce”²⁵⁵, „zakłady opiekuńczo-wychowawcze dla dzieci trudnych do prowadzenia i moralnie zaniedbanych, głuchoniemych, ociemniałych, kalekich”, jadłodajnie i „domy noclegowe” dla ubogich i bezdomnych) itp. (por. np. art. 13 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art.19, 63 zd. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, § 20-24, 26 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 20-24, 26 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., wskazówki i objaśnienia do powołanych przepisów rozporządzeń budżetowych zawarte w okólnikach Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. i z dnia 15 listopada 1933 r.)²⁵⁶.

Międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego nie zawierało definicji zakładu dobra publicznego mimo, iż posługiwało się tym pojęciem. Trafne wydaje się przypuszczenie, że prawodawca II RP założył, iż omawiany termin jest powszechnie znany i zrozumiały, podał więc jedynie przykłady jednostek będących zakładami samorządowymi „(gimnazjum, przytułek, szpital)” (por. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.).

Zakłady samorządowe prowadzone w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego stanowiły całkowitą własność macierzystej j.s.t. Analiza regulacji prawnych

²⁵³ Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz. U. Nr 38, poz. 389), pod określeniem przedszkola należało rozumieć zakłady działające w sferze oświaty i wychowania, przeznaczone dla dzieci od lat trzech do wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego.

²⁵⁴ Przez muzea samorządowe rozumiano „wszelkie zbiory z zakresu sztuki, kultury i przyrody, z wyłączeniem bibliotek, zorganizowane pod kątem widzenia wartości naukowej, artystycznej lub pamiątkowej, będące własnością samorządów” (por. art. 1 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi). Na marginesie można stwierdzić, iż powołana ustawa w żadnym przepisie nie odniosła się do spraw finansowania muzeów publicznych.

²⁵⁵ W objaśnieniach do § 23 rozporządzenia Ministra Spraw zawartych w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. napisano: „Sierociniec (...) jest zamkniętym zakładem wychowawczym dla sierot, t.j. sieroty oddane do sierocińca przebywają tam stale” (zob. S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 37).

²⁵⁶ K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, s. 270-271.

proceedzi do wniosku, że zakłady te nie miały osobowości prawnej²⁵⁷. Były one tworzone, wyposażane w składniki mienia, przekształcane lub likwidowane przez organ stanowiący j.s.t., w drodze uchwały (por. np. art. 11 pkt 6-7, 11, art. 21 pkt 1 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 7 pkt d-f, art. 16 ordynacji powiatowej z 1919 r., art. 43 ust. 1 pkt k ustawy scaleniowej). Tworząc zakład publiczny, organ stanowiący nadawał mu statut lub regulamin, w którym określał nazwę, siedzibę i przedmiot działalności zakładu [por. np. art. 21 pkt 1 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 17, 18, 67 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, art. 5 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych, § 10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1931 r. o zakładach leczniczych (Dz. U. Nr 29, poz. 195), § 1, 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 października 1927 r. o regulaminach zakładów opiekuńczych (Dz. U. Nr 100, poz. 867)].

Zarządzaniem zakładem samorządowym, w tym prowadzeniem jego gospodarki finansowej, zajmował się kierownik zakładu (nazywany w przypadku niektórych zakładów dyrektorem) [por. np. art. 20, 68 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, art. 12 ustawy z dnia 9 lipca 1920 r. o ludowych szkołach rolniczych (Dz. U. Nr 62, poz. 398), art. 7 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych, § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1931 r. o zakładach leczniczych, rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 10 października 1927 r. o kwalifikacjach kierowników zakładów opiekuńczych (Dz. U. Nr 100, poz. 866), przepisy Regulaminu dla kierowników szkół powszechnych wydane w dniu 25 czerwca 1923 r. przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Dz. Urz. Nr 13 (114)²⁵⁸].

Warto podkreślić, że w II Rzeczypospolitej instytucja zakładu samorządowego prężnie się rozwijała. Było to zasługą wielkich starań władz samorządowych, które mimo

²⁵⁷ Międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego ani żaden z aktów prawnych wyznaczających zadania j.s.t. w wybranych przez autorkę niniejszej pracy dziedzinach życia społecznego nie wspominają na temat wyposażenia zakładów samorządowych w osobowość publicznoprawną. Jak już nadmieniono (zob. rozdział II pkt 3.2), prawodawca II RP nadając jednostce osobowość publicznoprawną postępował tak, jak prawodawca współczesny, czyli przyznanie takiej osobowości wyraźnie zaznaczał. Milczenie prawa na temat cechy osobowości publicznoprawnej danej jednostki oznaczało, że jednostka nie została wyposażona w taką osobowość [por. regulacje np.: ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymaniu publicznych szkół powszechnych (Dz. U. Nr 18, poz. 143), ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz. U. Nr 92, poz. 726), rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych (Dz. U. Nr 38, poz. 382), ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi (Dz. U. Nr 32, poz. 279)].

²⁵⁸ Dokument i publikator powołany za: P. Tłuczek, *Kancelarja publicznej szkoły powszechnej*, Warszawa 1928, s. 6 (wspomniany autor w podanym opracowaniu wnikliwie omawia problematykę uprawnień i obowiązków kierownika szkoły powszechnej).

skomplikowanej sytuacji politycznej kraju i poważnych trudności finansowych samorządu terytorialnego²⁵⁹, dbając o dobro mieszkańców i rozwój danej j.s.t., tworzyły zakłady publiczne w różnych dziedzinach życia społecznego²⁶⁰. Zakładanie przez organy samorządowe zakładów publicznych i finansowanie ich działalności w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego było akceptowane przez przedstawicieli nauki międzywojennej, w odróżnieniu od przedsiębiorstw komunalnych, których tworzenie, a w szczególności finansowanie w formach publicznoprawnych, wzbudzało ogromne kontrowersje²⁶¹.

3.3.2. Gospodarka finansowa zakładów samorządowych

3.3.2.1. Forma budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego

W okresie od 1924 r. (tj. ujednolicenia prawa budżetowego samorządu terytorialnego) do 1928 r. finansowanie wszystkich, bez względu na rodzaj wykonywanych zadań, zakładów samorządowych funkcjonujących w sferze budżetowej samorządu terytorialnego odbywało się według jednolitych zasad, czyli – posługując się dzisiejszą terminologią - w jednej formie organizacyjno-prawnej. Jej działanie było oparte na metodzie budżetowania brutto. Uwzględniając tę cechę, rodzaj samorządowej jednostki organizacyjnej, której finansowanie odbywało się w analizowanej formie oraz używaną w okresie II RP terminologię, autorka niniejszej pracy nazwała ją „formą budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego”²⁶². Drugą zasadniczą cechą tej formy był brak osobowości prawnej²⁶³. W tym miejscu zaznacza się, że terminy „zakład samorządowy” i „samorządowy zakład dobra publicznego” będą w dalszych rozważaniach prowadzonych w niniejszym rozdziale używane wyłącznie w znaczeniu zakładu samorządowego finansowanego w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.

²⁵⁹ Zob. szerzej rozdział II pkt 1 i pkt 1.2.

²⁶⁰ Dzięki działaniom organów samorządowych w latach 1928-1939 liczba publicznych szkół powszechnych zwiększyła się z 26,4 do 28,9 tys. Liczba ośrodków zdrowia w latach 1931-1937 wzrosła z 205 do 482, liczba pracujących w nich lekarzy – z 488 do 1138. Szerzej na temat osiągnięć międzywojennego samorządu terytorialnego w rozwoju instytucji samorządowego zakładu dobra publicznego zob. np.: A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, s. 173 i n.; 262 i n.; A. Szczypiorski, *Od Piotra...*, s. 139 i n., 164 i n., 170 i n., 175 i n.

²⁶¹ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2. pracy.

²⁶² Zob. rozdział II pkt 3.1.

²⁶³ Jak nadmieniono, ani prawo budżetowe samorządu terytorialnego II RP ani przepisy szczególne normujące sprawy dziedzin, w których działały samorządowe zakłady dobra publicznego nie wspominają na temat osobowości prawnej tych jednostek (zob. rozdział II pkt 3.3.1.).

W obowiązujących w podanych latach (1924-1928) regulacjach prawnych z zakresu prawa budżetowego samorządu terytorialnego, tzn. w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. i wydanym do niego rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., nie wspomniano wprost na temat metody finansowania zakładów samorządowych. Z treści tych aktów prawnych wynika jednak, że metodę budżetowania netto należało stosować tylko przy finansowaniu działalności przedsiębiorstw komunalnych (por. § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.). Pozostałe samorządowe jednostki organizacyjne sfery budżetowej samorządu terytorialnego, w tym zakłady samorządowe, miały być zatem - w rozpatrywanym okresie - powiązane z budżetem administracyjnym pełnymi kwotami swoich wydatków i dochodów, czyli za pomocą metody budżetowania brutto. Jednoznaczną informację na temat metody finansowania samorządowych zakładów dobra publicznego zawarto w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. We wskazówkach i objaśnieniach do § 4-5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. podano, „że zakłady dobra publicznego (...) należy budżetować brutto w budżecie administracyjnym”²⁶⁴. Wyznaczenie takiej metody finansowania zakładów samorządowych uzasadniano (we wspomnianym okólniku) charakterem działalności zakładów. Stwierdzano że zakłady samorządowe to takie instytucje, „z których założenia i celu wynika, iż nie mogą one przynosić zysków (szpital, ambulatorjum, przytułek itp.)”²⁶⁵.

W 1928 r. prawodawca zmienił zasady finansowania określonych zakładów samorządowych opierając ich gospodarkę finansową na metodzie budżetowania netto. Zdaniem autorki niniejszej pracy oznaczało to utworzenie nowej formy organizacyjno-prawnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, nazwanej przez autorkę „formą budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”; kwestia ta zostanie przeanalizowana w dalszych rozważaniach²⁶⁶.

Przechodząc do omówienia najważniejszych zagadnień z zakresu gospodarki finansowej zakładów samorządowych powiązanych z budżetem administracyjnym²⁶⁷ metodą budżetowania brutto (a używając przyjętej terminologii: zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez zakłady działające w formie budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego), należy stwierdzić, że podstawą rocznej gospodarki finansowej każdego zakładu samorządowego budżetowanego brutto był jego budżet. Istotne wydaje się dodanie,

²⁶⁴ Zob. S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 23.

²⁶⁵ Tamże.

²⁶⁶ Zob. rozdział II pkt 3.3.2.2.

²⁶⁷ Zob. przyjęte rozumienie wyrażenia „budżet administracyjny” – pkt 2.2. niniejszego rozdziału (przypisy).

że prawo budżetowe samorządu terytorialnego II RP nie odnosiło się bezpośrednio do zagadnienia budżetu zakładu samorządowego budżetowanego brutto²⁶⁸. Wzmiankę na temat budżetów zakładów samorządowych powiązanych z budżetem administracyjnym metodą budżetowania brutto można odnaleźć w § 43 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. oraz w § 40 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. W wymienionych przepisach prawnych zalecano, by budżety większych zakładów samorządowych budżetowanych brutto zamieszczać w formie załączników do budżetu administracyjnego²⁶⁹. O budżecie zakładu prowadzonego w omawianej formie organizacyjno-prawnej stanowiły natomiast wprost niektóre akty prawne normujące sprawy dziedzin, w których działały zakłady samorządowe [por. np.: art. 13 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych²⁷⁰, § 18, 20 rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wydanego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Skarbu z dnia 30 maja 1923 r. w przedmiocie wykonania ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz. U. Nr 73, poz. 574)²⁷¹].

Zgodnie z obowiązującą w okresie II RP zasadą podziału wydatków i dochodów budżetowych samorządu terytorialnego na zwyczajne i nadzwyczajne, w budżecie własnym zakładu samorządowego powiązanego z budżetem administracyjnym metodą budżetowania brutto dzielono wydatki i dochody na zwyczajne i nadzwyczajne (por. § 3 zd. 4 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Wydatkami zwyczajnymi zakładu działającego w rozpatrywanej formie organizacyjno-prawnej były wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem zakładu, zaś wydatkami nadzwyczajnymi – wydatki na inwestycje, na kapitalne remonty w zakładzie itp.²⁷² Dochodami zwyczajnymi zakładu były przede wszystkim opłaty za korzystanie z usług

²⁶⁸ Jak już sygnalizowano (zob. rozdział II pkt 3.1), prawodawca II RP poświęcał znacznie więcej uwagi sprawom gospodarki samorządowych jednostek organizacyjnych finansowanych za pomocą metody budżetowania netto, niż jednostkom budżetowanym brutto.

²⁶⁹ S. Pachnowski w objaśnieniach dotyczących opracowanych przez siebie wzorów budżetów j.s.t., zalecał, aby „budżet szczegółowy” gimnazjum zamieszczać w formie załącznika do budżetu administracyjnego gminy miejskiej (zob. S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 76).

²⁷⁰ Szerzej na temat budżetu publicznej szkoły powszechnej zob. np. K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, s. 271.

²⁷¹ Dalej: rozporządzenie z dnia 30 maja 1923 r. dot. wykonania ustawy z 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu szkół powszechnych.

²⁷² Zob. np. J. Harasimowicz, *Polskie prawo...*, s. 15.

zakładu²⁷³, dotacje budżetowe²⁷⁴, zaś dochodami nadzwyczajnymi – dochody ze sprzedaży majątku zakładu, wpływy z otrzymanych pożyczek, wpływy jednorazowe itp.

Opracowanie projektu budżetu zakładu samorządowego finansowanego za pomocą metody budżetowania brutto i wykonanie zatwierdzonego (przez organ stanowiący j.s.t. w ramach uchwalania budżetu samorządowego) budżetu zakładu należało do kompetencji kierownika zakładu (nazywanego też w przypadku niektórych zakładów dyrektorem) (por. np. art. 13 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, § 18 rozporządzenia z dnia 30 maja 1923 r. dot. wykonania ustawy z 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych). Prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej zakładu samorządowego działającego w omawianej formie organizacyjno-prawnej podlegała kontroli organów j.s.t.²⁷⁵

Analiza cech formy budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego pozwala zauważyć istotne podobieństwa [w trybie tworzenia, przekształcania, likwidacji jednostki oraz wyposażania jej w składniki mienia, braku osobowości prawnej, metodzie budżetowania, zasad organizacji wewnętrznej (działanie jednostki na podstawie aktów kierownictwa wewnętrznego, zarządzanie przez kierownika jednostki itp.)] między tą formą, a formą w jakiej miała być prowadzona gospodarka finansowa urzędu (biura) j.s.t., nazwaną przez autorkę niniejszej pracy „formą organizacyjną gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.”²⁷⁶. Podobieństwa między tymi dwoma formami są na tyle istotne, że nasuwa się pytanie o właściwość wyróżnienia dwóch a nie jednej formy organizacyjno-prawnej. Czy zatem forma organizacyjna gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t. i forma budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego nie stanowiły po prostu jednej (tej samej) formy organizacyjno-prawnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego?

²⁷³ Ustanowienie opłat za korzystanie z usług zakładów samorządowych należało do kompetencji organów samorządu terytorialnego (por. np. art. 21 pkt 4 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 1 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin miejskich, art. 5 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości związków powiatowych, art. 27 ust. 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, art. 44 ust. 1 pkt e ustawy scaleniowej). Uchwały dotyczące wysokości opłat zakładów nie podlegały zatwierdzeniu organów sprawujących nadzór nad działalnością finansową j.s.t. (por. art. 27 ust. 1-2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych).

²⁷⁴ Niektóre zakłady samorządowe, zwłaszcza zakłady wykonujące zadania publiczne w zakresie oświaty, kultury i opieki społecznej, były w II RP – wzorem ówczesnych państw zachodnioeuropejskich (zob. szerzej pkt 3.3.1. niniejszego rozdziału) – dofinansowywane z budżetu państwa, za pomocą dotacji i subwencji wpływających do budżetów samorządowych (por. np. § 4 pkt e rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., art. 10-11 ustawy z dnia 7 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu szkół powszechnych, § 13 rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia z dnia 30 maja 1923 r. dot. wykonania ustawy z 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art. 17 ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej).

²⁷⁵ Zob. szerzej rozdział II pkt 2.2.

²⁷⁶ Szerzej zob. rozdział II pkt 3.1.

Odpowiedź na to pytanie jest - według autorki niniejszej pracy - negatywna. Jednym z najważniejszych celów przyświecających autorce przy prowadzeniu badań jest jak najwierniejsze odtworzenie zasad organizowania gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w każdym z omawianych okresów historycznych, a to (zdaniem autorki) wymaga uwzględnienia kryteriów przyjętych przez prawodawcę w każdym z tych okresów. Jak ustalono, prawodawca II RP normował problematykę organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego kierując się dwoma zasadniczymi kryteriami, tzn.: 1) rodzajem samorządowej jednostki organizacyjnej²⁷⁷, sferą jej działania oraz 2) przydzieleniem jednostce właściwej (w ocenie prawodawcy), dostosowanej do charakteru wykonywanych przez nią zadań i potencjału dochodowego, metody finansowania²⁷⁸. Urząd (biuro) j.s.t. i zakład samorządowy były to samorządowe jednostki organizacyjne służące różnym celom i zadaniom. Pierwsza z nich, tj. urząd (biuro) j.s.t., pełniła funkcję aparatu pomocniczego organów (władz) j.s.t., natomiast druga – zakład samorządowy, służyła wykonywaniu zadań j.s.t. z zakresu oświaty i wychowania, kultury, zdrowia publicznego, pomocy społecznej itp. Różnicę między urzędem publicznym a zakładem publicznym w ujęciu administracyjnoprawnym S. Kasznica objaśniał (w 1929 r.) w ten sposób, że w zakładzie publicznym na plan pierwszy wysuwa się działalność twórcza, tj. wytwarzanie pewnych dóbr lub dostarczanie usług, zaś wydawanie aktów administracyjnych schodzi na plan dalszy, ma znaczenie tylko uboczne, pomocnicze. „W urzędzie natomiast akty administracyjne wysuwają się na plan pierwszy, całą nieomal jego działalność wyczerpują”²⁷⁹. Zdaniem autorki niniejszej pracy, prawodawca II RP ustanawiając przepisy prawa budżetowego samorządu terytorialnego, w tym regulując sprawy organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, używał pojęcia „zakład dobra publicznego” zgodnie z administracyjnoprawnym rozumieniem tej instytucji. Potwierdzenie słuszności tej tezy można znaleźć np. w § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., w którym podano przykłady zakładów dobra publicznego „gimnazjum, przytułek, szpital” [zob. też np. § 43 powołanego rozporządzenia, który stanowił o sposobie zamieszczania „danych dotyczących wydatków (...) większych zakładów dobra publicznego w formie załączników do budżetu administracyjnego (np. budżet szpitala)"]. Oparcie zaś gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t. i określonych zakładów samorządowych na metodzie budżetowania brutto (co skutkowało podobieństwem zastosowanych rozwiązań

²⁷⁷ Zob. przyjęte w niniejszej pracy rozumienie pojęcia „samorządowa jednostka organizacyjna” (Wstęp pracy).

²⁷⁸ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.1.

²⁷⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo...*, 1929, s. 82.

prawnofinansowych w obu wymienionych rodzajach samorządowych jednostek organizacyjnych) wynikało z przekonania prawodawcy międzywojennego o odpowiedniości zastosowania tej metody finansowania. Wyróżnienie nie jednej, lecz dwóch form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego jest zatem - w opinii autorki niniejszej pracy - konieczne.

3.3.2.2. Forma budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego

We wcześniejszych rozważaniach ustalono, że w okresie od 1924 do 1928 r. gospodarka finansowa wszystkich zakładów samorządowych opierała się na metodzie budżetowania brutto²⁸⁰. Istotne zmiany w zasadach finansowania samorządowych zakładów opiekuńczych²⁸¹ i szpitali przyniosły regulacje zawarte w rozporządzeniu Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 23 listopada 1927 r. o sprawozdaniach z działalności i rachunkowości instytucji opiekuńczych (Dz. U. z 1928 r. Nr 2, poz. 13)²⁸², które weszło w życie z dniem 1 kwietnia 1928 r. (por. § 14 rozporządzenia) oraz w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej r. z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, obowiązującym od dnia 27 czerwca 1928 r. (por. art. 89 rozporządzenia)²⁸³. Wspomniane akty prawne zawierały postanowienia o oparciu gospodarki finansowej publicznych, a zatem także samorządowych, zakładów opiekuńczych i szpitali na metodzie budżetowania netto (por. art. 19 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych,

²⁸⁰ Ustaleń tych dokonano w pkt 3.3.2.1. niniejszego rozdziału. Jak zaznaczono, terminy „zakład samorządowy” i „samorządowy zakład dobra publicznego” używane są w niniejszym rozdziale w rozumieniu zakładu samorządowego działającego na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego (zob. pkt. 3.3.2.1. niniejszego rozdziału).

²⁸¹ Pod pojęciem zakładu opiekuńczego rozumiano zakłady publiczne działające na podstawie ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej. Zakładami opiekuńczymi były np. żłobki, sierocińce, domy opieki nad osobami w podeszłym wieku, domy noclegowe dla bezdomnych, jadłodajnie dla ubogich, jednostki udzielające pomocy ofiarom wojny, inwalidom, osobom, które opuściły zakład karny itp. (por. np. art. 2 ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, § 23 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 23 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Do tworzenia i prowadzenia zakładów opiekuńczych były obowiązane miasta wydzielone z powiatów, samorząd powiatowy oraz samorząd województwa. Gminy wiejskie i miasta niewydzielone z powiatów miały zajmować się zasadniczo opieką pozazakładową, zakładową zaś w tylko wtedy, gdy fundusze gminne pozwalały na założenie i utrzymanie zakładu (por. art. 5 ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej).

²⁸² Wspomniany akt prawny zastąpiło, z dniem 1 kwietnia 1930 r., rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 lutego 1930 r. o rachunkowości i o sprawozdawczości instytucji opiekuńczych (Dz. U. Nr 23, poz. 210). Przy dalszym omawianiu przytoczonych w tym miejscu rozporządzeń Ministra Pracy i Opieki Społecznej stosowany będzie współcześnie używany zapis wyrazu „instytucje”.

²⁸³ Obydwa wymienione akty prawne obowiązywały na obszarze całego kraju z wyjątkiem autonomicznego województwa śląskiego (por. art. 88 rozporządzenia Prezydenta z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, § 14 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 listopada 1927 r. o sprawozdaniach z działalności i rachunkowości instytucji opiekuńczych).

§ 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 23 listopada 1927 r. o sprawozdaniach z działalności i rachunkowości instytucji opiekuńczych)²⁸⁴. Na ich podstawie Minister Spraw Wewnętrznych wydał w porozumieniu z Ministrem Skarbu rozporządzenie z dnia 20 stycznia 1930 r. w sprawie częściowej zmiany przepisów o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych²⁸⁵, które weszło w życie z dniem 29 stycznia 1930 r. Wprowadziło ono zmiany w strukturze budżetu samorządowego oraz w gospodarce finansowej samorządowych zakładów opiekuńczych i szpitali, dostosowane do unormowań wyżej wymienionych aktów prawnych z 1927 r. i 1928 r. Postanowiono, że budżet samorządowy ma składać się z budżetu administracyjnego i budżetów przedsiębiorstw komunalnych, szpitali i zakładów opiekuńczych (por. § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r.)²⁸⁶. Ustanowienie przedstawionych rozwiązań prawnych zróżnicowało zasady finansowania zakładów samorządowych. Samorządowe zakłady opiekuńcze i szpitale miały rozliczać się z budżetem administracyjnym w sposób wynikowy, czyli za pomocą metody budżetowania netto, zaś pozostałe zakłady samorządowe (np. założone i utrzymywane przez j.s.t. przedszkola, szkoły, biblioteki, czytelnie, muzea, ambulatoria, przychodnie²⁸⁷, ośrodki zdrowia) – nadal za pomocą metody budżetowania brutto (por. § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., zob. też wyjaśnienia i wskazówki dotyczące drugiego powołanego przepisu prawnego zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1933 r.).

Wprowadzenie wspomnianych zmian w zasadach finansowania samorządowych szpitali i zakładów opiekuńczych **oznaczało – według autorki niniejszej pracy - utworzenie przez prawodawcę II RP nowej formy organizacyjno-prawnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego**. Adekwatnie do metody finansowania, na jakiej opierało się działanie formy, rodzaju samorządowej jednostki organizacyjnej, której finansowaniu forma

²⁸⁴ Zob. L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 4, zwłaszcza przypis **.

²⁸⁵ O rozporządzeniu tym była już mowa w niniejszej pracy (zob. rozdział II pkt 2.1. i pkt 2.2); w dalszych rozważaniach stosowany będzie wprowadzony wcześniej skrót: „rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r.” (zob. rozdział II pkt 2.1., przypisy).

²⁸⁶ Zob. też L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 11, przypis „*”.

²⁸⁷ Zgodnie z art. 63 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, przychodnie były to „zakłady do udzielania pomocy lekarskiej przychodzącym chorym”, utworzone i prowadzone samodzielnie lub w połączeniu „ze szpitalami, klinikami, lecznicami lub ośrodkami zdrowia”. Wymagano by pomieszczenia przychodni były „oddzielone od lokali (...) zakładu leczniczego” przy którym ona działała oraz by posiadała osobne wejście. Budżet przychodni prowadzonej przy szpitalu miał być sporządzany „oddzielnie od budżetu szpitalnego”. Przychodnie założone i utrzymywane przez j.s.t. mogły udzielać pomocy chorym bezpłatnie lub odpłatnie. „Przychodnie opatrzone napisem, że są przeznaczone dla ubogich chorych, winny udzielać pomocy bezpłatnie” (por. art. 65 rozporządzenia).

ta służyła oraz używanej w okresie II RP terminologii została ona nazwana przez autorkę pracy „formą budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”²⁸⁸.

Podstawą gospodarki finansowej zakładu samorządowego działającego w analizowanej formie organizacyjno-prawnej był własny budżet zakładu, obejmujący wydatki i dochody zakładu w pełnych ich kwotach (por. § 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 23 listopada 1927 r. o sprawozdaniach z działalności i rachunkowości instytucji opiekuńczych, art. 19 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, § 1 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r., § 4 zd. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Projekt budżetu opracowywał kierownik (dyrektor) zakładu, a zatwierdzał organ stanowiący j.s.t., w ramach uchwalania budżetu samorządowego (por. np. art. 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych (Dz. U. Nr 40, poz. 354), § 19 i 20 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, § 51-54 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Zgodnie z ogólną zasadą międzywojennej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, wydatki i dochody zakładu samorządowego powiązanego z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto (a posługując się przyjętą terminologią: zakładu samorządowego prowadzonego w formie budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego) dzieliły się na zwyczajne (bieżące) i nadzwyczajne (inwestycyjne)²⁸⁹. Dla pełnego obrazu gospodarki finansowej j.s.t. (i zachowania zasady powszechności budżetu), budżety zakładów samorządowych budżetowanych netto zalecano załączać do budżetu administracyjnego (por. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., zob. też objaśnienie do powołanego przepisu prawnego zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1933 r.)²⁹⁰.

Nadmienić warto, że zmianom w zasadach finansowania samorządowych szpitali i zakładów opiekuńczych towarzyszyło rozbudowanie instrumentów kontroli nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego, w tym kontroli sprawowanej nad działalnością zakładów samorządowych (por. przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych,

²⁸⁸ Zob. rozdział II pkt 3.1.

²⁸⁹ Szerzej na temat zasad gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP zob. rozdział II pkt 2.2.

²⁹⁰ Budżety zakładów samorządowych finansowanych za pomocą metody budżetowania netto stanowiły załączniki do budżetu administracyjnego.

rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 23 listopada 1927 r. o sprawozdaniach z działalności i rachunkowości instytucji opiekuńczych, rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 lutego 1930 r. o rachunkowości i o sprawozdaniach instytucji opiekuńczych, art. 67 ustawy scaleniowej). Wprowadzenie zmian w zasadach finansowania określonych zakładów samorządowych i rozbudowanie środków kontroli finansowej nad działalnością j.s.t. miało na celu pobudzenie organów samorządowych do zwiększenia działań na rzecz racjonalności wydatkowania publicznych środków finansowych. Osiągnięcie tego celu nabrało szczególnego znaczenia z chwilą nadejścia do Polski ogólnoswiatowego kryzysu lat 30. XX wieku, który znacznie pogłębił trudności finansowe samorządu terytorialnego²⁹¹.

Pomimo oparcia gospodarki finansowej samorządowych szpitali i zakładów opiekuńczych na metodzie budżetowania netto, prawodawca utrzymał zalecenie, by wszystkie zakłady samorządowe, bez względu na charakter wykonywanych zadań i metodę finansowania, traktować jako jednostki, „z których założenia i celu wynika, iż nie mogą one przynosić zysków (szpital, ambulatorjum, przytułek)” (por. § 107 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. wydanego celem wykonania ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1931 r. o zakładach leczniczych).

Warto jeszcze dodać, że na zasadach odpłatności działały samorządowe szpitale i tylko niektóre zakłady opiekuńcze (np. żłobki, określone zakłady opieki dla osób starszych, niepełnosprawnych), natomiast znaczna część zakładów opiekuńczych działała na zasadach nieodpłatności (miejskie jadłodajnie dla ubogich, noclegownie dla bezdomnych, zakłady udzielające pomocy bezrobotnym itp.) (por. art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, art. 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych). Osobom ubogim gwarancję uzyskania opieki szpitalnej i świadczeń z zakresu pomocy społecznej dawały regulacje rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych (por. art. 8-10 rozporządzenia) oraz ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (por. art. 10-11, 13-15 ustawy)²⁹².

²⁹¹ Problemy te zasygnalizowano w rozdziale II w pkt 1.2.

²⁹² Na przykład w art. 9 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych postanowiono, że „Szpital publiczny obowiązany jest dostarczać każdemu przyjętemu do szpitala choremu pomocy lekarskiej i potrzebnej opieki, leków, pożywienia i pomieszczenia, a w razie śmierci – pokryć w braku innych osób do tego obowiązanych koszty zwykłego pogrzebu. Ubogim chorym winien szpital ponadto

Od dnia 22 lutego 1933 r., tj. wejścia w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. - **zdaniem autorki niniejszej pracy – w omawianej formie organizacyjno-prawnej (a więc w formie budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego) finansowana była także działalność samorządowych (w praktyce najczęściej zakładanych przez miasta) teatrów prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.** Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. wspominało o teatrach podając przykłady jednostek uznawanych przez prawo budżetowe samorządu terytorialnego II RP za przedsiębiorstwa komunalne o charakterze zakładów użyteczności publicznej (por. § 5 rozporządzenia). Teatry samorządowe sporządzały własne budżety, powiązane w sposób wynikowy z budżetem administracyjnym (por. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.). Stawiano im, podobnie jak innym komunalnym przedsiębiorstwom użyteczności publicznej, wymóg samowystarczalności finansowej (por. art. 28 ust. 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, § 108 rozporządzenia Ministra Spraw z dnia 23 listopada 1932 r. wydane celem wykonania ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych), który w praktyce był bardzo trudny do spełnienia²⁹³. Z materiałów źródłowych wynika, że nawet teatry działające w stolicy były jednostkami deficytowymi, dofinansowanymi z budżetu miasta²⁹⁴.

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. o teatrach mowa jest w § 4, który stanowił o strukturze budżetu samorządowego. Postanowiono w nim, że „Budżet związku komunalnego składa się z budżetu administracyjnego oraz budżetów szpitali, zakładów opiekuńczych, teatrów i budżetów przedsiębiorstw komunalnych” (§ 4 rozporządzenia). Zaznaczyć należy, że w ustanowionych wcześniej w II RP przepisach prawnych normujących zagadnienie struktury budżetu samorządowego nie wspomniano o budżetach teatrów (por. § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 1 ust. 2

dostarczyć niezbędnych i najprostszych przyrządów względem opatrunków, o ile bez nich chory nie może opuścić szpitala”.

²⁹³ Szerzej na temat zasad finansowania przedsiębiorstw komunalnych w II RP zob. rozdział II pkt 3.4.3.

²⁹⁴ Zob. np.: A. Szczypiorski, *Od Piotra...*, s. 153 i n.; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 55.

W okresie hiperinflacji lat 20. XX wieku, rząd obiecał miastu Warszawa wypłacanie stałej (corocznej) subwencji w wysokości 42 tysięcy marek polskich na prowadzenie teatrów. Obietnicy tej jednak - jak podaje A. Szczypiorski - nie dotrzymano. Duże środki (w kwocie 500 tysięcy złotych) na prowadzenie teatrów otrzymała Warszawa jedynie w 1928 r. (A. Szczypiorski, *Od Piotra...*, s. 153).

Nie mogąc udźwignąć ciężaru ogromnych dopłat do funkcjonowania teatrów, władze miasta Warszawy zdecydowały się na początku lat 30. XX wieku, wraz z nadejściem ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego, przekazać Operę, Teatr Narodowy, Teatr Letni i Teatr Nowy w dzierżawę prywatnym przedsiębiorcom (szerzej zob. A. Szczypiorski, *Od Piotra...*, s. 155).

rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r.). Wyodrębnienie teatrów z grupy przedsiębiorstw komunalnych i treść § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. wskazuje – zdaniem autorki pracy - na to, że prawodawca przestał w ujęciu prawnofinansowym uważać teatry samorządowe za komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, a zaczął traktować je jako zakłady samorządowe. Zmiana ta (w ocenie autorki pracy) miała istotne znaczenie dla gospodarki finansowej teatrów samorządowych. Z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. (tj. z dniem 23 lutego 1933 r.) teatry samorządowe przestały bowiem obowiązywać zasady gospodarki finansowej wyznaczone dla komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, w tym wymóg samowystarczalności finansowej. Odtąd teatry samorządowe obowiązywały zasady gospodarki finansowej przyjęte wobec zakładów samorządowych finansowanych za pomocą metody budżetowania netto. Posługując się współczesną terminologią, oznaczało to – zdaniem autorki niniejszej pracy - zmianę formy organizacyjno-prawnej teatrów samorządowych działających w sferze gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.

Forma budżetowania netto zakładu dobra publicznego pod wieloma względami, tj. trybu tworzenia, przekształcania i likwidacji, braku osobowości prawnej, rodzaju wykonywanych zadań (ze sfery administracji publicznej), zasad organizacji wewnętrznej (działania na podstawie statutu lub regulaminu jednostki, zarządzania przez kierownika lub dyrektora), była podobna do formy budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego. Zasadnicza różnica między obydwoma formami dotyczyła metody powiązania budżetu własnego zakładu z budżetem administracyjnym.

3.4. Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstwa komunalnego sfery budżetowej

W okresie II Rzeczypospolitej (a także w powojennych latach istnienia samorządu terytorialnego, tj. w latach 1944-1950) terminy „przedsiębiorstwo komunalne” i „przedsiębiorstwo samorządowe” traktowano jako synonimy²⁹⁵. Z tego powodu obydwa ww. pojęcia będą używane w niniejszej pracy zamiennie.

²⁹⁵ Podobnie stwierdza np. T. Dębowska-Romanowska (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji i finansowania przedsiębiorstw komunalnych w Polsce międzywojennej*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Łódzkiego 1970, nr 73, s. 20).

3.4.1. Pojęcie, geneza i charakterystyka przedsiębiorstwa komunalnego

W nauce międzywojennej (polskiej i zagranicznej) toczono spory na temat istoty przedsiębiorstwa publicznego, a więc także przedsiębiorstwa komunalnego²⁹⁶. Jedni autorzy wiązali istotę przedsiębiorstwa, w tym także przedsiębiorstwa publicznego, z osiągnięciem zysku (takie poglądy były wyraźne w nauce niemieckiej²⁹⁷). Definiowali oni przedsiębiorstwa publiczne jako przedsiębiorstwa należące do związku publiczoprawnego (państwa, j.s.t.). Cechę wyróżniającą upatrywali zatem w osobie właściciela²⁹⁸. Inni twierdzili, że istota przedsiębiorstwa publicznego, w tym przedsiębiorstwa samorządowego, tkwi w specyfice obranego przez nie celu, jakim jest realizacja interesu publicznego²⁹⁹ w obszarze gospodarki (takie tezy można - zdaniem autorki niniejszej pracy - uznać za charakterystyczne dla międzywojennej nauki polskiej³⁰⁰). Do tej drugiej grupy uczonych należał np. L.W. Biegeleisen. Autor stwierdzał, że w odróżnieniu od przedsiębiorców prywatnych, których podstawowym celem działalności jest osiągnięcie zysków, podmioty publiczne (organy administracji państwowej i samorządowej) mogą, a wręcz powinny, „prowadzić pewne przedsiębiorstwa nawet ze stratą, o ile uważają to z punktu widzenia publicznego za nieodzowne, mogą też świadomie osiągać deficyty celem obniżenia taryf i poparcia w ten sposób interesów produkcji, obrotu lub konsumpcji”³⁰¹. L.W. Biegeleisen zwracał też uwagę na to, że choć w większości przedsiębiorstw samorządowych ich rentowność jest zagadnieniem drugorzędnym, są dziedziny gospodarki, w których j.s.t. mogą zakładać przedsiębiorstwa kierując się kryterium zyskowności. Tego rodzaju przedsiębiorstwa także w

²⁹⁶ Zob. szerzej np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 28 i n.; M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 242 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 187 i n.

²⁹⁷ Do tej grupy autorów zaliczyć można np.: M.R. Lehmana, *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, Lipsk 1938, D. Priona, *Die Lehre vom Wirtschaftsbetrieb*, Berlin 1935, E. Schmallenbacha, *Selbstkostenrechnung und Preispolitik*, Lipsk 1934, H. Niklischa, *Die Betriebswirtschaftslehre*, Berlin 1932, T. Bernadzikiewicza, *Zagadnienie rentowności przedsiębiorstw*, Warszawa 1935, F. Schoenpfluga, *Der Erkenntnisgegenstand der Betriebswirtschaftslehre*, Stuttgart 1936, za: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 188.

²⁹⁸ R. Liefmann, *Formy przedsiębiorstwa. Kooperacja i socjalizacja*, Berlin 1924; W. Gieysztor, *Przedsiębiorstwa państwowe*, Przemysł i Handel wyd. jubileuszowe, s. 545, za: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 188; zob. też analizę poglądów doktryny przeprowadzoną przez A. Dmitrjewa, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 28, 29.

²⁹⁹ H.K. Hendrikson przez interes publiczny rozumiał „względnie optymalne zaspokojenie potrzeb społecznych” (H.K. Hendrikson, *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, Samorząd Terytorialny 1938, z. 4, s. 2; szerzej na temat rozumienia pojęcia „interes publiczny” w okresie międzywojennym zob. np. E. Strasburger, *Nauka skarbowości...*, s. 22 i n.).

³⁰⁰ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 1 i n., 19 i n.; tenże, *Teoria przedsiębiorstw...*, s. 29, 30, 33, 45; tenże, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, Samorząd Miejski 1928, z. 4, s. 127 i n., 140.; S. Głabiński, *Wykład nauki...*, s. 203-204; I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 362, 363, 419; K. Krzeczowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 2; H.K. Hendrikson, *Przedsiębiorstwa użyteczności...*, s. 2-3, 5; W. Zawadzki, *Przedsiębiorstwo państwowe jako forma organizacyjna produkcji*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1922, z. 3, s. 470; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 15-16, 28 i n.; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 6.

³⁰¹ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria przedsiębiorstw...*, s. 44-45; tenże, *Teoria i polityka...*, s. 20 i n.

pośredni sposób służą celom publicznym, bowiem wypracowany przez nie zysk powiększa zasoby dochodów publicznych (z których finansowane są zadania publiczne), może też przyczyniać się do obniżenia lub niezwiększania ciężarów podatkowych nakładanych na mieszkańców j.s.t.³⁰² W skonstruowanej definicji L.W. Biegeleisen określił przedsiębiorstwa komunalne jako „urządzenia związków komunalnych, mające na celu bezpośrednią produkcję, przerób lub obrót dóbr i usług, na pokrycie zarówno własnych potrzeb samorządu terytorialnego, jak i mieszkańców”³⁰³.

Geneza przedsiębiorstwa komunalnego w rozpatrywanym znaczeniu, czyli w rozumieniu jednostki organizacyjnej utworzonej i prowadzonej przez organy samorządu terytorialnego, **sięga XIX wieku**³⁰⁴. Za kolebkę przedsiębiorczości samorządowej uważa się Anglię, a dokładnie miasto Manchester, które (jak podawał L.W. Biegeleisen) w 1817 r. utworzyło gazownię komunalną³⁰⁵. Pierwszymi przedsiębiorstwami komunalnymi które rozwinęto na szerszą skalę były angielskie wodociągi³⁰⁶. Ich wprowadzenie (po reformie gminnej w 1835 r.) uznaje się za pierwszy etap w procesie rozwoju przedsiębiorczości samorządowej³⁰⁷. Drugim krajem, który przyczynił się w istotny sposób do upowszechnienia przedsiębiorstwa komunalnego były Prusy. Choć pierwsze przedsiębiorstwa komunalne powstały tam w około pięćdziesiąt lat później niż w Anglii (bo w drugiej połowie XIX w.), to ich rozwój przebiegał tak intensywnie, że – jak stwierdził K. Krzeczkowski – pruska przedsiębiorczość komunalna (zwłaszcza przedsiębiorczość prowadzona przez samorząd

³⁰² Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, Samorząd Miejski 1928, nr 4, s. 127-128; tenże, *Teoria przedsiębiorstw...*, s. 26-27, 33.

³⁰³ Zob.: L.W. Biegeleisen, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, Samorząd Miejski 1928, nr 4, s. 129; tenże, *Zagadnienia ekonomiki...*, s. 43; zob. też np. K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorstw...*, s. 2, 4.

³⁰⁴ Zaznacza się, że przedmiotem analiz będzie problematyka genezy przedsiębiorstwa komunalnego w podanym rozumieniu, czyli w znaczeniu jednostki organizacyjnej samorządu wiejskiego, miejskiego, powiatowego i wojewódzkiego. Zastrzeżenie to wydaje się istotne z tego powodu, iż niektórzy przedstawiciele nauki pod pojęciem przedsiębiorstwa komunalnego rozumieją jednostkę założoną i prowadzoną przez władze miast (zob. np.: R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 383; A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna...*, s. 9 i n.; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa...*, s. 5-6, 7 i n.). Ujmując przedsiębiorstwo komunalne jako przedsiębiorstwo miejskie, autorzy podają, że geneza tej instytucji sięga czasów starożytnych (zob. np.: E. Ochendowski, *Zagadnienia prawne gospodarki komunalnej*, Poznań 1963, s. 2 i n.; K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 18).

³⁰⁵ L.W. Biegeleisen, *Zagadnienia ekonomiki...*, s. 44-45; tenże, *Przedsiębiorstwa...*, Samorząd Miejski 1928, z. 4, s. 130-131.

³⁰⁶ E. Ochendowski podawał, że od początków XIX w. budowano wodociągi z pompami o napędzie parowym w wielu miastach Europy i Ameryki. W 1855 r. wybudowano wodociąg w Warszawie (E. Ochendowski, *Zagadnienia prawne...*, s. 8).

³⁰⁷ W literaturze wyróżnia się zwykle kilka (pięć do siedmiu) etapów rozwoju przedsiębiorczości komunalnej, obejmujących rozwój następujących kategorii przedsiębiorstw samorządowych: 1) przedsiębiorstwa wodociągowe, 2) rzeźnia komunalna, 3) gazownie, 4) elektrownie komunalne, 5) przedsiębiorstwa komunikacyjne, przede wszystkim tramwaje (najpierw konne, potem elektryczne), 6) przedsiębiorstwa aprowizacyjne, np. komunalne piekarnie, 7) przedsiębiorstwa budownictwa mieszkaniowego (zob. szerzej np.: L.W. Biegeleisen, *Zagadnienia ekonomiki...*, s. 44; tenże, *Przedsiębiorstwa...*, Samorząd Miejski 1928, z. 4, s. 130; K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s.19 i n.; E. Ochendowski, *Zagadnienia prawne...*, s. 8).

miejski) dogoniła i prześcignęła „swego angielskiego poprzednika”³⁰⁸. Było to zasługą znacznego zakresu swobody i niezależności przyznanej samorządowi terytorialnemu w Prusach³⁰⁹. Rozwiązania pruskie w dziedzinie przedsiębiorczości komunalnej znalazły wielu naśladowców w Europie, np. Austrię, Szwajcarię, Holandię, Belgię oraz – po wyswobodzeniu się z jarzma zaborów - Polskę.

Za najstarsze formy organizacyjne przedsiębiorstwa komunalnego uznaje się tzw. „komunalne przedsiębiorstwo niewydzielone z centralnej administracji związku komunalnego” i komunalne przedsiębiorstwo koncesjonowane³¹⁰. Pierwsza forma charakteryzowała się brakiem samodzielności przedsiębiorstwa i traktowaniem go jako agendy (wydziału) administracji samorządowej³¹¹. Istotą drugiej formy - wskazywanej przez niektórych autorów jako historycznie starszej – było powierzenie przedsiębiorcom prywatnym, w drodze koncesji, wykonywania określonych zadań gospodarczych samorządu terytorialnego ze sfery użyteczności publicznej³¹².

Na ziemiach polskich początki przedsiębiorczości komunalnej sięgają czasów zaborów. Przedsiębiorczość komunalna najlepiej rozwinęła się na obszarach zaboru pruskiego, a najgorzej – w zaborze rosyjskim³¹³. Związane to było ściśle z poziomem gospodarki oraz stopniem rozwoju instytucji samorządności terytorialnej w obu zaborach³¹⁴. W byłym zaborze pruskim wśród przedsiębiorstw samorządowych przeważały przedsiębiorstwa założone i prowadzone przez samorząd miejski. Były to głównie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, choć występowały także przedsiębiorstwa

³⁰⁸ K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 20-21; szerzej zob. np.: E. Falck, *Kommunale Wirtschaftspolitik*, Berlin 1932, s. 16-65; L.W. Biegeleisen, *Przedsiębiorstwa...*, Samorząd Miejski 1928, z. 4, s. 132.

³⁰⁹ Zob.: K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 21; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 190.

³¹⁰ Zob. J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 47; H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 10.

³¹¹ Forma ta zostanie szerzej omówiona w dalszych rozważaniach – zob. rozdział II pkt 3.4.2.2.

³¹² Zob. L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 246 i n.; K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 25; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 47; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa...*, s. 8; tenże, *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, w: Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności komunalnej*, Warszawa 1992, s. 28.

W okólnikach Ministra Spraw Wewnętrznych wydanych do rozporządzeń z zakresu prawa budżetowego samorządu terytorialnego wskazano, że pod pojęciem przedsiębiorstwa koncesjonowanego należy rozumieć „przedsiębiorstwo o charakterze użyteczności publicznej (np. rzeźnia, elektrownia), prowadzone przez osoby prywatne na podstawie koncesji i będące własnością tych osób prywatnych”. Wyjaśniano ponadto, że „dochód z przedsiębiorstwa koncesjonowanego może polegać na opłatach względnie innych świadczeniach, uwarunkowanych w koncesji, a ponoszonych przez właściciela przedsiębiorstwa” (zob. objaśnienie do § 31 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. oraz objaśnienie do § 31 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1933 r.).

³¹³ Zob. szerzej np.: B. Markowski, *Finanse związków komunalnych...*, s. 16; B. Grześ, *Związki zawodowe pracowników komunalnych, samorządowych i zawodów pokrewnych 1906-2010*, Warszawa 2011, s. 12, 15.

³¹⁴ Zob. szerzej rozdział I pkt 1.

przemysłowo-handlowe. A. Ginsbert-Gebert podawał, że w zasadzie wszystkie te przedsiębiorstwa stanowiły wyłączną własność miejską³¹⁵. Natomiast w byłym zaborze rosyjskim, z powodu trudnych warunków funkcjonowania samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa komunalne przybrały głównie formę przedsiębiorstw koncesjonowanych³¹⁶.

W odrodzonej po długich latach niewoli Polsce przedsiębiorczość samorządowa w rozwijała się bardzo intensywnie, pomimo poważnych trudności politycznych i społeczno-gospodarczych kraju oraz żywiołowych sporów toczonych w nauce na temat właściwości podejmowania przez j.s.t. bezpośredniej działalności gospodarczej³¹⁷. Wśród przedsiębiorstw komunalnych, podobnie jak w większości ówczesnych państw europejskich, zdecydowanie dominowały przedsiębiorstwa użyteczności publicznej³¹⁸. Organy samorządowe dysponowały swobodą przy podejmowaniu decyzji dotyczących charakteru przedsiębiorstwa komunalnego (sfery działania, realizowanych przez nie celów i zadań) oraz formy organizacyjno-prawnej, w jakiej przedsiębiorstwo miało działać³¹⁹. Pomimo różnych możliwości oraz dobitnie pobrzmiewających w nauce głosów o zaletach wykonywania zadań z zakresu gospodarki

³¹⁵ Zob. np.: A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1977, s. 35; tenże, *Samorząd terytorialny...*, Warszawa 1990, s. 17; tenże, *Samorząd terytorialny...*, Wrocław 1992, s. 36.

³¹⁶ Zob. np.: A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna...*, s. 35; tenże, *Samorząd terytorialny...*, Warszawa 1990, s. 17.

³¹⁷ Na temat rozwoju przedsiębiorczości komunalnej w II RP zob. szerzej np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 6; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 19-20. Na temat trudności politycznych i społeczno-gospodarczych II RP zob. rozdział I pkt 1.

Tworzenie przedsiębiorstw publicznych, a więc także przedsiębiorstw samorządowych, było oceniane w okresie międzywojennym przez wielu przedstawicieli nauki polskiej (podobnie jak zachodnioeuropejskiej) krytycznie, jako przejaw etatyzmu, jako „niezdrowa” (nadmierna, szkodliwa bo odbierająca inicjatywę obywatelom) ingerencja władzy publicznej w życie gospodarcze kraju (zob. szerzej np.: S. Głabiński, *Etatyzm a gospodarstwo narodowe*, Poznań 1922; tenże, *Wykład nauki skarbowej*, Wilno 1894, s. 202; E. Strasburger, *Nauka skarbowości...*, 169 i n.; I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 360 i n.; M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 242 i n., 252; H.K. Hendrikson, *Przedsiębiorstwa użyteczności...*, s. 2; A. Heydel, *Gospodarcze granice liberalizmu i etatyzmu*, w: A. Heydel, T. Lulek, S. Schmidt, S. Wyrobisz, F. Zweig, *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932, s. 1 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 11, 192 (przypis nr 175); T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 16-18; C. Kosikowski, *Formy prawne budżetowania*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982, s. 310.

Do gorących rzeczników przedsiębiorczości komunalnej w okresie II RP należeli np. K. Krzeczkowski i L.W. Biegeleisen (zob. np.: K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 2-4; L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 15, 26 i n., 483; tenże, *Teoria przedsiębiorstw...*, s. 40, 51-52, 55-57; tenże, *Przedsiębiorstwa komunalne*, *Samorząd Miejski* 1928, z. 4, s. 134, 135; tenże, *Zagadnienia ekonomiki...*, s. 48, 49; tenże, *Działalność gospodarcza...*, *Samorząd Miejski* 1928, s. 225, 236-237).

S. Głabiński, mimo iż był przeciwnikiem etatyzmu, przyznawał, że są dziedziny gospodarki, w których – ze względu na interes publiczny – powinny podejmować działalność organy samorządu terytorialnego, zakładając i prowadząc przedsiębiorstwa wodociągowe, kanalizacyjne, gazownie itp. (zob. S. Głabiński, *Wykład nauki skarbowej...*, s. 204; podobnie stwierdzał też np. R. Rybarski (zob. R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 384).

³¹⁸ Zob. np.: K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 37, tabela 1; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa...*, s. 7; A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna...*, s. 35; tenże, *Samorząd terytorialny...*, Warszawa 1990, s. 17; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 23, 24 – tabela 2.

³¹⁹ Podobnie stwierdzają np.: M. Jaroszyński, *Prawo o przedsiębiorstwach komunalnych*, *Samorząd* 1933, nr 4, s. 45-46; I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 418; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 53; A. Borodo, *System finansowy...*, s. 152; A. Młynarczyk, *Formy gospodarki komunalnej w II Rzeczypospolitej*, w: A. Borodo (red.), *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Toruń 2008, s. 104; zob. też rozdział II pkt 1.2.

lokalnej na zasadach prawa handlowego, czyli w formie spółki handlowej (racjonalności i efektywności finansowej przedsiębiorstwa-spółki komunalnej, szerokim zakresie samodzielności decyzyjnej władz takiego przedsiębiorstwa itp.), wspartych podawanymi przykładami z innych krajów (Niemiec, Austrii, Belgii itp.), świadczącymi o popularności tej formy prawnej³²⁰, w okresie II RP powszechne było prowadzenie przedsiębiorstw komunalnych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Z danych zgromadzonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 1929 r. wynika, że w podanym roku takie przedsiębiorstwa stanowiły ponad 60% wszystkich przedsiębiorstw komunalnych³²¹.

Prawodawca II RP nie sformułował definicji przedsiębiorstwa komunalnego³²². Wskazał natomiast w przepisach prawa budżetowego samorządu terytorialnego jakiego rodzaju jednostki organizacyjne należało uznawać za przedsiębiorstwa komunalne w rozumieniu tego prawa oraz określił wprost metodę finansowania przedsiębiorstw komunalnych. Tym samym (zdaniem autorki niniejszej pracy) prawodawca zawarł w prawie budżetowym samorządu terytorialnego elementy składowe pojęcia przedsiębiorstwa komunalnego sfery budżetowej³²³. Tak więc **za przedsiębiorstwa komunalne w ujęciu międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego należało uważać:**

³²⁰ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Przedsiębiorstwa komunalne*, Samorząd Miejski 1928, z. 4, s. 129 i n., 136 i n., z. 5, s. 202 i n., 206, 211 i n.; tenże, *Teoria i polityka...*, s. 129 i n., 164 i n., 296; H. Dembiński, *W poszukiwaniu...*, s. 20 i n.; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 50 i n.

³²¹ Podstawą wspomnianych danych była ankieta rozesłana do j.s.t. dotycząca przedsiębiorstw komunalnych (zob. szerzej np. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 1-2, 15, 37 – tabela 1 *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce. Zestawienie ogólne*).

Zaledwie jedno przedsiębiorstwo samorządowe było spółką handlową, której kapitał należał w całości do założycielskiej j.s.t.; przedsiębiorstwem tym była „Krakowska Miejska Kolej Elektryczna” – spółka akcyjna, należąca do gminy miasta Krakowa. Przedsiębiorstw komunalnych-spółek, których j.s.t. były udziałowcami było w podanym roku siedem; należały do nich m.in.: Kościańska Kolej Powiatowa – Tow. Akc. – w Kościanie, Tramwaje Elektryczne w Zagłębiu Dąbrowskim Spółka Akcyjna, Łódzkie Towarzystwo Elektryczne Spółka Akcyjna w Łodzi, Pomorska Elektrownia Krajowa Gródek Spółka Akcyjna w Toruniu (zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 26, 30-31, 37 – tabela 1). Wśród przedsiębiorstw komunalnych liczną grupę stanowiły komunalne kasy oszczędności. Zasady tworzenia i organizacji kas wyznaczały specjalne akty prawne. Stanowiły one wyjątki od reguły nadawania przedsiębiorstwu komunalnemu formy organizacyjno-prawnej w drodze swobodnej decyzji organu stanowiącego j.s.t. [por. przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 kwietnia 1927 r. o komunalnych kasach oszczędności (Dz. U. Nr 38, poz. 339) oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji i ustaleniu statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych (Dz. U. Nr 118, poz. 1069); zob. też pkt. 3.4.2.1. niniejszego rozdziału].

³²² Podobnie np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 26; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 20.

³²³ Zob. A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 26. Według J. Czadankiewicza określenie przedsiębiorstwa komunalnego przez prawo budżetowe samorządu terytorialnego było nieścisłe, skutkujące poważnymi rozbieżnościami przy interpretacji oraz stosowaniu przepisów tego prawa (zob. J. Czadankiewicz, *Przedsiębiorstwa miejskie w r. 1933/34*, Samorząd Miejski 1935, z. 23, s. 1253 i n.).

- 1) przedsiębiorstwa o charakterze zakładów użyteczności publicznej³²⁴, np. samorządowe: gazownie, elektrownie, przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, przedsiębiorstwa transportu publicznego, rzeźnie, „zakłady oczyszczania ulic i wywozu śmieci”³²⁵,
 - 2) przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe³²⁶, np. samorządowe: cegielnie, betoniarnie, kamieniołomy, tartaki, instytucje kredytowe, instytucje ubezpieczeniowe, sklepy oraz
 - 3) gospodarstwa rolne, leśne i rybne, stanowiące samodzielne jednostki gospodarcze
- (por. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.).

W odniesieniu do gospodarstw rolnych, leśnych i rybnych, prawodawca ustanowił dodatkowe kryterium uznawania tych jednostek za przedsiębiorstwa komunalne - kryterium wielkości jednostek. W rozporządzeniach budżetowych z 1926 r. i 1932 r. oraz w wydanych do nich okólnikach podkreślano, iż w rozumieniu prawa budżetowego samorządu terytorialnego przedsiębiorstwami komunalnymi są jedynie „samodzielne jednostki

³²⁴ Termin „przedsiębiorstwo o charakterze zakładu użyteczności publicznej” był traktowany w okresie II RP równoznacznie z terminem „przedsiębiorstwo użyteczności publicznej”. Uznawanie obu wymienionych terminów za równoznaczne znajdzie odzwierciedlenie także w niniejszej pracy (zob. np.: H.K. Hendrikson, *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, Samorząd Terytorialny 1938, nr 4, s. 475 i n.; L. Jętkiewicz, *Rola przedsiębiorstw użyteczności publicznej w gospodarce miejskiej*, Samorząd Miejski 1932, z. 13, s. 767 i n.).

W nauce międzywojennej pojęcie użyteczności publicznej, od którego wywiedziono nazwę typu przedsiębiorstwa komunalnego, definiowano zwykle jako działalność mającą na celu dobro społeczne. Według L. Jętkiewicza użyteczność publiczna to pożytek, który „musi być niewątpliwy, i służyć interesom państwa, gminy i publiczności. Nie można identyfikować go z przynoszeniem dochodu, lecz trzeba pojmować, jako sposób zaspakajania pewnej kategorii potrzeb materialnych lub duchowych ludności” (L. Jętkiewicz, *Rola przedsiębiorstw...*, s. 767, 769). H.K. Hendrikson podawał, że w amerykańskiej literaturze, poświęcającej omawianemu pojęciu sporo uwagi, określano je wskazując dziedziny działalności gospodarczej, co do których opinia publiczna była zgodna, że „leżą one w interesie ogólnym” (zob. H.K. Hendrikson, *Przedsiębiorstwa użyteczności...*, s. 9).

³²⁵ Rozporządzenia budżetowe z 1926 r. i 1932 r. w sposób taksatywny ustalały jakie przedsiębiorstwa należało zaliczać do grupy komunalnych przedsiębiorstw o charakterze zakładów użyteczności publicznej (por. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.).

³²⁶ H. Dembiński, dla którego komunalne przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe stanowiły „wyraz etatyzmu komunalnego w ścisłym tego słowa znaczeniu”, przedstawiał je jako jednostki komunalne, których „produkcja (...) zaspakaja potrzeby niewielkiej grupy członków komuny i przytem potrzeby te nie mają charakteru elementarnego. Celem takiego przedsiębiorstwa jest zysk, jaknajwiększa pozycja czynna w budżecie komunalnym” (H. Dembiński, *W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych*, Samorząd Terytorialny 1930 z. 3-4, s. 6; podobnie np.: L. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 21; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 15 i n., s. 65).

Międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego podawało przykłady przedsiębiorstw, które należało uznawać za przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe (por. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). W okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r., wydanym do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., wskazywano, że jeżeli j.s.t. posiada przedsiębiorstwa niewyliczone taksatywnie w § 5 tego rozporządzenia w grupie przedsiębiorstw o charakterze zakładów użyteczności publicznej oraz nienależące do grupy gospodarstw rolnych, leśnych i rybnych, stanowiących samodzielne jednostki gospodarcze, to powinna „je zaliczać do przedsiębiorstw czysto przemysłowo-handlowych” (zob. S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 23).

gospodarcze”, będące jednocześnie „większymi obiektami gospodarczymi; natomiast przedsiębiorstwami komunalnymi nie są drobne obiekty rolne, leśne i pojedyncze stawy” (por. powołane powyżej przepisy rozporządzeń budżetowych z 1926 r. i 1932 r.; zob. też objaśnienia do § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r., także objaśnienia do § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1933 r.)³²⁷. Ustanowienie wymogu odnoszącego się do wielkości jednostek - przedsiębiorstw komunalnych miało na celu zabezpieczenie racjonalności gospodarki finansowej j.s.t. Przedsiębiorstwa komunalne prowadzone bowiem na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego były powiązane z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto, musiały być więc zdolne do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej (por. § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)³²⁸.

W okólnikach Ministra Spraw Wewnętrznych wydanych do rozporządzeń budżetowych z 1926 r. i 1932 r. wskazano ponadto, że „za przedsiębiorstwa komunalne również należy uważać i te zakłady, których produkcja przeznaczona jest jedynie na potrzeby związku komunalnego” (zob. objaśnienie do § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. oraz objaśnienie do § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1932 r.)³²⁹. Jako przykłady tego typu przedsiębiorstw komunalnych można podać przedsiębiorstwa produkujące płyty chodnikowe dla miasta, przedsiębiorstwa budowlano-remontowe wykonujące prace na obiektach stanowiących własność j.s.t., miejskie przedsiębiorstwa ogrodnicze itp.³³⁰ Zakładanie i utrzymywanie takich przedsiębiorstw miało opierać się na racjonalnych przesłankach. Wymagano „ażeby koszty produkcji w nich nie były większe od kosztów produkcji w odnośnych przedsiębiorstwach prywatnych” (zob. objaśnienie i wskazówki do § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28

³²⁷ S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 23; L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 24-25; Z. Strzemzański, *Przepisy budżetowe...*, s. 39-40.

³²⁸ Szerzej na temat gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych zob. rozdział II pkt 3.4.3.

³²⁹ S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 23; L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 25.

³³⁰ Zob. Z. Dziembowski, *Przedsiębiorstwa terenowe w reformowanym systemie gospodarki terenowej*, w: J. Wierzbicki (red.), *Finanse gospodarki terenowej*, Warszawa 1989, s. 145.

czerwca 1926 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r.)³³¹.

Przedsiębiorstwa komunalne prowadzone w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego tworzył, wyposażał w składniki mienia, przekształcał lub likwidował organ stanowiący j.s.t., w drodze uchwały (por. np. art. 11 pkt. 3, 5, 8 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 43 ust. 1 pkt. k ustawy scaleniowej). Przedsiębiorstwa te stanowiły całkowitą własność założycielskiej j.s.t. Zasady ich finansowania zostaną przedstawione w dalszych rozważaniach³³².

3.4.2. Formy organizacyjne przedsiębiorstwa komunalnego finansowanego w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

3.4.2.1. Ogólna charakterystyka form organizacyjnych przedsiębiorstwa komunalnego

Podobnie jak w przypadku innych samorządowych jednostek organizacyjnych (urzędu j.s.t., zakładów samorządowych), międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego nie odnosiło się zupełnie do problematyki rozwiązań organizacyjnych, jakie miały (lub: mogły być) zastosowane w przedsiębiorstwach komunalnych. Dodatkowych poważnych trudności w ustaleniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej przysparza brak ustanowienia w okresie II RP regulacji prawnej określającej zasady i formy prowadzenia przez j.s.t. gospodarki komunalnej³³³, rozsianie przepisów prawnych dotyczących przedsiębiorstw komunalnych w znacznej liczbie ustaw i rozporządzeń oraz marginesowe traktowanie w nich zagadnienia form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych³³⁴. Przedstawiciele nauki międzywojennej również nie wskazywali wprost form organizacyjnych nadawanych przedsiębiorstwom komunalnym sfery budżetowej samorządu terytorialnego, jednak formy te można wyinterpretować z prowadzonych przez nich rozważań. Wyróżniali oni formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych biorąc przede wszystkim pod uwagę osobę właściciela

³³¹ S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 23.

³³² Zob. rozdział II pkt. 3.4.3.

³³³ Współcześnie taką regulacją prawną jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.).

³³⁴ Podobnie krytycznie na temat międzywojennych regulacji prawnych dotyczących przedsiębiorstw komunalnych np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 9; M. Jaroszyński, *Prawo o przedsiębiorstwach...*, s. 46; K. Niemski, *Gospodarka finansowa...*, s. 80; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 185; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 15; R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa...*, s. 21-22.

([rodzaj(e) podmiotu(ów) będącego(będących) właścicielem (właścicielami)]) przedsiębiorstwa oraz formę organizacyjną zarządu przedsiębiorstwem (K. Romaniuk wspomina o „prawnej stronie organizacji” przedsiębiorstwa komunalnego). To drugie kryterium opierało się na ogólnie przyjętym w prawie i literaturze międzywojennej, wzorowanym na prawie rzymskim, podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne³³⁵.

Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu można stwierdzić, że w okresie międzywojennym przedsiębiorstwa komunalne finansowane na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego były zaliczane do „przedsiębiorstw we własnym zarządzie publiczno-prawnym” j.s.t.³³⁶ Przedsiębiorstwa tego typu charakteryzowały się przede wszystkim tym, że: 1) stanowiły całkowitą własność założycielskiej j.s.t., a tym samym były przez nią samodzielnie zarządzane i 2) działały na zasadach prawa publicznego. Przedsiębiorstwa „we własnym zarządzie publiczno-prawnym” j.s.t. zdecydowanie dominowały wśród przedsiębiorstw samorządowych w Polsce międzywojennej³³⁷. Grupę tych przedsiębiorstw tworzyły przedsiębiorstwa komunalne mające własną osobowość prawną oraz przedsiębiorstwa komunalne jej nie posiadające. W tym miejscu rozważań zasadne wydaje się zawarcie kilku uwag na temat trybu nadawania osobowości prawnej przedsiębiorstwom komunalnym utworzonym i działającym na zasadach prawa publicznego w okresie II RP. Otóż przedsiębiorstwo komunalne funkcjonujące na zasadach prawa publicznego uzyskiwało osobowość prawną na podstawie: 1) ogólnie obowiązującej ustawy, która przewidywała dla określonego rodzaju przedsiębiorstw publicznych osobowość prawną bądź też 2) na podstawie specjalnego, dotyczącego tylko danego przedsiębiorstwa, aktu ustawowego, nadającego temu przedsiębiorstwu charakter osoby prawnej³³⁸. Należy podkreślić, że przedsiębiorstwa samorządowe nie zostały objęte regulacjami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o

³³⁵ Zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 75-76; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 8; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 22-24.

³³⁶ Zob. szerzej np.: L.W. Biegeleisen, *Zagadnienia ekonomiki...*, s. 71-72; tenże, *Teoria i polityka...*, s. 117 i n.; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 75 i n.; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 2; M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 250-252; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania*, Warszawa 1991, s. 7; tenże, *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, w: Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Warszawa 1992, s. 27; P. Jeżowski, Z. Grzymała, *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*, w: *Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, zeszyt nr 92, Warszawa 2009, s. 15.

³³⁷ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 37 - tabela 1 *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce. Zestawienie ogólne*.

³³⁸ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 21; podobnie: T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 24; też, *Prawnofinansowe formy...*, s. 130.

ich komercjalizacji (Dz. U. Nr 25, poz. 195), stwarzającego możliwości – dla usamodzielnienia przedsiębiorstw – wyposażenie ich w osobowość prawną przez wpis do rejestru handlowego (por. art. 1 i 3 rozporządzenia)³³⁹. Tak więc, pomimo wysuwanych przez przedstawicieli nauki międzywojennej postulatów komercjalizacji przedsiębiorstw komunalnych oraz opracowania kilku projektów ustaw dotyczących tego zagadnienia, **w okresie II RP nie wprowadzono regulacji prawnych umożliwiających komercjalizację przedsiębiorstw komunalnych**³⁴⁰. Z analizy aktów prawnych i literatury przedmiotu wynika, że przedsiębiorstwami samorządowymi „we własnym zarządzie publiczno-prawnym” j.s.t. posiadającymi osobowość prawną były w II RP przede wszystkim komunalne (tj. miejskie, powiatowe i wojewódzkie) kasy oszczędności oraz gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe (por. art. 1, 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 13 kwietnia 1927 r. o komunalnych kasach oszczędności, § 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji i ustaleniu statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych)³⁴¹. Wspomniane kasy nie działały w sferze gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (por. art. 12 rozporządzenia Prezydenta RP o komunalnych kasach oszczędności)³⁴². Nie były to jedyne przedsiębiorstwa samorządowe „we własnym zarządzie

³³⁹ Podobnie np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 42-43; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 25; R. Ciałkowski, *System prawno-finanowy...*, s. 70.

Celem komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w okresie międzywojennym było "urynkowienie" przedsiębiorstw, czyli zbliżenie zasad działania przedsiębiorstw państwowych do przedsiębiorstw prywatnych. Polegało to przede wszystkim na wydzieleniu ich ze struktur administracji państwowej i oznaczało przeniesienie odpowiedzialności za działalność danego podmiotu gospodarczego z organów administracji na organy przedsiębiorstwa (szerzej zob. np.: D. Kostecka, *Pojęcie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2002, nr 5; M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 252; I. Czuma, *Ustrojowe podstawy...*, s. 326 i n.; N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 183 i n.). Przedsiębiorstwa skomercjalizowane były zarządzane według zasad handlowych (por. np. art. 3-8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji).

³⁴⁰ Zob.: F. Kobyliński, *Usamodzielnienie i komercjalizacja przedsiębiorstw komunalnych*, Warszawa 1926, W. Gajewski, *Projekt ustawy o uregulowaniu finansów komunalnych*, Samorząd 1925, nr 3, J. Konopka, *Uwagi o obecnym stanie i organizacji komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej i projektach dotyczącego ustawodawstwa*, Gaz i Woda 1931, nr 11, s. 179 i n., za: T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 27.

³⁴¹ Tak samo stwierdzają np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 80; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 2, 15, 22 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 130; też, *Metody organizacji...*, s. 25. Z danych podanych przez K. Romaniuka wynika, że w Polsce w 1929 r. działało w sumie 459 kas komunalnych i gminnych kas oszczędnościowo-pożyczkowych (zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 15, 22 i n., s. 37 tab. 1).

³⁴² W międzywojennej literaturze, a także np. w materiałach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, komunalne kasy oszczędności i gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe zaliczano do przedsiębiorstw komunalnych (zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 71, 73-74; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 22). Natomiast w aktach prawnych normujących sprawy kas użyto określeń: „zakłady komunalne” w stosunku do komunalnych kas oszczędności oraz „instytucje użyteczności publicznej” wobec gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych (por. art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 kwietnia 1927 r. o komunalnych kasach oszczędności; § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji ustaleniu statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych). Zadaniem wspomnianych kas było ułatwianie mieszkańcom j.s.t.

publiczno-prawnym” j.s.t. wyposażone w osobowość prawną. Do grupy tej należało także Pomorskie Stowarzyszenie Ubezpieczeń od Ognia³⁴³. Było to przedsiębiorstwo komunalne utworzone w czasach zaborów, na podstawie ustawy pruskiej z dnia 25 lipca 1910 r. o publicznych stowarzyszeniach ubezpieczeń od ognia (Zbiór Ustaw Pruskich, s. 241 i n.). W II RP stanowiło ono własność samorządu województwa pomorskiego³⁴⁴. Status prawny wymienionego przedsiębiorstwa zmienił się w 1932 r., kiedy to na mocy art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o reorganizacji prawno-publicznych zakładów Ubezpieczeń w województwach poznańskim i pomorskim (Dz. U. Nr 94, poz. 811) przedsiębiorstwo zostało połączone z Krajowym Ubezpieczeniem Ogniomym w Poznaniu. Powstała wówczas instytucja nosząca nazwę Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w Poznaniu nie będąca przedsiębiorstwem komunalnym [por. zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 28 listopada 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie statutu Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w Poznaniu (M. P. Nr 275, poz. 322)]³⁴⁵.

W literaturze przedmiotu i międzywojennych aktach prawnych trudno jest znaleźć informacje na temat innych przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych samodzielnie przez j.s.t. w formach publicznoprawnych wyposażonych w osobowość prawną³⁴⁶. Poważne utrudnienia dla dokonania jednoznacznych ustaleń w tym zakresie stanowią wspomniane już powody, przede wszystkim marginesowe traktowanie przez prawodawcę II RP problematyki form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych. Dokonując analizy międzywojennych

gromadzenia oszczędności, oprocentowanie oszczędności oraz udostępnianie taniego kredytu (por. § 1 rozporządzenia Prezydenta RP o organizacji i ustaleniu statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych, art. 1 rozporządzenia Prezydenta RP o komunalnych kasach oszczędności). Kasy dysponowały majątkiem wyodrębnionym z majątku założycielskiej j.s.t., prowadziły samodzielną gospodarkę finansową (por. art. 12 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 13 kwietnia 1927 r. o kasach komunalnych). Szerzej na temat komunalnych kas oszczędności oraz gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 40, 53, 71 i n., 80 i n.; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 22-24; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu...*, 1971, s. 128 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 25-26; A. Młynarczyk, *Komunalne kasy oszczędności i banki samorządowe – zagadnienia prawne*, Szczecin 2005, s. 7 i n.

³⁴³ Zob. np.: K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 24; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 83, przypis nr 2; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 25.

³⁴⁴ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 24.

³⁴⁵ Zob. też np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 83, przypis nr 2; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 24, przypis nr 2.

³⁴⁶ Mając na uwadze rzetelność prowadzonych badań, autorka niniejszej pracy przeanalizowała przepisy międzywojennych aktów prawnych normujących sprawy wybranych (przez autorkę) dziedzin gospodarki lokalnej. Żaden z aktów prawnych nie nadawał osobowości prawnej przedsiębiorstwom samorządowym [por. przepisy: ustawy elektrycznej z dnia 21 marca 1922 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1935 r. Nr 17, poz. 98), ustawy z dnia 29 marca 1933 r. o rzeźniach z prawem wyłączności (Dz. U. Nr 32, poz. 280), rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o zaopatrywaniu ludności w wodę (Dz. U. Nr 32, poz. 310), rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli (tekst jedn.: Dz. U. z 1939 r., Nr 34, poz. 216)].

regulacji prawnych w poszukiwaniu informacji na temat przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych „we własnym zarządzie publicznoprawnym” j.s.t. wyposażonych w osobowość prawną lub możliwości tworzenia takich przedsiębiorstw uwagę zwraca treść przepisów prawa budżetowego samorządu terytorialnego. Stanowią one podstawę do sformułowania tezy, że prawodawca II RP dopuszczał występowanie przedsiębiorstw komunalnych wyposażonych w osobowość prawną w sferze gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Zagadnienie to zostanie omówione w dalszych rozważaniach³⁴⁷.

Zdecydowana większość międzywojennych przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych „we własnym zarządzie publiczno-prawnym” j.s.t. nie miała osobowości prawnej. Z danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wynika iż takich przedsiębiorstw komunalnych było w 1929 r. 1824, co stanowiło 61% wszystkich przedsiębiorstw komunalnych (ogólna ich liczba w podanym roku wynosiła 2986)³⁴⁸. W międzywojennej nauce polskiej i zachodnio-europejskiej wyróżniano dwie zasadnicze formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych „we własnym zarządzie publiczno-prawnym” j.s.t. nieposiadających osobowości prawnej³⁴⁹; używając nazewnictwa z okresu międzywojennego formami tymi były³⁵⁰:

- 1) „przedsiębiorstwo niewydzielone z centralnej administracji związku komunalnego”, nazywane także „przedsiębiorstwem nieusamodzielnionym” oraz
- 2) „przedsiębiorstwo wydzielone z centralnej administracji związku komunalnego”, nazywane też „przedsiębiorstwem usamodzielnionym”.

Podane nazwy form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych zostaną zmodyfikowane; zmiany będą polegać na zamianie wyrażenia „związek komunalny” na odpowiadający mu termin „j.s.t.”³⁵¹.

Przedsiębiorstwa w dwóch wymienionych formach organizacyjnych tworzył, wyposażał w majątek, przekształcał i likwidował organ stanowiący j.s.t., w drodze uchwały

³⁴⁷ Zob. rozdział II pkt 3.4.2.4.

³⁴⁸ Zob. szerzej K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 1-2, 15, 37 - tabela 1; obliczeń, na podstawie danych z tabeli 1, dokonała autorka niniejszej pracy.

³⁴⁹ Zob. uwagę w przypisie poniżej.

³⁵⁰ Zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 76; L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 117 i n.; tenże, *Zagadnienia ekonomiki...*, s. 71 i n.; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 2, 6 i n., 9 i n.; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa...*, s. 7; tenże, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 27; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 23.

Autorka pracy użyła wyrażenia „dwie zasadnicze formy organizacyjne” z tego powodu, iż pod ogólnym określeniem „przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji związku komunalnego” rozumiano przedsiębiorstwa komunalne o zastosowanych różnych rozwiązaniach organizacyjnych, mających wpływ na zakres samodzielności przedsiębiorstw (zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2.3.).

³⁵¹ Zob. uwagi na temat używanego w okresie II RP nazewnictwa oraz przyjętych przez autorkę niniejszej pracy postanowień terminologicznych (rozdział II pkt 1).

(por. np. art. 11 pkt 3, 5, 8 dekretu z 1919 r. o samorządzie miejskim, art. 43 ust. 1 pkt k ustawy scaleniowej). Jedną z podstawowych cech tych przedsiębiorstw komunalnych było prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie budżetu, powiązanego z budżetem administracyjnym wyznaczoną przez prawodawcę metodą finansowania³⁵². Przedsiębiorstwa komunalne, którym nadano omawiane formy organizacyjne funkcjonowały więc w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Tym samym formy przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t. (przedsiębiorstwa nieusamodzielnionego) i przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. (przedsiębiorstwa usamodzielnionego) można (w opinii autorki niniejszej pracy) uznać za formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP. Nie były to jednak – jak zasygnalizowano - jedyne formy organizacyjne w jakich mogły działać przedsiębiorstwa komunalne prowadzone w ramach międzywojennej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego³⁵³.

3.4.2.2. Przedsiębiorstwo niewydzielone z centralnej administracji j.s.t. (nieusamodzielnione)

Forma przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t. wskazywana jest w literaturze przedmiotu jako jedna z najstarszych form organizacyjnych przedsiębiorstwa samorządowego³⁵⁴. Przedsiębiorstwo komunalne, któremu nadano taką formę organizacyjną stanowiło właściwie agendę (wydział) administracji samorządowej i było prowadzone przy zastosowaniu zwykłych metod administracyjnych (biurokratycznych)³⁵⁵. Przedsiębiorstwem zarządzały organy j.s.t.³⁵⁶ Struktura organizacyjna podmiotów uprawnionych do podejmowania decyzji w przedsiębiorstwie niewydzielonym z centralnej administracji j.s.t. była rozbudowana, oparta na hierarchicznej zależności poszczególnych podmiotów. Strukturę tę tworzyli zazwyczaj: organ stanowiący j.s.t. (obradujący na sesjach), organ wykonawczy j.s.t. (często spośród członków organu wykonawczego wybierana była jedna osoba do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad

³⁵² Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 121 i n., 138 i n.; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 14, 17. Zagadnienie gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego zostanie omówione w dalszych rozważaniach (zob. rozdział II pkt 3.4.3).

³⁵³ Szerzej zob. rozdział II pkt 3.4.2.4.

³⁵⁴ Zob. np.: H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 10; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 47; zob. też rozdział II pkt 3.4.1.

³⁵⁵ Zob. np.: K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 9; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 47; H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 10; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa...*, s. 8; tenże, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 28; A. Borodo, *System finansowy...*, s. 151.

³⁵⁶ Zob.: K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 2, 9; W.L. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 121.

działalnością przedsiębiorstwa), dyrektor lub kierownik przedsiębiorstwa, różne komisje, np. stała komisja powołana do spraw określonego przedsiębiorstwa, specjalna komisja organu stanowiącego j.s.t. itp.³⁵⁷ Wielopoziomowość i hierarchiczność układu organizacyjnego w przedsiębiorstwie niewydzielonym z centralnej administracji j.s.t. rodziły szereg negatywnych konsekwencji, które zostaną wskazane poniżej.

Oprócz ścisłego zespolenia organizacyjnego przedsiębiorstwo komunalne działające w omawianej formie organizacyjnej charakteryzowało się ścisłym zespoleniem majątkowym z administracją ogólną j.s.t.³⁵⁸ Składniki mienia przekazane komunalnemu przedsiębiorstwu niewydzielonemu pozostawały do dyspozycji organów samorządowych, które mogły nimi swobodnie dysponować i to na cele zupełnie niezwiązane z działalnością danego przedsiębiorstwa³⁵⁹.

W doktrynie (polskiej i zagranicznej) wskazywano na zalety i wady przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t., przy czym należy stwierdzić, że przeważały (i to w znacznym stopniu) oceny krytyczne.

Za zalety przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t. uznawano przede wszystkim³⁶⁰:

- możliwość wywierania bezpośredniego wpływu przez organy j.s.t. na politykę cenową przedsiębiorstwa komunalnego - cecha istotna zwłaszcza w przypadku komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, zaspakajających elementarne potrzeby bytowe mieszkańców danej j.s.t.;
- możliwość uzyskiwania wsparcia finansowego z budżetu j.s.t. z przeznaczeniem na rozmaite cele, np. na przedsięwzięcia rozwojowe (inwestycyjne) przedsiębiorstwa, na pokrycie jego deficytu budżetowego, na obniżenie wysokości cen i opłat przedsiębiorstwa;
- łatwość pozyskania kredytu, potrzebnego zarówno dla realizacji celów inwestycyjnych przedsiębiorstwa, jak i na pokrycie jego wydatków bieżących, wynikająca z możliwości korzystania z potencjału finansowo-majątkowego macierzystej j.s.t.

Natomiast do głównych wad omawianej formy organizacyjnej przedsiębiorstwa komunalnego zaliczano³⁶¹:

³⁵⁷ Zob. np.: K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 10 i n.; H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 11.

³⁵⁸ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 121; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 9.

³⁵⁹ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 9.

³⁶⁰ Tamże, s. 9 i n.

³⁶¹ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 121 i n.; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 123 i n.; H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 10 i n.

- całkowite uzależnienie przedsiębiorstwa od organów (władz) j.s.t., skutkujące brakiem samodzielności i swobody działania przedsiębiorstwa (stąd określenie „przedsiębiorstwo nieusamodzielnione”³⁶²) oraz – na co zwracał szczególną uwagę H. Dembiński (podzielając poglądy przedstawicieli nauki niemieckiej) – powodujące zanik inicjatywy ze strony kierownictwa przedsiębiorstwa³⁶³;
- biurokratyczny, hierarchiczny układ organizacyjny przedsiębiorstwa skutkujący: a) przewlekłością procesu decyzyjnego [konieczność przejścia niemal każdej decyzji dotyczącej działalności przedsiębiorstwa przez skomplikowany system instancji, wydziałów administracyjnych hamował prawidłowe (tj. sprawne i efektywne) funkcjonowanie przedsiębiorstwa; często decyzje wymagające szybkiego rozstrzygnięcia, np. dotyczące spraw handlowych, produkcyjnych, traciły swą aktualność]; b) bardzo niebezpiecznym rozdrobnieniem odpowiedzialności za decyzje (na te negatywne konsekwencje zwracała szczególną uwagę nauka niemiecka, np. H. Lindemann³⁶⁴);
- brak odrębności majątkowej przedsiębiorstwa;
- ścisły związek administracji przedsiębiorstwa z administracją ogólną j.s.t., tworzący sprzyjające warunki dla załatwiania partykularnych interesów (tę wadę dobitnie podkreślali np. H. Lindemann i K. Romaniuk, wspominał również o niej L.W. Biegeleisen³⁶⁵);
- oparcie gospodarki finansowej przedsiębiorstwa na budżecie, powiązaniem z budżetem administracyjnym; cecha ta – wyznaczenie budżetu jako planu finansowego przedsiębiorstwa komunalnego – była przedmiotem krytyki wielu wybitnych przedstawicieli ówczesnej nauki³⁶⁶.

Jak już nadmieniono, w nauce (polskiej i zagranicznej) przeważały negatywne opinie na temat formy przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t.³⁶⁷ Zasady organizacji komunalnego przedsiębiorstwa nieusamodzielnionego wielu autorów zajmujących się problematyką komunalną uznawało słusznie za absolutnie nienadające się dla jednostki prowadzącej działalność gospodarczą, a zatem funkcjonującej w sferze szczególnie

³⁶² Zob. np. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 9.

³⁶³ Zob. H. Ludewig, *Die Regiebetriebe der Gemeinden*, Berlin 1927, s. 7, za: H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 13 i n.

³⁶⁴ H. Lindemann, *Kommunalisierung und Entkommunalisierung*, 1925, za: H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 11; zob. też L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 122.

³⁶⁵ Zob.: H. Lindemann, *Kommunalisierung...*, za: H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 12; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 13; L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 122.

³⁶⁶ Szerzej zob. rozdział II pkt 3.4.3.

³⁶⁷ Zob.: K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 10 i n.; H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 10 i n.

wymagającej sprawnego, efektywnego zarządzania i szybkiego podejmowania decyzji. L.W. Biegeleisen w 1931 r. pisał: „szereg czołowych osobistości ze świata komunalnego i gospodarczego ocenia ujemnie tę formę przedsiębiorstwa”³⁶⁸.

Pomimo krytycznych opinii nauki (polskiej i zagranicznej) oraz - jak podawał L.W. Biegeleisen - wycofywania tej formy organizacyjno-prawnej przez kraje zachodnioeuropejskie i zastępowania jej formą komunalnego przedsiębiorstwa wydzielonego z własnym statutem lub formą spółki samorządowej³⁶⁹, w okresie II Rzeczypospolitej forma przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t. zdecydowanie dominowała wśród przedsiębiorstw komunalnych. Z danych zgromadzonych w 1929 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wynika, że na ogólną liczbę 2986 przedsiębiorstw komunalnych aż 1681, czyli ponad 56%, działało w formie przedsiębiorstwa niewydzielonego³⁷⁰. Zdaniem autorki niniejszej pracy stan ten wynikał przede wszystkim z: 1) tradycji (jak podano, omawiana forma należała do najstarszych form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych) i przyzwyczajęń do rozwiązań zastosowanych w dziedzinie przedsiębiorczości komunalnej jeszcze przez zaborców oraz 2) dążenia organów samorządowych do zapewnienia sobie jak największego wpływu na działalność przedsiębiorstw komunalnych. Na zakończenie warto dodać, że forma przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t. była powszechnie stosowana również np. w międzywojennej Anglii³⁷¹. Przyczyny tkwiły w słabych postępach procesu komercjalizacji przedsiębiorstw komunalnych oraz traktowania w Anglii przedsiębiorstw komunalnych jako instytucji (jednostek organizacyjnych), których zasadniczym celem było optymalne zaspokajanie potrzeb zbiorowych, nieobliczonych na samowystarczalność ani osiąganie zysków³⁷².

Nieefektywność przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t. przesądziła o zaniku tej formy organizacyjno-prawnej. Symptomatyczne jest to, że wśród współczesnych form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego nie ma formy, którą można by uznać za jej następczynię³⁷³.

³⁶⁸ Zob. L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 123.

³⁶⁹ Tamże.

³⁷⁰ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 14, 15 (tabela).

³⁷¹ Zob. L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 93.

³⁷² Tamże, s. 93 i n.

³⁷³ Jedną z tez przyjętych we Wstępie niniejszej pracy głosi, że wśród form, w jakich mogła być organizowana gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego były formy, które można uznać za praformy dwóch zasadniczych form współczesnej (tj. działającej od 1990 r.) gospodarki budżetowej w Polsce, tj. samorządowej gospodarki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego. Z pewnością do takich form nie należy forma przedsiębiorstwa komunalnego niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t.

3.4.2.3. Przedsiębiorstwo wydzielone z centralnej administracji j.s.t. (usamodzielnione)

Przedsiębiorstwo wydzielone z centralnej administracji j.s.t. charakteryzowało się określonym (mniejszym lub większym, w zależności od przyjętych rozwiązań) zakresem samodzielności i niezależności od organów (władz) j.s.t. - stąd nazwa „komunalne przedsiębiorstwo usamodzielnione”³⁷⁴. Od wcześniej omówionego przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t., komunalne przedsiębiorstwo wydzielone (usamodzielnione) różniło się tym, że nie stanowiło agendy (wydziału) administracji samorządowej, lecz było wyodrębnione organizacyjnie (miało przede wszystkim własny aparat zarządzający, upoważniony do podejmowania określonych decyzji) i majątkowo (dysponowało własnym majątkiem, przekazanym mu w zarząd)³⁷⁵. Natomiast podstawowymi cechami wspólnymi obu wymienionych form organizacyjnych przedsiębiorstwa komunalnego były brak osobowości prawnej i prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie własnego budżetu powiązanego z budżetem administracyjnym (zagadnienie gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej zostanie omówione w dalszych rozważaniach³⁷⁶).

Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. (usamodzielnionego) była różnie kształtowana, a o zastosowanych rozwiązaniach decydował organ stanowiący j.s.t.³⁷⁷ Za wzorcowy traktowano w Europie Zachodniej i w Polsce tzw. system lipski³⁷⁸. W systemie tym przedsiębiorstwem komunalnym zarządzały jego własne organy; były nimi dyrektor lub kierownik oraz specjalna komisja powołana do zarządzania sprawami danego przedsiębiorstwa lub komisja zarządzająca sprawami kilku przedsiębiorstw komunalnych (we Francji był to zarząd przedsiębiorstwa³⁷⁹). Organy przedsiębiorstwa podejmowały decyzje we wszystkich bieżących sprawach handlowych, produkcyjnych i administracyjnych przedsiębiorstwa, a także w sprawach kadrowych (zatrudnianie i zwalnianie pracowników przedsiębiorstwa). Natomiast organy j.s.t. rozstrzygały jedynie o sprawach zasadniczych dla przedsiębiorstwa, np. o przekształceniu, sprzedaży lub likwidacji przedsiębiorstwa, sprzedaży lub nabyciu składników majątku przedsiębiorstwa, zaciągnięciu zobowiązań. Ponadto organ stanowiący j.s.t. zatwierdzał budżet przedsiębiorstwa (w ramach

³⁷⁴ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 16.

³⁷⁵ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 124; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 17.

³⁷⁶ Zob. rozdział II pkt 3.4.3.

³⁷⁷ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 118; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 17.

³⁷⁸ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 17.

³⁷⁹ Szerzej na temat organizacji przedsiębiorstw komunalnych we Francji zob. np.: W. Brzeziński, *Nowe ustawodawstwo o przedsiębiorstwach gminnych we Francji*, Samorząd Terytorialny 1930, nr 2, s. 50 i n.; L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 143 i n.

procedury uchwalania budżetu samorządowego) i sprawował nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa, zaś organ wykonawczy j.s.t. powoływał i odwoływał dyrektora lub kierownika przedsiębiorstwa za zgodą organu stanowiącego. Nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa sprawowany był przy pomocy specjalnego organu (komisji). W Polsce była nim komisja rewizyjna (por. art. 62 ustawy scaleniowej). Dzięki uproszczonej (odbiurokratyzowanej) strukturze organizacyjnej, proces decyzyjny w przedsiębiorstwie wydzielonym z centralnej administracji j.s.t. przebiegał stosunkowo sprawnie, co stwarzało przedsiębiorstwu dobre warunki do efektywnego działania³⁸⁰.

Z materiałów źródłowych wynika, iż stopień wydzielenia przedsiębiorstwa komunalnego z centralnej administracji j.s.t. zależał od swobodnego uznania organu stanowiącego j.s.t. Oprócz wyposażenia przedsiębiorstwa komunalnego w odrębny od ogólnej administracji samorządowej aparat administracyjny oraz majątek wyodrębniony z majątku j.s.t., organ stanowiący j.s.t. mógł dodatkowo nadać przedsiębiorstwu komunalnemu statut, a także oprzeć jego działalność na zasadach handlowych³⁸¹.

Nadanie przedsiębiorstwu komunalnemu statutu traktowano jako zaawansowany stopień wydzielenia przedsiębiorstwa z ogólnej administracji j.s.t.³⁸² W statucie zawierano zasadnicze informacje dotyczące przedsiębiorstwa, określano więc nazwę przedsiębiorstwa, jego siedzibę, dziedzinę działalności, cele i zadania przedsiębiorstwa, składniki majątku przekazane przedsiębiorstwu w zarząd, strukturę organizacyjną, zasady finansowania przedsiębiorstwa itp.³⁸³ J. Rozwadowski nazwał statut przedsiębiorstwa swego rodzaju „konstytucją przedsiębiorstwa”³⁸⁴. W związku z tym, że przedsiębiorstwa posiadające statuty dysponowały szerszym zakresem samodzielności od przedsiębiorstw wydzielonych z centralnej administracji j.s.t., którym ich nie nadano³⁸⁵ (a przez to miały lepsze warunki do sprawnego i efektywnego działania), J. Rozwadowski – rzecznik usamodzielniania przedsiębiorstw komunalnych – wysunął postulat, że „działalność każdego przedsiębiorstwa komunalnego powinna być oparta na przepisach zawartych w statucie przedsiębiorstwa”³⁸⁶.

Najwyższym stopniem usamodzielnienia przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. było oparcie jego działalności na zasadach handlowych,

³⁸⁰ Zob.: K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 17; L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 124.

³⁸¹ Zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 76, 77; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 16 i n.; L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 124, 138 i n. 161 i n.

³⁸² Zob. L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 138.

³⁸³ Tamże, s. 138 i n., 162.

³⁸⁴ Zob. J. Rozwadowski, *Zasady budżetowania...*, s. (17) 289.

³⁸⁵ Zob. L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 138; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 18.

³⁸⁶ J. Rozwadowski, *Zasady budżetowania...*, s. (17) 289.

przez wpis do rejestru handlowego³⁸⁷. Uzyskanie takiego wpisu przez przedsiębiorstwo nie powodowało nabycia przez nie osobowości prawnej, było natomiast wyrazem znacznej komercjalizacji przedsiębiorstwa³⁸⁸. K. Romaniuk stwierdzał (w 1933 r.): „Przez wpis do rejestru związek komunalny staje się kupcem o własnej firmie handlowej, działalność zaś kupiecka przedsiębiorstwa zostaje poddana pod przepisy prawa handlowego, naskutek czego uzyskuje ono możność korzystania z szeregu uprawnień przysługujących przedsiębiorstwom prywatnym”³⁸⁹ [m.in. przedsiębiorstwo mogło zaciągać zobowiązania, wysuwać roszczenia wobec osób trzecich – jak podawał L.W. Biegeleisen – „bez uzyskania każdorazowo decyzji władz miejskich” (samorządowych)³⁹⁰]. Wpis przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. do rejestru handlowego nie wprowadzał natomiast żadnych zmian w organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa (opartej na przepisach prawa publicznego) ani zmian w stosunkach między organami j.s.t. a przedsiębiorstwem³⁹¹. Organy samorządowe zarządzały zatem przedsiębiorstwem komunalnym, podejmując decyzje we wszystkich jego najważniejszych sprawach (organizacyjnych, finansowych, majątkowych itp.).

Wpisane do rejestru handlowego przedsiębiorstwo wydzielone z centralnej administracji j.s.t. nazywano „formą specjalną” komunalnego przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t.³⁹²; K. Romaniuk określał ją „kompromisem między przepisami prawa prywatnego i publicznego, przy której organizacja wewnętrzna przedsiębiorstwa jest oparta na normach prawno-publicznych, działalność zewnętrzno-gospodarcza na normach prawno-prywatnych”³⁹³. L.W. Biegeleisen zalecał prowadzenie w „formie specjalnej” przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. zarówno samorządowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej (samorządowych elektrowni, gazowni, przedsiębiorstw wodociągowych, przedsiębiorstw komunikacji miejskiej itp.), jak i samorządowych przedsiębiorstw handlowo-produkcyjnych [a więc np. samorządowych: sklepów, młynów, przedsiębiorstw budowlanych, betoniarni itp.]. Autor przedstawiał formę specjalną komunalnego przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. jako

³⁸⁷ Zastosowanie znajdowały tu przepisy dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o rejestrze handlowym (Dz. U. Nr 14, poz. 164 z późn. zm.), a od dnia 1 lipca 1934 r. – rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks Handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502 z późn. zm.) (por. art. XVII rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Przepisy wprowadzające Kodeks Handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 503)).

³⁸⁸ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 20. Na temat pojęcia komercjalizacji zob. np. M. Gutkowski, *Nauka skarbowości...*, s. 252, a także rozdział II pkt. 3.4.2.1.

³⁸⁹ K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 20; podobnie np.: L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 161.

³⁹⁰ Zob. L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 162.

³⁹¹ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 161-162, 163; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 20.

³⁹² Zob. L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 161; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 76, 78.

³⁹³ K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 20.

formę z jednej strony umożliwiającą prowadzenie przedsiębiorstwa samorządowego według zasad handlowych (co miało sprzyjać uzyskiwaniu efektywnych wyników z działalności przedsiębiorstwa, podnosić jego konkurencyjność), a z drugiej strony - niepozbawiającą organów j.s.t. możliwości wywierania istotnego wpływu na ceny za usługi lub towary przedsiębiorstwa (cecha szczególnie istotna w przypadku komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, zaspokajających elementarne potrzeby ludności)³⁹⁴.

Forma przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. była powszechnie stosowana w międzywojennej Europie (z wyjątkiem Anglii)³⁹⁵. W Niemczech i Francji popularność zyskała zwłaszcza forma przedsiębiorstwa wydzielonego z własnym statutem, a np. na Węgrzech – forma przedsiębiorstwa wydzielonego zarejestrowanego w rejestrze handlowym³⁹⁶ (w takiej formie działały m.in. oddziały hurtowej i detalicznej sprzedaży artykułów żywnościowych)³⁹⁷. Natomiast w Polsce forma przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. była niedoceniana i to zarówno przez teoretyków (do nielicznego grona jej zwolenników należy zaliczyć L.W. Biegeleisena³⁹⁸), jak i działaczy samorządowych. Przyczyn takiego stanu rzeczy K. Romaniuk upatrywał „w zbyt pochopnym przerzucaniu się badaczy i działaczy samorządowych od jednej krańcowości do drugiej”, tzn. w przechodzeniu od krytyki formy przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t. do żądania daleko idącej komercjalizacji przedsiębiorstw komunalnych³⁹⁹. Niedocenywanie w Polsce formy przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. znajdowało potwierdzenie w liczbie przedsiębiorstw wydzielonych z centralnej administracji j.s.t. W 1929 r. w Polsce działały 143 komunalne przedsiębiorstwa wydzielone (w tym 70 przedsiębiorstw miało własny statut, a 73 przedsiębiorstwa działały bez statutu), co stanowiło zaledwie 4,9% ogólnej liczby (2986) przedsiębiorstw komunalnych⁴⁰⁰.

³⁹⁴ Zob. L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 163-164; także np. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 18-19.

³⁹⁵ Zob. L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 123.

³⁹⁶ Tamże, s. 123, 140 i n., 161.

³⁹⁷ Tamże, s. 161.

³⁹⁸ Zob. L.W. Biegeleisen, *Przedsiębiorstwa komunalne*, Samorząd Miejski 1928, z. 5, s. 217; tenże, *Teorja i polityka...*, s. 161 i n.

³⁹⁹ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 18; podobnie np.: H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 15 i n.; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 79.

⁴⁰⁰ K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 15 (tab.), s. 19.

3.4.2.4. Przedsiębiorstwo komunalne wyposażone w osobowość prawną prowadzące gospodarkę finansową według zasad prawa budżetowego samorządu terytorialnego

Szczegółowa analiza przepisów międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego prowadzi do stwierdzenia, że prawodawca II RP dopuszczał prowadzenie w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego przedsiębiorstw komunalnych wyposażonych w osobowość prawną⁴⁰¹. Podstawę do sformułowania takiej tezy stanowi treść § 40 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., w którym postanowiono, że „Przedsiębiorstwa posiadające osobowość prawną prelinują w dochodach nadzwyczajnych wpływy z własnych pożyczek”. O przedsiębiorstwach komunalnych wyposażonych w osobowość prawną wspomniano również w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. we wskazówkach i objaśnieniach odnoszących się do § 38-40 powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, tj. do „Przepisów dotyczących budżetów przedsiębiorstw komunalnych”. Uwagi te dotyczyły dwóch kwestii. Pierwszą były pożyczki zaciągane samodzielnie przez przedsiębiorstwa komunalne posiadające osobowość prawną, których kwot zalecano nie „uwidaczniać w budżecie administracyjnym”. Drugim zagadnieniem był sposób ujmowania wydatków w budżecie przedsiębiorstwa⁴⁰²; wskazywano, że budżet przedsiębiorstwa powinien obejmować m.in. „długi w przedsiębiorstwach posiadających osobowość prawną”⁴⁰³.

We wcześniejszych rozważaniach już ustalono, że w okresie II RP przedsiębiorstwa komunalne należące do grupy tzw. „przedsiębiorstw we własnym zarządzie publiczno-prawnym” j.s.t. nabywały osobowość prawną na podstawie aktu normatywnego rangi ustawy⁴⁰⁴. Z materiałów źródłowych wynika, że przedsiębiorstwa komunalne wyposażone w osobowość prawną finansowane w ramach samorządowej gospodarki budżetowej występowały w praktyce bardzo rzadko. Opierając się na danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych można stwierdzić, że w 1929 r. w Polsce działało tylko jedno przedsiębiorstwo komunalne we własnym zarządzie publiczno-prawnym j.s.t. wyposażone w osobowość prawną poza komunalnymi kasami oszczędności i gminnymi kasami wiejskimi pożyczkowo-oszczędnościowymi, które (jak nadmieniono) prowadziły swoją gospodarkę

⁴⁰¹ Podobnie stwierdza T. Dębowska-Romanowska (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 25).

⁴⁰² Zagadnienie budżetów przedsiębiorstw komunalnych zostanie omówione w dalszych rozważaniach (zob. rozdział II pkt. 3.4.3).

⁴⁰³ Zob. S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 44.

⁴⁰⁴ Zob. rozdział II pkt 3.4.2.1; zob. też np.: T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 24.

finansową poza gospodarką budżetową samorządu terytorialnego⁴⁰⁵. Przedsiębiorstwem tym było Pomorskie Stowarzyszenie Ubezpieczeń od Ognia, stanowiące po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. własność samorządu województwa pomorskiego⁴⁰⁶. Do 1932 r. był to komunalny zakład ubezpieczeniowy, a więc przedsiębiorstwo należące do grupy komunalnych przedsiębiorstw handlowo-przemysłowych⁴⁰⁷. Podstawą gospodarki finansowej tego przedsiębiorstwa komunalnego był budżet, zatwierdzany przez pomorski sejmik wojewódzki⁴⁰⁸. Skromność informacji nie pozwala jednak na rzetelne przedstawienie zasad finansowania tego przedsiębiorstwa.

Rzadkie występowanie przedsiębiorstw komunalnych wyposażonych w osobowość prawną prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (czy nawet ich brak) nie przekreśla konieczności dostrzeżenia możliwości prawnej ich istnienia. Posługując się dzisiejszą terminologią stwierdzenie to można sformułować w następujący sposób: Niewielkie zastosowanie w praktyce określonej formy organizacyjno-prawnej uwzględnionej w przepisach obowiązującego prawa czy nawet brak wykorzystania formy w praktyce nie może mieć wpływu na konieczność jej wyodrębnienia pod względem prawnym. Z tego względu - zdaniem autorki niniejszej pracy – opierając się na dokonanej interpretacji przepisów międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego oraz wskazówek i objaśnień zawartych w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r., zasadne jest wyróżnienie formy przedsiębiorstwa komunalnego wyposażonego w osobowość prawną prowadzonego w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego jako formy organizacyjno-prawnej tej gospodarki w rozpatrywanym okresie historycznym.

3.4.3. Gospodarka finansowa przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej

Działalność przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP była oparta – podobnie jak przedsiębiorstw komunalnych funkcjonujących poza sferą budżetową samorządu

⁴⁰⁵ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 24. Szerzej na temat komunalnych kas oszczędności zob. rozdział II pkt 3.4.1.

⁴⁰⁶ Zob. szerzej np.: K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 24; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 25. Jak nadmieniono we wcześniejszych rozważaniach, Pomorskie Stowarzyszenie Ubezpieczeń od Ognia było przedsiębiorstwem utworzonym w okresie zaborów (zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2.1).

⁴⁰⁷ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.1.

⁴⁰⁸ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 24.

terytorialnego (np. w formie spółki komunalnej, spółdzielni) – na zasadzie samofinansowania. Tę ogólną zasadę rentowności przedsiębiorstw komunalnych ustanawiała ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. W art. 28 ust. 1 tej ustawy postanowiono, że „przedsiębiorstwa komunalne mają być w ten sposób administrowane, ażeby dochody z nich uzyskane pokrywały conajmniej koszty eksploatacji łącznie z oprocentowaniem i amortyzacją kapitału zakładowego”⁴⁰⁹. Istotne uzupełnienie powołanego przepisu prawnego zawarto w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. wydanego celem wykonania ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. W § 108 tego rozporządzenia wskazano, że przedsiębiorstwa komunalne o charakterze zakładów użyteczności publicznej powinny być „(...) prowadzone jako jednostki gospodarcze samodzielne i samowystarczalne, jednakowoż nie obliczone na zyski i nie traktowane jako komunalne źródła dochodów”. Zyski miały natomiast przynosić komunalne przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe. Prawodawca II RP zróżnicował zatem wymogi odnoszące się do dochodowości przedsiębiorstw komunalnych biorąc pod uwagę rodzaj przedsiębiorstwa komunalnego.

Regulacje polskie dotyczące gospodarki dochodowej komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, opierające działalność tych jednostek na zasadzie samofinansowania, były wzorowane na rozwiązaniach prawnych zastosowanych w większości ówczesnych państw zachodnio-europejskich, np. w Niemczech, Szwajcarii, Belgii, Austrii, Holandii itp.⁴¹⁰ Indywidualizmem cechowało się natomiast ustawodawstwo Anglii, które nie wymagało od komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej samowystarczalności finansowej, lecz przede wszystkim optymalnego, nawet za cenę deficytowości, zaspokojenia zbiorowych

⁴⁰⁹ Na marginesie można zauważyć, że prawodawca międzywojenny nie wyjaśnił w przepisach ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnym ani w innym akcie prawnym, co należy rozumieć przez koszty eksploatacji, oprocentowanie, amortyzację kapitału itp. (podobnie np.: T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 126; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 196).

Zapewnieniu realizacji zasady samofinansowania przedsiębiorstw komunalnych służyło uprawnienie organów nadzoru do podwyższenia poziomu opłat i cen przedsiębiorstw komunalnych w sytuacji prowadzenia przez nie działalności deficytowej (por. art. 28 ust. 2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych). Wprowadzenie tych rozwiązań prawnych (podkreślić należy – w okresie tzw. wielkiej inflacji lat 20. XX wieku) miało na celu zwiększenie racjonalności w polityce dochodowej przedsiębiorstw komunalnych oraz ochronę budżetów samorządowych przed koniecznością dotowania przedsiębiorstw komunalnych. Wspomniany środek nadzoru jako rozwiązanie nieefektywne („jednostronne”) skrytykował (w 1934 r.) A. Dmitrjew. Autor zauważał (według autorki niniejszej pracy – słusznie), że polepszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa – cel omawianego środka nadzoru – można często osiągnąć drogą odwrotną od wskazanej przez prawodawcę, czyli nie przez podwyższenie cen usług czy towarów przedsiębiorstwa, lecz ich obniżenie, a tym samym stworzenie możliwości poszerzenia kręgu klientów. A. Dmitrjew postulował, by organy nadzoru dysponowały uprawnieniami nie tylko do podwyższania cen za usługi lub towary przedsiębiorstwa komunalnego, ale także do ich obniżania (zob. A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 59; zob. też np. J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 196). Nadmienić można, że postulat ten został zrealizowany w powojennym okresie istnienia samorządu terytorialnego, tj. w latach 1944-1950 (zob. szerzej rozdział III pkt 3.4.3).

⁴¹⁰ Szerzej zob. L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 89 i n., 295 i n.

potrzeb społecznych. Podobne do angielskich regulacje prawne obowiązywały w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej⁴¹¹.

W Polsce zasadę samofinansowania komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, nie jednak generowania przez nie zysków, ustanowioną w § 108 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, naruszano często w praktyce. Zjawisko to było spowodowane sygnalizowanymi w pracy trudnościami finansowymi j.s.t.⁴¹² Podobne tendencje występowały zresztą w prawie całej ówczesnej Europy (z wyjątkiem Anglii), nękanej hiperinflacją lat 20. i światowym kryzysem lat 30. XX wieku⁴¹³.

Charakterystyczny dla międzywojennego ustawodawstwa kontynentalnego był też wymóg generowania zysków ustanowiony (w § 108 powołanego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) dla komunalnych przedsiębiorstw „czysto przemysłowo-handlowych”. Obowiązywał on m.in. w Niemczech, Austrii, Belgii, Holandii, Szwajcarii itp.⁴¹⁴

W okresie II RP podstawą gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, bez względu na nadaną przedsiębiorstwu formę organizacyjną oraz charakter wykonywanych zadań (rodzaj przedsiębiorstwa), był własny budżet przedsiębiorstwa (por. § 3 zd. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 zd. 1, § 38-40 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 4 zd. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁴¹⁵. Obejmował on wydatki i dochody przedsiębiorstwa komunalnego planowane na dany rok budżetowy w pełnych ich kwotach (por. § 3 zd. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 zd. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 4 zd. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Budżety samorządowych jednostek organizacyjnych uznawanych, zgodnie z wytycznymi prawodawcy, za przedsiębiorstwa komunalne były powiązane z budżetem administracyjnym za pomocą metody budżetowania netto (por. § 3 zd. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4-5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

⁴¹¹ Zob. L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 94.

⁴¹² Zob. rozdział II pkt 1.2.

⁴¹³ Szerzej zob. L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, cz. II - rozdz. 1, cz. IV, cz. VII – s. 434 i n.

⁴¹⁴ Zob. szerzej L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 89 i n., 295 i n.

⁴¹⁵ Zagadnienie rodzajów międzywojennych przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej podjęto w pkt 3.4.1., zaś problematykę stosowanych w nich rozwiązań organizacyjnych - w pkt 3.4.2. niniejszego rozdziału.

z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁴¹⁶. Jak łatwo się domyślić, zastosowanie tej metody budżetowania miało służyć uelastycznieniu gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej.

Ujęte w budżecie przedsiębiorstwa komunalnego wydatki i dochody dzielono, zgodnie z ogólną zasadą obowiązującą w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP, na zwyczajne (bieżące) i nadzwyczajne (inwestycyjne) (por. § 3 zd. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., § 6 zd. 1, § 38 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁴¹⁷. Za wydatki zwyczajne przedsiębiorstwa komunalnego uznawano wydatki na administrację przedsiębiorstwa, wydatki produkcyjne itp., a za wydatki nadzwyczajne – „wydatki nie związane z normalnym tokiem (...) eksploatacji przedsiębiorstw, w szczególności wydatki inwestycyjne”. Do dochodów zwyczajnych przedsiębiorstwa komunalnego należało zaliczać „wpływy normalne z eksploatacji (...) przedsiębiorstw”, zaś do dochodów nadzwyczajnych – wpływy z pożyczek długoterminowych, wpływy jednorazowe (np. ze sprzedaży majątku przedsiębiorstwa) lub występujące nieregularnie (por. § 4-5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., § 6-7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.)⁴¹⁸.

Układ budżetu przedsiębiorstwa komunalnego wyznaczało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. (por. § 38-40 rozporządzenia). W zastępującym je rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. zapowiedziano wydanie przepisów odnoszących się do układu budżetu przedsiębiorstwa komunalnego (por. § 4 zd. 3 rozporządzenia), czego ostatecznie nie dokonano. Z tego względu aż do wybuchu II wojny światowej stosowano regulacje wspomnianego rozporządzenia z 1926 r.⁴¹⁹ Prawodawca II RP, uwzględniając różnorodność przedsiębiorstw komunalnych funkcjonujących w sferze gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (ich rodzaje i formy organizacyjne), podał wzór układu budżetu przedsiębiorstwa komunalnego zaznaczając jednocześnie, że „sposób układania budżetów przedsiębiorstw komunalnych powinien być dostosowany do wymagań rachunkowości handlowej i do charakteru

⁴¹⁶ Na temat kryteriów uznawania samorządowej jednostki organizacyjnej za przedsiębiorstwo komunalne w rozumieniu międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.1.

⁴¹⁷ Szerzej na temat zasad obowiązujących w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP zob. rozdział II pkt 2.2.

⁴¹⁸ Szerzej zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 40 i n.; A. Borodo, *System finansowy...*, s. 27-28; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 28.

⁴¹⁹ Zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 40; L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 24; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 27-28.

odnośnego przedsiębiorstwa” (por. § 38-40 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.)⁴²⁰. W okólniku wydanym do rozporządzenia budżetowego z 1926 r. zalecono jednak, że podanego w powołanym rozporządzeniu wzoru układu budżetu przedsiębiorstwa komunalnego „należy się trzymać (...), a odchylenia stosować w poszczególnych uzasadnionych przypadkach” (por. objaśnienia i wskazówki do § 39 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r.)⁴²¹. W praktyce budżetom przedsiębiorstw komunalnych nadawano układ bardzo zróżnicowany, co m.in. ogromnie utrudniało dokonywanie zestawień statystycznych dotyczących gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej⁴²².

Budżety własne przedsiębiorstw komunalnych stanowiły załączniki do budżetu administracyjnego (por. § 3 zd. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 zd. 3, § 38 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 4 zd. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Z przepisów międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego wynika, iż projekty budżetów przedsiębiorstw komunalnych były opracowywane przez kierowników tych jednostek (w formie tzw. „zestawień wydatków i dochodów” poszczególnych przedsiębiorstw) i przekazywane organowi wykonawczemu j.s.t. (por. § 55 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 53 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Organ wykonawczy j.s.t. wykorzystywał wspomniane „zestawienia” przy sporządzaniu projektu budżetu samorządowego (por. § 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. i powołane wyżej przepisy budżetowych rozporządzeń wykonawczych). Budżety przedsiębiorstw komunalnych były zatwierdzane przez organ stanowiący j.s.t. w ramach procedury uchwalania budżetu samorządowego⁴²³.

⁴²⁰ Po stronie wydatków budżet przedsiębiorstwa komunalnego obejmował następujące działy: I. Nieruchomości i urządzenia wewnętrzne, II. Urządzenia zewnętrzne, III. Koszty przeprowadzenia urządzeń prywatnych, IV. Koszty produkcji, V. Koszty administracyjne, VI. Spłata długów, VII. Czysty zysk (w tym dziale należało zamieszczać nadwyżkę dochodów nad wydatkami, przelewaną na rzecz budżetu administracyjnego); po stronie dochodów budżetowych wydzielono tylko trzy działy: I. Wpływy ze sprzedaży produktu, II. Różne, III. Deficyt (w tym dziale należało zamieszczać ewentualną nadwyżkę wydatków nad dochodami) – por. § 39 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. Szerzej na temat układu budżetu przedsiębiorstwa komunalnego zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 44 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 200 i n.

⁴²¹ Zob. S. Pachnowski, *Prawo budżetowe...*, s. 44.

⁴²² Zob. A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 48.

⁴²³ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 12.

Konsekwencją budżetowania netto przedsiębiorstw komunalnych było uwzględnianie w budżecie administracyjnym tylko planowanych przez przedsiębiorstwa nadwyżek dochodów nad wydatkami („czystych zysków”) lub deficytów (por. § 3 zd. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 zd. 2, 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 4 zd. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁴²⁴. Nadwyżkę lub deficyt budżetowy przedsiębiorstwa komunalnego nakazywano ustalać przez porównanie dochodów i wydatków zwyczajnych (eksploatacyjnych) danego przedsiębiorstwa (por. § 4 zd. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.). Przy obliczaniu rentowności przedsiębiorstwa komunalnego należało uwzględniać odpisy na kapitał renowacyjny, nazywany też „funduszem odnowienia” przedsiębiorstwa (por. § 4 zd. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. oraz objaśnienie do § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r.)⁴²⁵.

Przedstawione zasady gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej nie miały zastosowania do „drobnych obiektów rolnych, leśnych i pojedynczych stawów”, których – jak sygnalizowano⁴²⁶ - prawodawca międzywojenny nie uważał za przedsiębiorstwa komunalne jako jednostek „niedających podstawy do samoistnej gospodarki” (por. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.; zob. też objaśnienia i wskazówki do powołanych przepisów prawnych zawarte w okólnikach Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. i z dnia 15 listopada 1933 r.)⁴²⁷. Dochody i wydatki takich jednostek gospodarczych nakazywano zamieszczać w budżecie administracyjnym w pełnych kwotach. Drobne jednostki gospodarcze były zatem finansowane za pomocą metody budżetowania brutto (zob. objaśnienia i wskazówki do § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. i § 5 rozporządzenia

⁴²⁴ Zob. też: J. Rozwadowski, *Zasady budżetowania w przedsiębiorstwach komunalnych*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej, 1929 r., nr 8, s. 288; S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 22 i n.

⁴²⁵ Jak sygnalizowano, prawodawca międzywojenny nie wyjaśnił w przepisach budżetowych samorządu terytorialnego ani w innej regulacji prawnej, co należy rozumieć przez „koszty eksploatacji”, „oprocentowanie kapitału”, „amortyzację kapitału” przedsiębiorstwa komunalnego. W doktrynie międzywojennej podkreślano, że brak legalnych definicji tych terminów był powodem różnych interpretacji przepisów prawa budżetowego samorządu terytorialnego, skutkujących trudnościami i rozbieżnościami w jego stosowaniu (zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 58, 63; J. Czadankiewicz, *Przedsiębiorstwa miejskie...*, s. 1256 i n.).

⁴²⁶ Zob. rozdział II pkt 3.4.1.

⁴²⁷ S. Pachnowski, *Przepisy budżetowe...*, s. 23; L. Starzyński, *Prawo budżetowe...*, s. 24-25.

Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. zawarte w okólnikach Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1926 r. i z dnia 15 listopada 1933 r.).

Z materiałów źródłowych wynika, że w praktyce przepisy prawa budżetowego samorządu terytorialnego dotyczące zasad finansowania przedsiębiorstw komunalnych nie były stosowane prawidłowo. W 1929 r. znaczna część przedsiębiorstw komunalnych (aż 35,5%) nie posiadała budżetów wyodrębnionych z budżetu administracyjnego, tzn. była finansowana za pomocą metody budżetowania brutto zamiast metody budżetowania netto⁴²⁸. J. Czadankiewicz przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywał w braku „ściślej definicji przedsiębiorstwa samorządowego”⁴²⁹.

Wyznaczenie budżetu jako planu finansowego przedsiębiorstwa komunalnego było krytykowane w okresie II RP przez wielu wybitnych teoretyków przedsiębiorczości komunalnej, takich jak np. L.W. Biegeleisen, A. Dmitrjew i H. Dembiński, K. Romaniuk. Powołując się na poglądy przedstawicieli nauki zachodnioeuropejskiej, zwłaszcza niemieckiej, autorzy ci stwierdzali, że budżet jest planem finansowym zupełnie niedostosowanym (z różnych powodów - przede wszystkim charakteryzującej go sztywności, wnikającej głównie z konieczności szczegółowego planowania dochodów i wydatków) do potrzeb przedsiębiorstwa komunalnego, a więc jednostki prowadzącej działalność w tak specyficznej dziedzinie, jaką jest gospodarka komunalna. Dziedzina ta wymaga bowiem elastycznych instrumentów zarządzania, pozwalających na szybkie reagowanie na zaistniałe zmiany [rynkowe (zmiany popytu i podaży, zmiany cen), prawne itp.]⁴³⁰. Jako wadę wskazywano również konieczność wpłacania wypracowanych przez przedsiębiorstwo komunalne nadwyżek („zysków netto”) do budżetu administracyjnego; takie rozwiązanie – zdaniem L.W. Biegelesena - nie zachęcało władz przedsiębiorstwa do prowadzenia efektywnej gospodarki finansowej (podobnie uważał np. H. Dembiński)⁴³¹. Poważne zastrzeżenia przedstawicieli nauki budził także układ (działy) budżetu przedsiębiorstwa komunalnego określony w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.⁴³² Po stronie wydatków budżet przedsiębiorstwa komunalnego nie nawiązywał zupełnie do istotnych kryteriów ekonomicznych, takich jak np. eksploatacja, inwestycje, amortyzacja (por. § 39 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.). Wynikowe powiązanie budżetów przedsiębiorstw komunalnych z budżetem

⁴²⁸ Zob. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 14.

⁴²⁹ Zob. J. Czadankiewicz, *Przedsiębiorstwa miejskie...*, s. 1253, 1256 i n.

⁴³⁰ Szerzej zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 122; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 12 i n.; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 41 i n.; H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 14-15.

⁴³¹ Zob.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 122, 297; H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 14.

⁴³² Zob. np. A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 44 i n.

administracyjnym nie służyło uelastycznieniu gospodarki finansowej przedsiębiorstw w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo musiało posługiwać się planem finansowym (budżetem) o istocie analogicznej z budżetem administracyjnym⁴³³. A. Dmitrjew proponował, by do przedsiębiorstw komunalnych wprowadzić rozwiązanie zastosowane w skomercjalizowanych przedsiębiorstwach państwowych, czyli oprzeć gospodarkę finansową przedsiębiorstw komunalnych na planach finansowo-gospodarczych, będących zestawieniami nie wydatków i dochodów przedsiębiorstw, lecz ich strat i zysków⁴³⁴. Państwowe przedsiębiorstwa skomercjalizowane były powiązane z państwową (rządową) gospodarką budżetową w ten sposób, że do budżetu państwa wchodziła jedynie część czystego zysku bilansowego względnie kwota, która miała być wydatkowana na rzecz przedsiębiorstwa (por. art. 14-15 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji)⁴³⁵. Postulat A. Dmitrjewa zastosowania w przedsiębiorstwach komunalnych planów finansowo-gospodarczych, dostosowanych do ekonomicznego charakteru ich działalności, został zrealizowany dopiero po II wojnie światowej⁴³⁶.

Podsumowanie rozdziału II

Przeprowadzone w niniejszym rozdziale rozważania prowadzą do następujących refleksji podsumowujących:

1. Samorząd terytorialny działał w II Rzeczypospolitej od początku istnienia odrodzonego państwa polskiego. Inicjatywy demokratyzujące odziedziczone po czasach zaborów instytucje samorządności terytorialnej podjęto już w 1918 r., natomiast ustrój samorządu terytorialnego ujednolicono dopiero w 1933 r. Jednostki samorządu terytorialnego miały nadaną osobowość prawną, były uprawnione do posiadania własnego mienia oraz prowadzenia na zasadach samodzielności własnej gospodarki finansowej.

⁴³³ Podobnie np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 42; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 201, 203; T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 28.

⁴³⁴ Zob. A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 43. O komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w okresie II RP nadmieniono w rozdziale II pkt 3.4.2.1.

⁴³⁵ Zob. A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 42.

⁴³⁶ Zob. rozdział III pkt 3.4.3.

2. Międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego było wyodrębnione i oddzielone od prawa budżetowego dotyczącego budżetu państwa. Podstawowym planem finansowym każdej j.s.t.⁴³⁷

3. W okresie II RP prawodawca i przedstawiciele nauki nie posługiwali się pojęciem form w odniesieniu do sposobów organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, co wynikało z ówczesnego stopnia rozwoju prawa skarbowego i nauki tego prawa. Problematyka sposobów organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego była traktowana marginesowo, zarówno w prawie, jak i w literaturze⁴³⁸.

4. Organy j.s.t. dysponowały swobodą przy wyborze sposobów i form prawnych realizacji nałożonych nań zadań. Katalog tych form był rozbudowany, tworzyły go zarówno formy publicznoprawne jak i prywatnoprawne. Przeprowadzone analizy nie wykazały ustanowienia rozwiązań prawnych promujących lub wymuszających wykonywanie określonych zadań samorządowych w określonych formach organizacyjno-prawnych. Przy wykonywaniu zadań organy samorządowe mogły podejmować współpracę z podmiotami publicznymi (np. innymi j.s.t.), organizacjami społecznymi oraz podmiotami prywatnymi⁴³⁹. Pomimo zróżnicowanych możliwości sposobów i form prawnych realizacji zadań samorządowych, powszechne było wykonywanie zadań samodzielnie przez j.s.t., w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, czyli – używając dzisiejszej terminologii – w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.

5. W ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego mogły działać komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (np. samorządowe elektrownie, gazownie, przedsiębiorstwa komunikacji publicznej) oraz komunalne przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe (np. samorządowe instytucje kredytowe, ubezpieczeniowe, handlowe), których zasadniczym celem było przysparzanie dochodów budżetom samorządowym. Prawodawca II RP zezwalał zatem j.s.t. na prowadzenie w sferze gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego nie tylko działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej, ale także czysto zarobkowej (komercyjnej) działalności gospodarczej j.s.t.⁴⁴⁰

6. Z przeprowadzonych analiz międzywojennych przepisów prawnych (głównie z zakresu prawa budżetowego samorządu terytorialnego, ale także wybranych regulacji szczególnych wyznaczających zadania j.s.t.), wydanych przez organy administracji centralnej okólników (instrukcji) do przepisów prawa budżetowego samorządu terytorialnego oraz literatury

⁴³⁷ Zob. szerzej rozdział II pkt 2.

⁴³⁸ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.1.

⁴³⁹ Zob. szerzej rozdział II pkt 1.2.

⁴⁴⁰ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.1.

przedmiotu⁴⁴¹ wynika, że w okresie II RP gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego mogła być prowadzona za pomocą kilku form organizacyjno-prawnych; były nimi⁴⁴²:

- forma, w jakiej miała być prowadzona gospodarka finansowa urzędu (biura) j.s.t. - nazwana przez autorkę niniejszej pracy „formą organizacyjną gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.”,
- dwie formy służące finansowaniu działalności zakładów samorządowych - określone przez autorkę „formą budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego” i „formą budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”⁴⁴³ oraz
- trzy formy organizacyjno-prawne w jakich mogły działać przedsiębiorstwa komunalne, tj. przedsiębiorstwo niewydzielone z centralnej administracji j.s.t. (inaczej: komunalne przedsiębiorstwo nieusamodzielnione), przedsiębiorstwo wydzielone z centralnej administracji j.s.t. (inaczej: komunalne przedsiębiorstwo usamodzielnione) i przedsiębiorstwo komunalne wyposażone w osobowość prawną działające na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego.

Spośród wymienionych form, działanie dwóch, tj. (posługując się nazwami przydzielonymi przez autorkę pracy) formy organizacyjnej gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t. oraz formy budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego, było oparte na metodzie budżetowania brutto. Pozostałe zaś formy były formami budżetowania netto.

7. Wszystkie formy organizacyjno-prawne międzywojennej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego miały kształt samorządowych jednostek organizacyjnych. Gospodarka finansowa jednostek organizacyjnych działających w rozpatrywanych formach opierała się (zdaniem autorki niniejszej pracy) na własnych budżetach jednostek, będących ich rocznymi planami finansowymi, w odpowiedni (tj. wyznaczony przez prawodawcę) sposób powiązanych z budżetem administracyjnym⁴⁴⁴. Cecha ta – prowadzenie przez

⁴⁴¹ Najwięcej problemów przysporzyło ustalenie form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego wskazywało rodzaje (typy) przedsiębiorstw komunalnych oraz metodę ich finansowania, nie odnosiło się natomiast zupełnie do kwestii rozwiązań organizacyjnych możliwych do zastosowania w tych przedsiębiorstwach. Z tego powodu i innych przedstawionych w niniejszej pracy, podstawowym źródłem informacji o formach organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej była literatura przedmiotu (zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2.1).

⁴⁴² Objaśnienia dotyczące terminologii przyjętej wobec form w jakich mogła być organizowana działalność budżetowa j.s.t. w okresie II RP zawarto w rozdziale II w pkt 3.1., pkt 3.3.2.1., pkt 3.3.2.2., pkt 3.4.2.1. oraz pkt 3.4.2.4.

⁴⁴³ Forma budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego została wprowadzona do gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w 1928 r. (zob. szerzej rozdział II pkt 3.3.2.2).

⁴⁴⁴ Teza ta może wzbudzać wątpliwości co do jej słuszności jedynie w przypadku formy służącej finansowaniu działalności urzędu (biura) j.s.t. – zob. szerzej rozdział II pkt 3.2.

samorządową jednostkę organizacyjną gospodarki finansowej na podstawie własnego budżetu – była szczególnie krytykowana przez przedstawicieli nauki międzywojennej w odniesieniu do przedsiębiorstw komunalnych⁴⁴⁵. Tylko jedna forma miała osobowość prawną; formą tą było przedsiębiorstwo komunalne wyposażone w osobowość prawną działające na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego. Jednostki tego typu występowały w praktyce bardzo rzadko. Podstawą ich tworzenia był akt prawny rangi ustawy⁴⁴⁶.

8. Prawodawca II RP normując zasady finansowania samorządowych jednostek organizacyjnych prowadzonych na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego (a używając dzisiejszej terminologii – w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego) kierował się przede wszystkim sferą działalności jednostki (a więc charakterem wykonywanych przez nią zadań) i jej potencjałem dochodowym⁴⁴⁷, a także rozwiązaniami stosowanymi w okresie ustanowienia instytucji samorządności terytorialnej na ziemiach polskich przez zaborców oraz w innych ówczesnych (międzywojennych) krajach europejskich⁴⁴⁸. Istotny wpływ na kształtowanie rozwiązań prawnych przyjmowanych w omawianej dziedzinie wywierały też cele określone dla publicznej gospodarki finansowej. W okresie pierwszych oznak wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku wprowadzono rozwiązania prawne podnoszące elastyczność gospodarki finansowej określonych zakładów samorządowych (zmiana metody finansowania samorządowych szpitali i zakładów opiekuńczych z budżetowania brutto na budżetowanie netto) oraz rozbudowano instrumenty kontroli finansowej w j.s.t.⁴⁴⁹

Na temat struktury budżetu samorządowego oraz przyjętego w niniejszej pracy rozumienia terminu „budżet administracyjny” zob. rozdział II pkt 2.2.

⁴⁴⁵ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.3.

⁴⁴⁶ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2.1. i pkt 3.4.2.4.

⁴⁴⁷ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.1.

⁴⁴⁸ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.2.1., pkt 3.3.1., pkt 3.4.1.

⁴⁴⁹ Zob. szerzej rozdział II pkt. 3.3.2.2.

Rozdział III. Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w latach 1944-1950

1. Ustrój i zakres działania samorządu terytorialnego

Wybuch II wojny światowej we wrześniu 1939 r. przerwał w gwałtowny sposób działalność samorządu terytorialnego w Polsce. Na zagarniętych ziemiach okupanci (hitlerowski i radziecki) zlikwidowali polski aparat państwowy i wprowadzili własną administrację⁴⁵⁰. Restytucja samorządu terytorialnego nastąpiła jeszcze w czasie okupacji, na mocy regulacji prawnych ustanowionych przez polskie władze komunistyczne, tj. dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego⁴⁵¹ z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 14, poz. 74)⁴⁵². Samorząd terytorialny powstał jako trzeci element systemu administracji terenowej⁴⁵³. Wcześniej bowiem władze komunistyczne powołały terenowe organy administracji rządowej (województw i starostów) oraz rady narodowe [por. dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz. U. Nr 2, poz. 8), uchwałę Krajowej Rady Narodowej

⁴⁵⁰ Szerzej zob. np.: W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 388 i n.; H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 245 i n.; M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w. ...*, s. 359 i n. Ustawodawstwo niemieckich władz okupacyjnych potraktowano jako sprzeczne z prawem międzynarodowym i nieobowiązujące. Z tego też względu – jak pisał C. Ura – nie została wydana żadna ustawa uchylająca to ustawodawstwo (zob. C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972, s. 27 – przypis 29). Jedynie wprowadzony za czasów okupacji podział administracyjny został wprost uchylony przez art. 11 dekretu PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz. U. Nr 2, poz. 8 z późn. zm.).

⁴⁵¹ Dalej skrót: PKWN.

⁴⁵² Po zakończeniu II wojny światowej nastąpiły poważne zmiany w sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej Polski. Wskutek ustaleń przywódców wielkich mocarstw w Jaltie, Polska – w nadanym jej nowym kształcie terytorialnym – znalazła się w obrębie silnych wpływów radzieckich (szerzej na temat rozstrzygnięć dot. przebiegu granic Polski po II wojnie światowej – z zachowaniem prawdy historycznej – zob. np.: M. Kallas, *Ustrój Polski...*, s. 17 i n.; tenże, *Historia ustroju Polski X-XX w. ...*, s. 389 i n.; M. Pietrzak, *Polska Rzeczpospolita Ludowa* (w:) J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 672 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 405 i n.).

Polska stała się państwem niesuwerennym, podległym Związkowi Radzieckiemu (zob. np.: A. Dziadzio, *Powszechna historia...*, s. 260, 261; M. Kallas, *Ustrój państwa...*, s. 30; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 396). Dla polskiego prawa oznaczało to szeroką, obejmującą wszystkie dziedziny prawa, recepcję radzieckich instytucji prawnych. Problematykę tę w odniesieniu do recepcji radzieckich wzorów w dziedzinie prawa finansowego porusza J. Małecki w opracowaniu pt. *Okres budżetowy w ujęciu poznańskiej szkoły skarbowości*, RPEiS 2012, nr 4, s. 17-18.

⁴⁵³ Zob. np. J. Służewski, *Rozwój terenowych organów władzy i administracji państwowej w latach 1944-1950*, w: J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 103.

z dnia 1 stycznia 1944 r. Statut tymczasowy rad narodowych⁴⁵⁴ oraz ustawę z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 22 z późn. zm.)].

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w 1944 r. wynikało z różnych przyczyn. Jedną z głównych była przyczyna formalnoprawna: PKWN w swym manifestie uznawał Konstytucję marcową, opierającą ustrój państwa na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego (por. art. 3), za „jedyną obowiązującą konstytucję legalną”⁴⁵⁵. Drugą były względy „taktyczne” władz komunistycznych. Restytucja samorządu terytorialnego – instytucji demokratycznej, cieszącej się w okresie międzywojennym zaufaniem społecznym, służyła utrzymaniu społeczeństwa w poczuciu ciągłości państwowej oraz umniejszeniu znaczenia wprowadzenia terenowych rad narodowych - instytucji przejętych ze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich⁴⁵⁶. Ustanowienie rozwiązań decentralistycznych w administracji publicznej miało także na celu usprawnienie odbudowy kraju z ogromnych zniszczeń dokonanych przez II wojnę światową i ułatwienie ludności pokonanie trudności powojennych. To bowiem władzom samorządowym (przy udzielanym wsparciu finansowym

⁴⁵⁴ Tekst uchwały Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. dostępny np. w: J. Zakrzewska, A. Gwiżdż, *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, z przedmową K. Biskupskiego, Warszawa 1952, s. 57 i n. Postanowienia Statutu tymczasowego rad narodowych omawia np. H. Izdebski (zob. H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 267).

⁴⁵⁵ Tekst Manifestu PKWN stanowił załącznik do ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. 1944 Nr 1, poz. 1). Autorka niniejszej pracy korzystała z tekstu zamieszczonego w zbiorze opracowanym przez J. Zakrzewską i A. Gwiżdża, *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, Warszawa 1952.

⁴⁵⁶ Dalej skrót: ZSRR.

Łatwiej było przebudowywać ustrój państwa odnosząc się do znanych społeczeństwu instytucji prawnych, niż wprowadzać zmiany radykalne, wyraźnie wskazujące na uleganie wzorom radzieckim (zob. np.: Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, s. 43 i n.; M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w. ...*, s. 385 i n.; H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 260 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 73). Nawiązywanie do międzywojennych instytucji ustrojowych było charakterystyczne dla tzw. okresu przejściowego, trwającego od stycznia 1944 do lutego 1947 r. (szerzej zob. np.: J. Trzcński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944-1947*, s. 239 i n., w: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, Warszawa 1990, s. 239 i n.; H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 260). Wraz z zakończeniem okresu przejściowego dokonały się w Polsce i w innych krajach, które znalazły się w strefie wyłącznych wpływów ZSRR, głębokie przeobrażenia w zakresie ustroju politycznego, administracyjnego i gospodarczego (problematykę tę omawiają wnikliwie np.: H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 261 i n., 265 i n.; A. Czubiński, *Europa XX wieku*, Poznań 2008, s. 268 i n.). Ich przypieczętowaniem w Polsce było uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 33, poz. 232) - wzorowanej na radzieckiej konstytucji z 1936 r. i kopiującej, podobnie jak konstytucje innych państw socjalistycznych, stalinowski model państwa (szerzej na temat Konstytucji PRL z 1952 r. zob. np.: W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 399 i n.; M. Kallas, *Ustrój Polski...*, s. 91 i n.; A. Burda, *Charakterystyka postanowień Konstytucji PRL z 1952 r.*, w: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, Warszawa 1990, s. 344 i n.; zob. też Bolesław Bierut: *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Referat wygłoszony na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lipca 1952 r. – dokument dostępny np. w zbiorze opracowanym przez J. Zakrzewską i A. Gwiżdża, *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, Warszawa 1952, s. 171 i n.).

z budżetu państwa⁴⁵⁷) powierzono usuwanie zniszczeń wojennych⁴⁵⁸ i zagospodarowanie kraju (odbudowę i budowę budynków instytucji publicznych i mieszkalnych, dróg, ulic, urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, uruchomienie komunikacji zbiorowej itp.), organizowanie administracji publicznej, ochrony zdrowia, edukacji, a także zaspokajanie najważniejszych potrzeb bytowych ludności, której udało się przetrwać wojnę, w tym tysiącom osób powracających w stanie krańcowego wyczerpania i skrajnej nędzy z obozów masowej zagłady, robót przymusowych, tysiącom repatriantów przybywającym z zachodu i wschodu⁴⁵⁹.

Samorząd terytorialny w Polsce powojennej działał do 1950 r. Na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 13 kwietnia 1950 r., zniesiono j.s.t., organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (por. art. 32 ust. 1, art. 33-36 ustawy)⁴⁶⁰. Majątek j.s.t. stał się „z mocy prawa majątkiem Państwa” (por. art. 32 ust. 2 ustawy). Kompetencje zniesionych organów przejęły rady narodowe, które wewnętrznie zreorganizowano (por. art. 37 ustawy). Rady narodowe stały się „terenowymi organami jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach” (por. art. 1 ustawy). Tym samym dokonano szerokiej recepcji ustrojowych wzorów radzieckich – wprowadzono tzw. centralizm demokratyczny⁴⁶¹. Samorząd terytorialny przestał istnieć w Polsce na długie lata⁴⁶².

⁴⁵⁷ Wykonanie zadań związanych z usuwaniem zniszczeń wojennych i zagospodarowaniem kraju przekraczało znacznie możliwości finansowe j.s.t., co było powodem udzielenia j.s.t. pomocy finansowej ze strony organów administracji państwowej. Pomoc ta przybrała rozmaite formy, głównie dotacji i subwencji z budżetu państwa (szerzej zob. np.: A.W. Zawadzki w: *Budżety rad...*, s. 27, 29 i n., 43; *Podstawy gospodarki...*, s. 84; *Równoważenie budżetów samorządowych*, Finanse 1970, z. 8, s. 44-45; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 207 i n.).

⁴⁵⁸ Według obliczeń Biura Odszkodowań Wojennych przy Prezydium Rady Ministrów, przedstawionych w 1947 r. w *Sprawozdaniu w przedmiocie strat i szkód wojennych Polski w latach 1939-1945*, całokształt strat materialnych Polski poniesionych w wyniku II wojny światowej stanowił 38% majątku narodowego (podczas gdy we Francji – 1,5%, a w Wielkiej Brytanii – 0,8%). Straty te oszacowano na 258 mld zł przedwojennych, czyli ok. 50 mld dolarów. Dochód narodowy Polski w 1945 r. wynosił zaledwie 40% w stosunku do osiągniętego w 1938 r. (szerzej zob. np.: Biuro Odszkodowań Wojennych przy Prezydium Rady Ministrów, *Sprawozdanie w przedmiocie strat i szkód wojennych Polski w latach 1939-1945*, Warszawa 1947 – dokument dostępny np.: <http://www.wbc.poznan.pl/dlibra/docmetadata?id=oai:www.wbc.poznan.pl:68987>; Mała Encyklopedia Powszechna, *Wojenne straty Polski 1939-1945*, Warszawa 1970, s. 1149).

⁴⁵⁹ Szerzej zob. np.: A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce...*, s. 149; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 262; A.W. Zawadzki, *Podstawy gospodarki finansowej rad narodowych w latach 1944-1950*, Finanse 1969, nr 7, s. 78; tenże, *Budżety rad...*, s. 42; J. Służewski, *Organizacja administracji terenowej*, w: J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 133; J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 18.

⁴⁶⁰ Szerzej na temat reformy ustrojowej z 1950 r. zob. np.: Z. Leoński, *Ewolucja rad...*, s. 39 i n.; A. Ajnenkiel, *Administracja...*, s. 158 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 426 i n.

⁴⁶¹ Szerzej zob. np.: H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 282 i n.; Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, s. 46; J. Służewski, *Organizacja administracji...*, s. 123, 134; A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, *Historia samorządu...*, s. 51; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 285; W. Wytrząpek, *Samorząd*

Dla jasności dalszych rozważań konieczne wydaje się zaznaczenie, że w latach 1944-1950 w aktach prawnych, literaturze oraz orzecnictwie j.s.t. nazywano „związkami samorządu terytorialnego”, „związkami samorządowymi”, „jednostkami samorządu terytorialnego”, rzadziej (głównie w utrzymanych w mocy aktach prawnych z czasów II RP) - „związkami komunalnymi” [por. np. art. 65 Konstytucji marcowej w związku z art. 3 Manifestu PKWN, § 1, 2, 9, 10, 12 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne, art. 1-4 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz. U. Nr 19, poz. 129)]⁴⁶³. Podobnie jak w rozdziale II, autorka niniejszej pracy prowadząc rozważania posługiwać się będzie terminami współcześnie stosowanymi, a więc: „jednostka samorządu terytorialnego”, „jednostki samorządu terytorialnego” (stosując przyjęty skrót „j.s.t.”), natomiast nazewnictwo używane w latach 1944-1950 znajdzie odzwierciedlenie w przytaczanych fragmentach literatury i przepisach prawnych.

1.1. Podstawy prawne i organizacja samorządu terytorialnego

Podstawowymi aktami prawnymi normującymi ustrój i zakres działania samorządu terytorialnego w latach 1944-1950 ustanowionymi przez prawodawcę Polski powojennej były ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych oraz dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁴⁶⁴. Uzupełnienie tych regulacji stanowiły normy Konstytucji marcowej, uznanej za obowiązującą przez manifest PKWN i ustawę konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71; dalej: Mała Konstytucja z 1947 r.) oraz większość regulacji prawnych z zakresu prawa samorządu terytorialnego wydanych w okresie II RP⁴⁶⁵. Tylko niektóre międzywojenne

terytorialny., s. 116 i n., 146. Na temat wywodzącej się z doktryny radzieckiej zasady centralizmu demokratycznego zob. np.: H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 257-258; E. Iserzon, *Podstawowe zasady organizacji w państwie typu socjalistycznego*, w: J. Starościk, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 54 i n.

⁴⁶² Restytucja samorządu terytorialnego nastąpiła dopiero w 1990 r. (szerzej zob. rozdział IV pkt 1).

⁴⁶³ Zob. np.: K. Niemiński, *Gospodarka finansowa...*, s. 17 i n.; S. Kasznica, *Polskie prawo...*, 1946, s. 67 i n.; Z. Strzemżalski, *Przepisy Budżetowe...*, s. 17; A.W. Zawadzki, *Budżety terenowe*, w: J. Lubowicki (przewodniczący komitetu red.), *Finanse Polski Ludowej w latach 1944-1950*, Warszawa 1964, s. 154 i n.

⁴⁶⁴ Dalej: dekret PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

⁴⁶⁵ Sąd Najwyższy w 1946 r. sformułował, uznawaną już wcześniej, zasadę utrzymania w mocy wszystkich przepisów prawnych obowiązujących na ziemiach Rzeczypospolitej w chwili zajęcia ich przez Niemcy – z wyjątkiem tylko przepisów uchylonych aktami „władzy ludowej” oraz tych przepisów, które nie dawały się pogodzić z „załoženiami ustroju ludowo-demokratycznego”. Podobną zasadę przyjęły inne państwa tzw.

regulacje z wymienionej dziedziny prawa zostały uchylone, należało do nich np. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego [por. art. 1 dekretu z dnia 30 listopada 1945 r. o zniesieniu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego (Dz. U. Nr 57, poz. 323)]. Podstawy prawne gospodarki finansowej powojennego samorządu terytorialnego wyznaczały przede wszystkim: dekret z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych, dekret z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. U. Nr 19, poz. 128) oraz akty prawne normujące zagadnienia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego pochodzące z czasów II RP (z uwzględnieniem zmian ustrojowych wprowadzonych przez prawodawcę powojennego)⁴⁶⁶.

Samorząd terytorialny w świetle przepisów dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego był korporacją prawa publicznego, wyposażoną w osobowość prawną, reprezentowaną przez terenową radę narodową, realizującą na zasadach samodzielności zadania publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych, w ramach ustanowionych środków nadzoru (por. art. 1, 3 dekretu)⁴⁶⁷. Jak wykażą dalsze rozważania, samodzielność samorządu terytorialnego – konstytutywnego elementu tej instytucji prawnoustrojowej - była w latach 1944-1950 tylko pozorna (fasadowa).

Samorząd terytorialny w omawianym okresie działał na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego kraju, a zatem w gminach wiejskich i miejskich, powiatach oraz województwach (zgodnie z art. 65 Konstytucji marcowej); z dniem 7 maja

demokracji ludowej, poza Jugosławią (H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 265-266; na ten temat zob. także np.: C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 23 i n.; J. Jakimowski, E. Trznadel, *Zarys organizacji rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Wrocław 1946, s. 7 i n., s. 43 i n., 72 i n., 109 i n.).

⁴⁶⁶ Źródła dochodów samorządu terytorialnego w pierwszych miesiącach po restytucji samorządu terytorialnego w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej określała ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. System dochodów samorządu terytorialnego zreformowano najpierw dekretem z dnia 13 kwietnia 1945 r. o reformie samorządowego systemu podatkowego (Dz. U. Nr 13, poz. 73), a następnie dwoma wspomnianymi już dekretemi z dnia 20 marca 1946 r. Problematyka systemu dochodów samorządu terytorialnego w latach 1944-1950 została wnikliwie omówiona w literaturze przedmiotu (zob. np.: L. Kurowski, *Zagadnienie reformy skarbowości samorządowej*, Rada Narodowa 1945, nr 1; R. Langrod, *Skarbowość polska w nowym ustroju. Zarys z załącznikiem taryf i skal*, Łódź 1947, s. 149 i n.; T. Dietrich, *Zasady systemu...*, s. 123 i n.; P. Tomanek, *Skarbowość samorządowa*, Katowice 1948, s. 11 i n., s. 22 i n.; K. Niemski, *Gospodarka finansowa...*, s. 43 i n.; A.W. Zawadzki, *Podstawy gospodarki...*, s. 82 i n.; tenże, *Równoważenie budżetów...*, s. 45 i n.; tenże, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 154 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 23 i n., s. 27 i n., s. 36 i n.; A. Komar, *Struktura budżetu PRL*, Warszawa 1966, s. 28 i n.; J. Stankiewicz, *Finanse rad narodowych w latach 1944-1950*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego Filia w Białymstoku, z. 46 *Administracja i Ekonomia*, Białystok 1985, s. 237 i n.; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 201 i n.; R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa...*, s. 35 i n.; A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny ...*, 1990, s. 22 i n.; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 1992, s. 62 i n.; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne...*, s. 44 i n.; tenże, *Ewolucja finansów...*, s. 54 i n.).

Problematyka podstaw prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w latach 1944-1950 zostanie omówiona w rozdziale III w pkt 2.1.

⁴⁶⁷ Zob. C. Ura, *Samorząd terytorialny ...*, s. 17 i n.

1945 r. zniesiono autonomię Śląska [por. Ustawę Konstytucyjną z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego (Dz. U. Nr 17, poz. 92)]. Ustrój samorządu terytorialnego był ujednolicony (w odróżnieniu od ustroju samorządu terytorialnego w okresie II RP), przepisy ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych oraz dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego obowiązywały bowiem jednolicie na terenie całego kraju⁴⁶⁸.

Funkcje samorządowego organu uchwałodawczego i kontrolnego pełniła terenowa rada narodowa odpowiedniego szczebla: gminna, miejska, powiatowa lub wojewódzka (por. art. 1 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych w pierwotnym brzmieniu ustawy, art. 3 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego)⁴⁶⁹. Radni byli delegowani przez uprawnione organizacje społeczne i polityczne oraz kooptację (por. art. 3, 6 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych). Przyjęcie takiego trybu wyboru radnych tłumaczono potrzebą wyeliminowania z szeregów rad przeciwników nowego ustroju politycznego kraju⁴⁷⁰. W skład powiatowych i wojewódzkich rad narodowych wchodził z urzędu odpowiednio starosta i wojewoda (por. art. 3, 9 dekretu PKWN o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji). Rady działały w systemie hierarchicznego podporządkowania (w tym miejscu podkreślić należy: uznawanym w nauce prawa administracyjnego za system sprzeczny z zasadą decentralizacji administracji publicznej⁴⁷¹) (por. art. 2 § 1, art. 21 § 1 ustawy o organizacji i zakresie działania rad

⁴⁶⁸ Podobnie np.: C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 25 i n.; A.W. Zawadzki, *Podstawy gospodarki...*, s. 79; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 285; Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, s. 44.

Odrębnie unormowano jedynie ustrój miasta stołecznego Warszawy oraz miasta Łodzi (por. art. 36 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, art. 2 § 2 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych). Rady narodowe tych dwóch miast posiadały uprawnienia wojewódzkich rad narodowych (zob. szerzej np. C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 115 i n.).

⁴⁶⁹ Jak nadmieniono, rady narodowe były instytucjami przejętymi (czy raczej narzuconymi) z ZSRR, wprowadzono je do systemów administracji terenowej wszystkich państw tzw. demokracji ludowej (socjalistycznych) (szerzej zob. Z. Leoński, *Ewolucja rad...*, s. 8, 9 i n., s. 17 i n.; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad...*, s. 5 i n.; J. Starościak (red.), *Rady i administracja terenowa socjalistycznych państw europejskich*, Warszawa 1965; W. Wytrązek, *Samorząd terytorialny...*, s. 104-105).

⁴⁷⁰ Zob. np.: M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad...*, s. 19 i n.; W. Morawski, *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954, s. 47; A. Ajnenkiel, *Administracja...*, s. 139.

⁴⁷¹ Brak hierarchicznego podporządkowania i samodzielność organów administracji wskazuje się w nauce prawa administracyjnego jako dwie konstytutywne cechy decentralizacji administracji publicznej (zob. np.: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 122-124; S. Kasznica, *Polskie prawo...*, 1946, s. 62 i n.; J. Boć, *Decentralizacja*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 237; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 101-103). Dla zachowania obiektywizmu prowadzonych analiz należy dodać, iż zasada hierarchicznego podporządkowania terenowych rad narodowych (jako organów stanowiących i kontrolnych samorządu terytorialnego) obowiązująca w latach 1944-1950 nie jest interpretowana jednolicie przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Według niektórych autorów hierarchiczne podporządkowanie rad narodowych nie występowało w takim znaczeniu, jak w systemie administracji rządowej (zob. szerzej np.: Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, s. 46; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 223-224, s. 242; B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, Katowice 1989, s. 76 i n.). Inni autorzy uważają, że wprowadzenie

narodowych, art. 5 § 1 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego)⁴⁷². Władzą zwierzchnią i nadzorczą wszystkich rad narodowych była Krajowa Rada Narodowa, a od 1947 r. – Rada Państwa (por. art. 16 pkt a, art. 32 Małej Konstytucji z 1947 r.). Ustalała ona „linię wytyczną i nadawała kierunek pracom innych rad narodowych” (por. art. 21 § 2 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych).

Kompetencje terenowych rad narodowych były rozbudowane i – co należy podkreślić - wykaczały poza tradycyjne uprawnienia organów samorządu terytorialnego (dostrzegano to już w pierwszych latach powojennych)⁴⁷³. Oprócz bowiem kompetencji typowo samorządowych, takich jak: powoływanie organów wykonawczych samorządu terytorialnego i członków rozmaitych komisji⁴⁷⁴, kontrolowanie ich działalności oraz podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących j.s.t. (np. uchwały budżetowej, uchwał w sprawach utworzenia, przekształcenia i likwidacji zakładu lub przedsiębiorstwa samorządowego, zaciągnięcia pożyczki, zamiany lub obciążenia majątku j.s.t.), rady były także np. uprawnione do sprawowania kontroli nad terenowymi organami administracji rządowej⁴⁷⁵, stanowienia „właściwego zakresu ustawodawstwa” (kompetencji wprawdzie nie wykorzystywanej w praktyce⁴⁷⁶) (por. art. 1 § 2, art. 17, 28, 29 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych, art. 5, 8 dekretu PKWN o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji)]. Zdaniem niektórych przedstawicieli nauki (np. Z. Leońskiego, H. Izdebskiego)

hierarchicznej struktury rad służyło centralizacji i rozwojowi zasady jednolitości władzy państwowej (zob. np.: J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 31; M. Jaroszyński, *Z teorii praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964, s. 52).

⁴⁷² Szerzej na temat trybu tworzenia i organizacji terenowych rad narodowych w latach 1944-1950 zob. np.: C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 40 i n., s. 68 i n.; J. Jakimowski, E. Trznadel, *Zarys organizacji...*, s. 9 i n., 46 i n., 77 i n., 111 i n.; Z. Leoński, *Ewolucja rad...*, s. 35 i n.; tenże, *Tradycje samorządu...*, s. 45-46; W. Wytrązek, *Samorząd terytorialny...*, s. 108-109.

⁴⁷³ Zob. np.: B. Walawski, *Tendencje rozwojowe samorządu polskiego*, Rada Narodowa 1944, nr 14, s. 5; K. Biskupski, *Rady narodowe jako organa administracji lokalnej*, Warszawa 1948, s. 44, 91; M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, cz. I, Poznań 1949, s. 72 i n. Zob. też późniejsze opinie nauki (w tym współczesnej), np.: C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 36 i n., s. 142 i n.; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad...*, s. 23 i n.; A.W. Zawadzki, *Podstawy gospodarki...*, s. 78 i n.; R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa...*, s. 31-32; Z. Leoński, *Ewolucja rad...*, s. 33 i n.; tenże, *Tradycje samorządu...*, s. 44; H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 266; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 215; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 424 i n. Szerzej na temat kompetencji terenowych rad narodowych w latach 1944-1950 zob. np. J. Jakimowski, E. Trznadel, *Zarys organizacji...*, s. 12 i n., s. 50 i n., s. 87 i n., s. 119 i n.

⁴⁷⁴ Zgodnie z art. 17 § 1 ustawy o radach narodowych, terenowe rady narodowe powoływały komisje stałe, do których należały: komisja finansowo-budżetowa, komisja oświatowa oraz komisja kontroli oraz inne komisje, dostosowane swym charakterem do potrzeb danej jednostki samorządu terytorialnego (szerzej zob. np.: Z. Leoński, *Ewolucja rad...*, s. 37 i n.; E. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 74 i n.).

⁴⁷⁵ Jako przykład tego typu kompetencji można podać uprawnienie prezydium wojewódzkiej rady narodowej do sprawowania kontroli nad działalnością wojewody (por. art. 5 dekretu PKWN o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji).

⁴⁷⁶ Zob. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 215.

wyposażenie rad w rozbudowane kompetencje „pozasamorządowe” można uznać za swoisty wstęp do sowietyzacji ustroju administracji terenowej⁴⁷⁷.

Funkcje organów wykonawczych samorządu terytorialnego pełniły organy kolegalne: zarządy gminne, zarządy miejskie, wydziały powiatowe oraz wydziały wojewódzkie (por. art. 10, 22, 24, 30 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego)⁴⁷⁸. Na czele tych organów stali odpowiednio: wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast), starostowie i wojewodowie⁴⁷⁹.

Działania terenowych rad narodowych jako organów stanowiących i kontrolnych samorządu terytorialnego poddawane były ścisłemu nadzorowi sprawowanemu w ramach hierarchicznie zbudowanego systemu rad narodowych (por. art. 1, art. 21 § 1 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych, art. 16 pkt a Małej Konstytucji z 1947 r.)⁴⁸⁰. Katalog środków nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego był rozbudowany. Według niektórych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (np. M. Jaroszyńskiego, C. Ury, A. Wiktorowskiej) środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego ustanowione w latach 1944-1950 były instrumentami „odgórnego instruowania terenowych rad narodowych, nadawania im jednolitego kierunku działania” (odmiennie np. Z. Leoński)⁴⁸¹. Jako przykłady środków nadzoru można podać: rozwiązanie przez Krajową Radę Narodową (od 1947 r. – Radę Państwa) każdej bezpośrednio lub pośrednio hierarchicznie niższej rady narodowej oraz zawieszenie lub wykluczenie poszczególnych jej członków (por. art. 21 § 3 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych), zatwierdzanie wyboru prezydenta miasta i wiceprezydentów przez ministra administracji publicznej, zatwierdzanie wyboru burmistrza i wiceburmistrza przez wojewodę, zatwierdzanie wyboru wójta i podwójciego przez właściwego starostę (por. art. 26 § 2, art. 31 § 2 dekretu PKWN o

⁴⁷⁷ Zob. np.: Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, s. 45; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2004, s. 58; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 424; E. Paziewska, *Samorząd terytorialny...*, s. 26.

⁴⁷⁸ Dekret PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego określał organy wykonawcze rad (poszczególne zarządy i wydziały) organami wykonawczymi samorządu terytorialnego (zob. rozdz. II i III dekretu).

⁴⁷⁹ Szerzej na temat organów wykonawczych samorządu terytorialnego w latach 1944-1950 (trybu powołania i kompetencji) zob. np.: J. Jakimowski, E. Trznadel, *Zarys organizacji...*, s. 21 i n., s. 56 i n., 98 i n., s. 127 i n.; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 96 i n.; W. Dawidowicz, *Zarys ustroju...*, s. 21; A. Ajnenkiel, *Administracja...*, s. 143 i n.; J. Trzciński, *Instytucje ustrojowe...*, s. 256; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 423.

⁴⁸⁰ Szerzej zob. np.: Z. Leoński, *Ewolucja rad...*, s. 32; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, 2009, s. 51-52; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 424; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 223 i n.; A. Wiktorowska, *Związki międzykomunalne...*, s. 34 i n.

⁴⁸¹ Zob. np.: C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 223, 242; M. Jaroszyński, *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964, s. 52; A. Wiktorowska, *Związki międzykomunalne...*, s. 39; Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, s. 46.

A. Wiktorowska (słusznie zdaniem autorki niniejszej pracy) stwierdza, że uprawnienie Krajowej Rady Narodowej i jej Prezydium, a potem Rady Państwa, do ustalania wytycznych i nadawania kierunku pracom terenowym radom narodowym było tożsame z wykonywaniem nadzoru dyrektywnego, sprzecznego z ideą samodzielności samorządu terytorialnego (por. A. Wiktorowska, *Związki międzykomunalne...*, s. 39).

organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego), zatwierdzanie przez prezydium⁴⁸² rady narodowej wyższego stopnia uchwał rady niższej dotyczących „budżetu i planu świadczeń w naturze, wprowadzenia i pobierania podatków i opłat, zaciągnięcia pożyczki i objęcia zobowiązania, nabywania, pozbywania i obciążania majątku nieruchomego, lokaty kapitału” (por. art. 5 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, art. 11, 17, 22 dekretu o finansach komunalnych), uchylene przez Krajową Radę Narodową każdej uchwały terenowej rady narodowej z powodu uznania aktu za sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa (por. art. 23 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych), przedkładanie przez radę niższego stopnia comiesięcznego sprawozdania ze swej działalności (w tym działalności w sprawach finansowych) hierarchicznie wyższej, terytorialnie właściwej, radzie narodowej (por. art. 22 § 1-2 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych).

1.2. Zadania samorządu terytorialnego i formy organizacyjno-prawne ich wykonania

Dekret PKWN z 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego przyjął (w art. 1) klauzulę generalną, że „do zakresu działania samorządu terytorialnego należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie są wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych”⁴⁸³. Następnie (w art. 2) powołany dekret wymieniał taksatywnie rodzaje spraw, które zostały wyłączone z kompetencji organów samorządu terytorialnego; były to sprawy: a) zagraniczne, w tym handlu zagranicznego, b) wojskowe, c) wymiaru sprawiedliwości, d) lasów, e) górnictwa, f) lotnictwa, kolei, dróg kołowych państwowych i wojewódzkich oraz dróg wodnych, g) poczty i telekomunikacji, h) waluty i ubezpieczeń, i) państwowych podatków, opłat, ceł, akcyz i monopoli.

Niektórzy przedstawiciele nauki stwierdzają, że prawodawca Polski powojennej ustanowił szeroki zakres działania samorządu terytorialnego⁴⁸⁴. Według innych, w latach

⁴⁸² Prezydium terenowej rady narodowej było wybierane spośród członków rady. Składało się z przewodniczącego, jego zastępcy oraz 3 członków (por. art. 13 § 1 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych). Szerzej zob. np.: C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 70 i n.; J. Jakimowski, E. Trznadel, *Zarys organizacji...*, s. 16 i n., 52 i n., 92 i n.

⁴⁸³ Szerzej zob. np. S. Kasznica, *Polskie prawo...*, s. 1946, 70 i n.; zob. też „Wskazania dla poszczególnych rodzajów związków samorządowych” dotyczące podejmowanych zadań publicznych, zawarte w „Instrukcji w sprawie układania i zatwierdzania budżetów przez związki samorządowe na 1949 r.” wydanej przez Kancelarię Rady Państwa, Warszawa 1948 r., s. 12 i n.

⁴⁸⁴ Zob. np.: K. Niemski, *Gospodarka finansowa...*, s. 18-19; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 144-145, 159, 241; A. Ginsbert-Geber, *Samorząd terytorialny...*, 1990, s. 21-22; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 217.

1944-1950 zostały wprowadzone rozwiązania prawne, które skutkowały znacznym ograniczeniem aktywności j.s.t. w dziedzinie gospodarki⁴⁸⁵. Zawarto je przede wszystkim w ustawie z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 z późn. zm.)⁴⁸⁶. Na mocy unormowań tej ustawy organy administracji państwowej przejęły prowadzenie przedsiębiorstw nie tylko z głównych (strategicznych dla państwa) dziedzin gospodarki narodowej (kopalnie, huty, gorzelnie przemysłowe, przedsiębiorstwa przemysłu zbrojeniowego, lotniczego oraz materiałów wybuchowych itp.), ale także wielu przedsiębiorstw o znaczeniu lokalnym, np. przedsiębiorstw wodociągowych, elektrowni, drukarni, przedsiębiorstw poligraficznych itp. (por. art. 1-3 ustawy nacjonalizacyjnej)⁴⁸⁷. W 1947 r., na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 lipca 1947 r. o planowej gospodarce energetycznej (Dz. U. Nr 52, poz. 271) państwo przejęło elektrownie samorządowe (por. art. 4, 6 ustawy), a rok później - na mocy przepisów ustawy z dnia 18 listopada 1948 r. o przejęciu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych (Dz. U. Nr 57, poz. 456) - gospodarstwa leśne należące do j.s.t. (por. art. 1, 2, 4 ustawy). Ponadto, dekretem z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz. U. Nr 52, poz. 412) zlikwidowano - z dniem 12 listopada 1948 r. - gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe i komunalne kasy oszczędności [por. art. 28, 35a, art. 37 ust. 1 pkt 2 i 4, art. 39 dekretu, rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 22 grudnia 1949 r. w sprawie likwidacji niektórych komunalnych kas oszczędności (Dz. U. Nr 64, poz. 517)]. **Przeprowadzona powyżej analiza regulacji prawnych potwierdza zdaniem autorki niniejszej pracy trafność tezy, że w latach 1944-1950 wprowadzono rozwiązania prawne ograniczające zakres działalności j.s.t. w dziedzinie gospodarki lokalnej.**

Zabezpieczeniu możliwości wykonania zadań samorządowych służyła – podobna do ustanowionej w okresie II RP - zasada adekwatności zasobów finansowych j.s.t. do nałożonych nań zadań, którą prawodawca powojenny zawarł w dekreście o finansach komunalnych (por. art. 2 dekretu)⁴⁸⁸.

Formalnie, dzięki utrzymaniu w mocy większości międzywojennych regulacji prawnych z zakresu prawa samorządu terytorialnego, organy samorządu terytorialnego dysponowały swobodą w wyborze sposobów i form prawnych realizacji zadań samorządowych, a katalog tych form pozostał rozbudowany. Oprócz wykonywania zadań

⁴⁸⁵ Zob. np.: T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944-1950*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1969 z. 62 *Prawo*, s. 121-125; R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa...*, s. 32.

⁴⁸⁶ Dalej: ustawa nacjonalizacyjna.

⁴⁸⁷ Zob. szerzej T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 122.

⁴⁸⁸ Zob. też rozdział II pkt 1.2.

samorządowych w ramach prowadzonej działalności budżetowej, j.s.t. formalnie mogły realizować zadania np. w formach związku międzykomunalnego, spółdzielni, spółki prawa handlowego, umów cywilnoprawnych (por. np. art. 65 Konstytucji marcowej, art. 43 ust. 1 pkt i, k ustawy scaleniowej w związku z art. 33 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, art. 1-3 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, przepisy: ustawy z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach, rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, rozporządzenia Prezydenta RP z 27 czerwca 1934 r. Kodeks Handlowy). Rzeczywistość była jednak zupełnie inna, a mianowicie - **terenowe rady narodowe dysponowały ograniczonym zakresem samodzielności, co znajdowało wyraz także przy podejmowaniu decyzji dotyczących sposobów i form prawnych realizacji zadań samorządowych, zaś katalog tych form uległ w latach 1944-1950 zmniejszeniu w porównaniu z okresem II RP.** Ograniczona samodzielność terenowych rad narodowych wynikała z działania rad w systemie opartym na zasadzie hierarchicznego podporządkowania rad i zasadzie bezwzględного respektowania wytycznych Krajowej Rady Narodowej, a od 1947 r. – Rady Państwa (por. art. 2 § 1, art. 21 § 1 i 2 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych) oraz ścisłego nadzoru sprawowanego nad działalnością rad⁴⁸⁹. Natomiast zmniejszenie wspomnianego katalogu nastąpiło przede wszystkim z powodu niewystępowania w latach 1944-1950 spółek handlowych o kapitale samorządowo-prywatnym oraz samorządowych zakładów i przedsiębiorstw koncesjonowanych⁴⁹⁰. Było to konsekwencją przeprowadzenia poważnych zmian politycznych i gospodarczych w kraju, polegających na szerokiej recepcji wzorów radzieckich⁴⁹¹. Brak jest również regulacji prawnych z lat 1944-1950, danych statystycznych czy literatury wskazujących na ustanowienie nowych form organizacyjno-prawnych dla realizacji zadań samorządowych. Ponadto, z informacji podanych przez C. Urę wynika, że - jak określił autor - „w stadium likwidacji” znajdowała się w latach 1944-1950 forma związku międzykomunalnego⁴⁹². Było to skutkiem nieprzychylnego stosunku władz centralnych do tej formy⁴⁹³.

⁴⁸⁹ Szerzej zob. rozdział III pkt 1.1.

⁴⁹⁰ Zob. np. T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 128.

⁴⁹¹ Znaleźnienie się Polski po II wojnie światowej w strefie silnych wpływów ZSRR przyniosło głębokie zmiany ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego kraju. Gospodarka narodowa Polski została oparta na własności ogólnonarodowej (państwowej), istotnie ograniczono zaś własność prywatną. Państwowe stały się przedsiębiorstwa i szereg instytucji socjalno-kulturalnych, aparat bankowy i ubezpieczeniowy (zob. szerzej np.: A. Borodo, *Zupełność budżetu...*, s. 13; K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009, s. 3 i n., s. 53 i n.; zob. też rozdział III pkt 1, przypisy).

⁴⁹² C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 127.

⁴⁹³ C. Ura podawał, że Wydział Administracyjno-Samorządowy Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej zalecał w 1946 r. swym instancjom partyjnym unikania tworzenia związków międzykomunalnych.

Spośród formalnie licznych dopuszczalnych dla realizacji zadań samorządowych form prawnych największe poparcie wspomnianych władz zyskiwało wykonywanie zadań samorządowych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego oraz w formie spółdzielni⁴⁹⁴. Dodać należy, że prawodawca lat 1944-1950 utrzymał ustanowioną w okresie II RP możliwość prowadzenia na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego przedsiębiorstw komunalnych o charakterze przemysłowo-handlowym (por. § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.), których działalność miała być nastawiona na osiąganie zysków (por. § 14 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o finansach komunalnych). Jednostki samorządu terytorialnego mogły zatem podejmować w ramach prowadzonej działalności budżetowej inicjatywy o czysto zarobkowym charakterze.

Organy samorządowe mogły wykonywać zadania samorządowe samodzielnie lub podejmując współpracę z podmiotami państwowymi, innymi j.s.t. oraz organizacjami społecznymi⁴⁹⁵.

2. Podstawy prawne i ogólna charakterystyka gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

2.1. Prawo budżetowe samorządu terytorialnego

W regulacjach prawnych normujących sprawy ustroju i zakresu działania samorządu terytorialnego ustanowionych przez prawodawcę Polski powojennej, a więc w ustawie z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych oraz dekreście PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, nie zapowiedziano wydania przepisów prawnych z dziedziny prawa budżetowego samorządu terytorialnego. Z tego powodu Minister Administracji Publicznej (zajmujący się w ramach

Zalecenia te zawarto w uwagach do książki *Przepisy prawa z zakresu samorządu terytorialnego*, wydanej w lipcu 1946 r. (zob. szerzej C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 124 i n.).

⁴⁹⁴ Preferowanie wykonywania zadań nałożonych na j.s.t. w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego wynika z instrukcji wydanych przez władze centralne do przepisów prawa budżetowego, o czym szerzej w dalszych rozważaniach (zob. rozdział III pkt 2 i pkt 3). Na temat zakresu wykorzystania w latach 1944-1950 formy spółdzielni przy realizowaniu zadań gospodarczych samorządu terytorialnego zob. np. N. Gajl, *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1980, s. 36 i n.

⁴⁹⁵ Zob. np. A. Borodo, *Pełność budżetu...*, s. 13; zob. też uwagi na temat zasad „udzielania „subwencji przez związki samorządowe” (rodzajów subwencji, wspieranych podmiotów) zawarte w Instrukcji w sprawie układania i zatwierdzania budżetów przez związki samorządowe na 1949 r., wydanej przez Kancelarię Rady Państwa, Warszawa 1948, s. 8 i n.

swych kompetencji sprawami działalności budżetowej j.s.t.) poinformował w okólniku nr 2 z dnia 28 grudnia 1944 r. w sprawie zestawiania budżetów samorządowych na okres budżetowy 1945/1946 (Dz. Urz. Min. Adm. Publ. z 1945, nr 1, s. 20), że podstawę prawną gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego stanowią przepisy prawa budżetowego samorządu terytorialnego ustanowione przed wybuchem II wojny światowej, z uwzględnieniem zmian ustrojowych wprowadzonych w 1944 r.⁴⁹⁶ Dla jasności rozważań można przypomnieć, iż były to: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (dalej stosowany już skrót: rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r.) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (dalej stosowany już w skrót: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁴⁹⁷. Do wymienionych aktów prawnych należy jeszcze dodać rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie wykonania § 11 punkt b) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne oraz niektórych innych paragrafów tegoż rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (dalej stosowany już skrót: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.). Zostało ono wprowadzone zastąpione przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., ale w stosunku do przedsiębiorstw komunalnych obowiązywało nadal, ponieważ akt derogacyjny nie zawierał przepisów normujących zagadnienie budżetów przedsiębiorstw komunalnych⁴⁹⁸. Utrzymane zostały w mocy także przedwojenne przepisy rachunkowo-kasowe samorządu terytorialnego⁴⁹⁹.

Rozporządzenia normujące sprawy gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego ustanowione w okresie II RP, przy uwzględnianiu wprowadzonych w 1944 r. zmian odnoszących się do ustroju samorządu terytorialnego, stanowiły prawo budżetowe samorządu terytorialnego (*sensu stricto*) aż do 1950 r., czyli do likwidacji samorządu terytorialnego⁵⁰⁰.

⁴⁹⁶ Zob. np.: A.W. Zawadzki, *Podstawy gospodarki...*, s. 91; tenże, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 151-152; J. Stankiewicz, *Finanse rad...*, s. 235.

⁴⁹⁷ Szerzej na temat regulacji prawnych tworzących międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego zob. rozdział II pkt 2.1.

⁴⁹⁸ W § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. zapowiadano wydanie przepisów normujących sposób układania budżetów przedsiębiorstw komunalnych, jednak ostatecznie przepisy takie nie zostały wydane (szerzej zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 7; T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 126).

⁴⁹⁹ Zob. szerzej rozdział II pkt 2.1.

⁵⁰⁰ Zdaniem autorki niniejszej pracy w szerokim ujęciu za prawo budżetowe samorządu terytorialnego w latach 1944-1950 należałoby uznać oprócz regulacji prawnych tworzących prawo budżetowe samorządu terytorialnego

W latach 1944-1950 prawo budżetowe samorządu terytorialnego było więc (tak samo jak w okresie II RP) wyodrębnione od prawa budżetowego dotyczącego budżetu państwa.

W analizowanym okresie historycznym, podobnie jak w okresie II RP, istotną rolę w prowadzeniu gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego odgrywały okólniki (instrukcje) zawierające wskazówki i wytyczne organów administracji centralnej do przepisów prawa budżetowego samorządu terytorialnego; wymienić tu należy przede wszystkim okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 4 z dnia 19 stycznia 1938 r. Nr SF 11/4/9 wydany do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. (dalej: okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r.)⁵⁰¹ oraz instrukcje Rady Państwa [np. instrukcję Kancelarii Rady Państwa z dnia 7 czerwca 1948 r. w sprawie układania i zatwierdzania budżetów przez związki samorządowe na 1949 r. (L. dz. IX-F-367/48)⁵⁰², okólnik Kancelarii Rady Państwa nr 37 z dnia 14 maja 1949 r. w sprawie opracowania budżetów związków samorządowych na Rok 1950⁵⁰³, okólnik Kancelarii Rady Państwa nr 47 z dnia 4 lipca 1949 w. w sprawie terminów uchwalania i zatwierdzania budżetów samorządowych na rok 1950⁵⁰⁴].

2.2. Główne zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

Po restytucji samorządu terytorialnego w 1944 r. gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego została oparta na zasadach obowiązujących w okresie II RP, wprowadzono tylko niezbędne zmiany wynikające z dokonanych przeobrażeń ustrojowych kraju⁵⁰⁵. Jako fundamentalne obowiązywały zatem zasada podziału wydatków i dochodów budżetowych na zwyczajne i nadzwyczajne (czyli bieżące i inwestycyjne), zasada niepokrywania wydatków zwyczajnych z dochodów nadzwyczajnych oraz zasada dokonywania wydatków nadzwyczajnych (inwestycyjnych) jedynie w przypadku istnienia możliwości pokrycia ich z dochodów nadzwyczajnych lub nadwyżką dochodów zwyczajnych nad wydatkami

w ścisłym znaczeniu przede wszystkim regulacje normujące sprawy ustroju i zakresu działania samorządu terytorialnego w analizowanym okresie oraz dochodów j.s.t.; najważniejsze z nich zostały one wymienione we wcześniejszych rozważaniach - zob. rozdział III pkt 1.

⁵⁰¹ Dokument ten dostępny jest np. w opracowaniu Z. Strzemżalskiego, *Przepisy Budżetowe dla Związków Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1946.

⁵⁰² Wspomniana instrukcja Rady Państwa została wydana w formie broszury przez Kancelarię Rady Państwa, Warszawa 1948.

⁵⁰³ Dokument opublikowano w czasopiśmie Rada Narodowa 1949 r., nr 11 (149), s. 16-11.

⁵⁰⁴ Dokument opublikowany został w czasopiśmie Rada Narodowa 1949 r., nr 14-15, s. 33-34.

⁵⁰⁵ Podobnie stwierdzają np.: A. Komar, *Struktura budżetu...*, s. 24, 25; R. Ciałkowski, *System prawnobudżetowy...*, s. 25; zob. też rozdział III pkt 2.1.

zwyczajnymi (por. § 3, 7 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924, § 6, 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁵⁰⁶. Pierwsze poważne zmiany w zasadach prowadzenia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego ustanowiono w 1946 r., odnosiły się one do inwestycji samorządowych – zagadnienie to zostanie szerzej omówione w dalszych rozważaniach. W 1947 r. zmieniono zasady gospodarki nadwyżkami i niedoborami budżetów samorządowych przez wprowadzenie zasady „(...) pokrywania niedoborów samorządu niższego stopnia przez samorząd wyższego stopnia, niedoborów samorządu wojewódzkiego przez Fundusz Samorządowy dotowany przez budżet Państwa” oraz zasady „przelewu nadwyżek budżetów bieżących do samorządowego Funduszu Inwestycyjnego” [por. pkt. VIII uchwały Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1947 r. w sprawie zasad systemu finansowego (M.P. Nr 120, poz. 762)]⁵⁰⁷.

W całym powojennym okresie istnienia samorządu terytorialnego, czyli w latach 1944-1950 (podobnie jak w okresie II RP), podstawę gospodarki finansowej każdej j.s.t. stanowił budżet samorządowy – roczny plan obejmujący wydatki i dochody j.s.t. (por. § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁵⁰⁸. Uchwalanie budżetu samorządowego należało do kompetencji terenowej rady narodowej, jednak uchwała budżetowa (podobnie jak inne uchwały z zakresu gospodarki finansowej samorządu terytorialnego) stawała się prawomocna dopiero po jej zatwierdzeniu przez prezydium rady narodowej wyższego stopnia (por. art. 28 pkt 1 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych, art. 5 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego). Moc prawną nadawała zatem uchwale budżetowej nie decyzja organu stanowiącego j.s.t., lecz decyzja organu nadzorczego, zatwierdzającego uchwały⁵⁰⁹. Takie rozwiązanie prawne, zbliżone do rozwiązań stosowanych w okresie II RP, stanowiło niewątpliwie instrument osłabiający rangę prawną uchwał podejmowanych przez organ stanowiący j.s.t.⁵¹⁰ Służyło ono także weryfikacji zgodności

⁵⁰⁶ Zasady obowiązujące w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP zostały omówione w rozdziale II, w pkt 2.2.

⁵⁰⁷ Ustanowienie wspomnianej zasady zmieniło zasady gospodarki nadwyżkami i niedoborami budżetów samorządowych (zob. szerzej J. Harasimowicz, *Polskie prawo...*, s. 17).

⁵⁰⁸ Szerzej zob. np. Z. Strzemżalski, *Przepisy Budżetowe...*, s. 9, 15, 19, 26 i n.

Na wyzwolonych spod okupacji niemieckiej terenach rady narodowe uchwały budżety miesięczne, kwartalne, a od lipca 1945 r. do końca 1946 r. – budżety 9-miesięczne. Począwszy od 1947 r. budżety były uchwalane na okresy roczne (zob. szerzej np.: E. Tegler, *Gospodarka finansowa...*, s. 22; J. Kaleta, *Terenowe planowanie budżetowe w Polsce Ludowej*, Warszawa 1968, s. 40; J. Stankiewicz, *Finanse rad...*, s. 236-237; A.W. Zawadzki, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 156; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 198).

⁵⁰⁹ Podobnie stwierdzał np. R. Ciałkowski, *System prawnobudżetowy...*, s. 31.

⁵¹⁰ Ustanowienie obowiązku zatwierdzania uchwał budżetowych j.s.t. sankcjonowało stan faktyczny istniejący przed wojną (podobnie np. R. Ciałkowski, *System prawnobudżetowy...*, s. 28). Można przypomnieć, że w

decyzji organów samorządowych z ogólną linią polityki organów centralnych (ówczesnych władz politycznych - komunistycznych). Uchwała budżetowa (podobnie jak inne uchwały samorządowe) była bowiem zatwierdzana nie tylko z uwzględnieniem kryteriów legalności i celowości, ale także zgodności „z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej” (por. art. 7 § 1 dekretu o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego)⁵¹¹.

Opracowanie projektu budżetu samorządowego oraz zarządzanie gospodarką finansową j.s.t., czyli przede wszystkim realizacja postanowień uchwały budżetowej, należała do kompetencji organu wykonawczego j.s.t., a więc odpowiednio do stopnia samorządu terytorialnego: zarządu gminnego, zarządu miejskiego, wydziału powiatowego lub wydziału wojewódzkiego (por. art. 10, 22, 24, 30 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, art. 44 ust. 1 pkt a-b ustawy scaleniowej w związku z art. 33 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego)⁵¹².

Z analizy materiałów źródłowych wynika, że przez pierwsze cztery lata działania powojennego samorządu terytorialnego, tj. w okresie od 1944 r. do 1948 r., struktura budżetu samorządowego była taka sama jak struktura budżetu samorządowego w okresie II RP. Budżet samorządowy składał się więc z budżetu administracyjnego oraz budżetów samorządowych szpitali, zakładów opiekuńczych, teatrów i przedsiębiorstw komunalnych, które były samorządowymi jednostkami organizacyjnymi finansowanymi za pomocą metody budżetowania netto (por. § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁵¹³. Respektowaniu zasady powszechności budżetu służył wymóg zamieszczania budżetów samorządowych jednostek organizacyjnych budżetowanych netto w formie załączników do budżetu administracyjnego (zob. objaśnienie do § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r.)⁵¹⁴. Modyfikacji struktury budżetu samorządowego dokonano w 1948 r., na mocy wytycznych Kancelarii Rady Państwa. Zmiany polegały na wyodrębnieniu z budżetu administracyjnego budżetów kolejnych rodzajów zakładów samorządowych, m.in. bibliotek wojewódzkich i bibliotek w większych miastach, „dużych muzeów” (zob. wskazówki i wytyczne Kancelarii Rady Państwa zawarte w instrukcji z dnia 7 czerwca 1948 r. w sprawie układania i zatwierdzania budżetów przez związki samorządowe na rok 1949, cz. II pkt. 7, s.

okresie II RP zatwierdzanie uchwał budżetowych było pod względem formalnym warunkowe, w praktyce zaś - powszechne (zob. szerzej rozdział II pkt 2.2.).

⁵¹¹ Zob. też rozdział III pkt 1.1.

⁵¹² Szerzej zob. R. Ciałkowski, *System prawnobudżetowy...*, s. 28.

⁵¹³ Szerzej na temat struktury budżetu samorządowego w okresie II RP zob. rozdział II pkt 2.2.

⁵¹⁴ Zob. Z. Strzemżalski, *Przepisy Budżetowe...*, s. 37-39.

30-31). Oznaczało to poszerzenie grupy zakładów samorządowych powiązanych z budżetem administracyjnym w sposób wynikowy (zagadnienie to zostanie szerzej omówione w dalszych rozważaniach⁵¹⁵).

Kolejne ważne zmiany w zasadach prowadzenia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego wprowadzono w 1949 r., na podstawie wytycznych wydanych przez Kancelarię Rady Państwa dotyczących roku budżetowego 1950 [por. okólnik nr 37 Kancelarii Rady Państwa z dnia 14 maja 1949 r. w sprawie opracowania budżetów związków samorządowych na rok 1950⁵¹⁶, okólnik nr 47 Kancelarii Rady Państwa z dnia 4 lipca 1949 r. w sprawie terminów uchwalania i zatwierdzania budżetów samorządowych na rok 1950⁵¹⁷, instrukcję Kancelarii Rady Państwa z dnia 25 lipca 1949 r. w sprawie układania budżetów samorządowych na rok 1950 (L. dr FS II/1/1034/49)⁵¹⁸, instrukcję Kancelarii Rady Państwa z dnia 25 lipca 1949 r. w sprawie sporządzania planów finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw komunalnych na rok 1950 (L. dz. FS. II.1/1034/49)⁵¹⁹]. Zdaniem autorki niniejszej pracy do najważniejszych z nich należy zaliczyć: 1) oparcie gospodarki przedsiębiorstw komunalnych finansowanych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego na planach finansowo-gospodarczych zamiast jak w latach wcześniejszych (i w okresie II RP) na budżetach przedsiębiorstw, 2) rozszerzenie zakresu rodzajowego zakładów samorządowych finansowanych za pomocą metody budżetowania netto oraz 3) wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej opartej na podziale dziesiętnym, w której występowały cztery podstawowe podziałki klasyfikacji: działy, rozdziały, paragrafy i pozycje (łączyło się to z wprowadzeniem nowego formularza budżetowego)⁵²⁰. Przyjęto też zasadę podziału gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego na zwyczajną i inwestycyjną (według autorki niniejszej pracy zasada ta była zbieżna z wcześniej stosowaną zasadą podziału tej gospodarki na zwyczajną i nadzwyczajną)⁵²¹. Ponadto, znacznie rozbudowano strukturę budżetu samorządowego przez ustanowienie wymogu załączania do budżetu administracyjnego dokumentów dotyczących różnych spraw z zakresu gospodarki finansowej

⁵¹⁵ Zob. rozdział III pkt 3.3.

⁵¹⁶ Wymieniony okólnik opublikowano w czasopiśmie Rada Narodowa 1949, nr 11 (149), s. 16-17.

⁵¹⁷ Wymieniony okólnik opublikowano w czasopiśmie Rada Narodowa 1949, nr 14-15 (152-153), s. 33-34.

⁵¹⁸ Dokument przytoczono za: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 144, przypis nr 134.

⁵¹⁹ Dokument przytoczono za: T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 132; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 145, 200.

⁵²⁰ System ten polegał na tym, że każdy dział mógł się dzielić najwyżej na 10 rozdziałów, rozdział na 10 paragrafów, paragraf na 10 pozycji. W tym systemie działy były oznaczone cyfrą pojedynczą, rozdziały – liczbą dwucyfrową, paragrafy – trzycyfrową, a pozycje – czterocyfrową (zob. szerzej np.: K. Sobotka, *Prace przygotowawcze nad nowelizacją samorządowego prawa budżetowego*, Rada Narodowa 1949, nr 12, s. 4; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 145).

⁵²¹ Zob. np.: K. Sobotka, *Prace przygotowawcze...*, s. 3; A.W. Zawadzki, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 153.

j.s.t.⁵²² Wprowadzone zmiany w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego obowiązywały zaledwie jeden rok, gdyż w 1950 r. zlikwidowano samorząd terytorialny⁵²³.

Istotną kwestią, pozostałą jeszcze do omówienia przy charakteryzowaniu gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w latach 1944-1950 jest kwestia odrębności (i ściśle z nią związanej niezależności) gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego od ogólnej gospodarki finansowej państwa (wynikających z odrębności prawno-organizacyjnej samorządu terytorialnego oraz posiadania osobowości publicznoprawnej przez każdą j.s.t. – por. 3 dekretu o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego). Wcześniej, bo w 1946 r. (czyli już w tzw. okresie przejściowym) wprowadzono rozwiązania prawne wiążące gospodarkę finansową samorządu terytorialnego z gospodarką administracji państwowej. Ich celem ostatecznym było zaprowadzenie rozwiązań centralistycznych, wzorowanych na ustawodawstwie radzieckim. Na mocy dekretu z dnia 25 czerwca 1946 r. o państwowym planie inwestycyjnym (Dz. U. Nr 32, poz. 200 z późn. zm.), który wszedł w życie z dniem 29 lipca 1946 r., inwestycje⁵²⁴ samorządu terytorialnego zostały włączone do państwowego planu inwestycyjnego (por. art. 2 ust. 1 pkt c, art. 24 dekretu)⁵²⁵. W art. 3 dekretu postanowiono, że „wydatki inwestycyjne samorządu terytorialnego i instytucyj, zakładów i przedsiębiorstw komunalnych mogą być dokonywane tylko w ramach i na podstawie państwowego planu inwestycyjnego, nawet w razie posiadania odpowiednich własnych środków na pokrycie projektowanych wydatków inwestycyjnych”. W tym miejscu rozważań należy podkreślić, że wcześniej (tj. przed ustanowieniem dekretu o państwowym planie inwestycyjnym, a także w okresie II RP) każda j.s.t. planowała inwestycje we własnym

⁵²² Budżet administracyjny miał dzielić się na zwyczajny i inwestycyjny. Oprócz budżetów zakładów samorządowych finansowanych metodą budżetowania netto i planów finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw komunalnych wymagano dołączenia do budżetu administracyjnego także: „zestawienia zbiorczego, sumującego w przekroju wydatki tego samego typu, np. fundusz płac, wydatki administracyjno-rzeczowe, subwencje i inne”, „objaśnień uzasadniających wysokość i celowość poszczególnych kredytów budżetowych oraz określających ich przeznaczenie”, „planu działalności związku samorządowego, dającego w formie szeregu zestawień ogólną charakterystykę związku samorządowego, dorobek i potrzeby terenu w poszczególnych dziedzinach i odpowiedź na pytanie, co związek samorządowy zamierza wykonać w danym roku przy pomocy kredytów, zamieszczonych w budżecie bieżącym i inwestycyjnym” oraz „zestawień statystycznych (wprowadzonych już w 1949 r.), umożliwiających sporządzenie zbiorczych zestawień o gospodarce związków samorządowych w skali całego kraju” (K. Sobotka, *Prace przygotowawcze...*, s. 3-4; zob. też np.: A.W. Zawadzki, *Podstawy gospodarki...*, s. 93; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 200-201). Na temat zmian wprowadzonych w 1949 r. w gospodarce budżetowej samorządu zob. szerzej np.: A.W. Zawadzki, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 153; tenże, *Podstawy gospodarki...*, s. 93; J. Stankiewicz, *Finanse rad...*, s. 236; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 145; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 200.

⁵²³ Zob. szerzej rozdział III pkt 1.

⁵²⁴ Inwestycjami w rozumieniu dekretu o państwowym planie inwestycyjnym były „wszelkie nakłady gospodarcze, powodujące wzrost lub zachowanie trwałych dóbr produkcyjnych (wytwórczych), bądź dóbr trwałego użytkowania” (por. art. 1 ust. 1 dekretu).

⁵²⁵ Szerzej zob. np.: J. Kaleta, *Terenowe planowanie...*, s. 41; A.W. Zawadzki, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 156; C. Kosikowski, *Ewolucja systemu planowania i finansowania inwestycji rad narodowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, 1967, zeszyt nr 51 Prawo, s. 106, 116; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 166 i n.

zakresie⁵²⁶. Wydatki inwestycyjne stanowiły w budżetach samorządowych wydatki nadzwyczajne (por. § 3 zd. 4, §5 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 6, § 7 zd. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Rozwiązania prawne przyjęte w powołanym dekreście przyniosły zatem poważne ograniczenie swobody działania organów samorządu terytorialnego. Od 1946 r. inwestycje j.s.t. miały być projektowane w formie tzw. wniosków inwestycyjnych i wymagały wstępnego zatwierdzenia przez wojewódzką radę narodową w przypadku, gdy ich koszt nie przekraczał 5 mln zł, a ich ukończenie było przewidziane w ciągu roku. Pozostałe inwestycje samorządowe podlegały wstępnemu zatwierdzeniu przez właściwe ministerstwa. Ostateczne zatwierdzenie inwestycji samorządowych następowało po uchwaleniu planu inwestycyjnego przez Sejm⁵²⁷. W literaturze stwierdza się, że planowanie inwestycji samorządowych było pierwszą dziedziną działalności samorządu terytorialnego, która została włączona w ramy ogólnej gospodarki planowej państwa⁵²⁸.

Następnym poważnym krokiem w kierunku włączenia gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w ramy ogólnej gospodarki państwowej było przyznanie w 1947 r. upoważnienia ministrowi skarbu do udzielania j.s.t. dotacji z budżetu państwa na pokrycie strat przedsiębiorstw samorządowych w związku z ustanowieniem zakazu podwyższania opłat za usługi świadczone przez te przedsiębiorstwa [por. okólnik Ministra Administracji Publicznej z dnia 12 lipca 1947 r. w sprawie stabilizacji cen (L III 59-3812/47)⁵²⁹]. W tym samym roku (1947) włączono budżety samorządowe do Państwowego Planu Finansowego, stanowiącego element Narodowego Planu Gospodarczego [por. pkt. I, III uchwały Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1947 r. w sprawie zasad systemu finansowego (M.P. Nr 120, poz. 762)]. Istotną rolę w opisywanym procesie odegrał także Samorządowy Fundusz Wyrównawczy. Utworzono go na mocy ustawy z dnia 9 marca 1948 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 111) „w celu przeprowadzenia planowej i racjonalnej polityki w dziedzinie udzielania pomocy finansowej związkom samorządu terytorialnego” (por. art. 1 ustawy). Pomoc ta,

⁵²⁶ Zob. też np.: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 145; C. Kosikowski, *Ewolucja systemu...*, s. 105-106, 116; na temat rozwiązań stosowanych w okresie II RP zob. rozdział II pkt 2.2.

⁵²⁷ Szerzej zob. np.: C. Kosikowski, *Ewolucja systemu...*, s. 106 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 145-147).

⁵²⁸ Zob. np.: J. Kaleta, *Terenowe planowanie...*, s. 41; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 147; C. Kosikowski, *Ewolucja systemu...*, s. 106; A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny...*, 1990, s. 23.

W praktyce włączenie to nie było jednak konsekwentne. Państwowe plany inwestycyjne i plany gospodarcze z lat 1946-1948 nie zawierały bowiem w zasadzie osobnych postanowień odnoszących się do inwestycji i gospodarki samorządu terytorialnego. Dopiero w ustawie z dnia 31 marca 1949 r. o Narodowym Planie Gospodarczym na rok 1949 (Dz. U. Nr 26, poz. 189) gospodarka samorządowa stanowiła odrębny dział, w którym ujęte były konkretne zadania i środki na ich realizację (por. Dział VIII, art. 123-128 ustawy) (szerzej zob. np.: R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa...*, s. 34; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 147).

⁵²⁹ Dokument przytoczony za: J. Kaleta, *Terenowe planowanie...*, s. 41; zob. szerzej rozdział III pkt 3.4.3.

mająca formę dotacji i pożyczek, była udzielana „stosownie do wytycznych ustalonych przez Radę Państwa dla gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego i w ramach narodowego planu gospodarczego oraz państwowego planu inwestycyjnego” (por. art. 1 i 2 ust. 1 ustawy). Wyznaczanie zasad udzielania dotacji i pożyczek z Samorządowego Funduszu Wyrównawczego oraz ocena racjonalności gospodarki finansowej j.s.t. starających się o pomoc finansową z funduszu należało do kompetencji Rady Państwa (por. art. 4 ust. 1-2 ustawy o Samorządowym Funduszu Wyrównawczym). Innym przejawem poddawania gospodarki finansowej samorządu terytorialnego działaniom centralistycznym było odebranie organom samorządowym uprawnienia do określania norm wydatków rzeczowo-administracyjnych (wywodzącego się z okresu II RP⁵³⁰) i wprowadzenie obowiązku stosowania norm jednolicie określonych przez Radę Państwa [por. instrukcję Kancelarii Rady Państwa z dnia 7 czerwca 1948 r. w sprawie układania i zatwierdzania budżetów przez związki samorządowe na 1949 r. (L. dz. IX-F 367/48)]⁵³¹.

Kres funkcjonowania gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego nastąpił w 1950 r., na mocy postanowień ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej oraz ściśle z nią związanej reformy budżetowej [por. uchwałę Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951 (M.P. Nr A-55, poz. 631)]⁵³². Po likwidacji samorządu terytorialnego straciło na długie lata rację bytu pojęcie gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, stosowane zamiennie z pojęciem komunalnej gospodarki budżetowej⁵³³. Terminy te zostały zastąpione pojęciem terenowej gospodarki budżetowej, działającej w systemie centralnego zarządzania gospodarką budżetową w państwie⁵³⁴.

⁵³⁰ Zob. szerzej rozdział II pkt 2.2.

⁵³¹ Zob. szerzej np.: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 144; tenże, *Polskie prawo...*, s. 17; R. Ciałkowski, *System prawno- budżetowy...*, s. 26.

Szerzej na temat działań centralistycznych stosowanych wobec gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w latach 1946-1949 zob. np.: J. Kaleta, *Terenowe planowanie...*, s. 41-42; A.W. Zawadzki, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 157-158; tenże, *Budżety rad...*, s. 36, 37, 39, 43; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 144 i n.; R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa...*, s. 32 i n.; tenże, *System prawnofinansowy...*, s. 26-27.

⁵³² Szczegółowy wykaz aktów prawnych dot. reformy budżetowej z roku 1950 zamieścili np. J. Harasimowicz oraz R. Ciałkowski (zob.: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 147-148; R. Ciałkowski, *System prawnobudżetowy...*, s. 33). Szerzej na temat reformy budżetowej z 1950 r. zob. np.: A. Komar., *Struktura budżetu...*, s. 58 i n.; Z. Pirożyński, *System budżetowy...*, s. 97 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 147 i n.; tenże, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 57 i n.; tenże, *Polskie prawo...*, s. 18 i n.; A.W. Zawadzki, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 161 i n.; tenże, *Budżety terenowe...*, 1975, s. 425 i n.; R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa...*, s. 43 i n.; tenże, *System prawnobudżetowy...*, s. 32 i n.

⁵³³ Zob. Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne...*, s. 29.

⁵³⁴ Zob. R. Ciałkowski, *System prawnobudżetowy...*, s. 33, 34. Jednym ze skutków likwidacji samorządu terytorialnego była utrata osobowości prawnej gmin, miast, powiatów i województw (zob. szerzej np. Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne...*, s. 29).

3. Formy organizacyjno-prawne samorządowej gospodarki budżetowej

3.1. Organizacja gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego – uwagi wstępne

We wcześniejszych rozważaniach już ustalono, że w latach 1944-1950 podstawą prawną działalności budżetowej j.s.t. były regulacje prawa budżetowego samorządu terytorialnego ustanowione w okresie II RP⁵³⁵. Prawodawca powojenny - podobnie jak prawodawca II RP – nie wskazał wprost form organizacyjno-prawnych, w jakich miała być prowadzona działalność budżetowa j.s.t. Wynikało to z tych samych przyczyn obiektywnych, co w okresie międzywojennym⁵³⁶.

Wstępna analiza norm prawa budżetowego samorządu terytorialnego obowiązującego w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej oraz instrukcji wydanych do tego prawa przez organy administracji centralnej prowadzi do sformułowania w tym miejscu tezy, że gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego w latach 1944-1950 mogła być prowadzona sposobami wypracowanymi w okresie międzywojennym. Poprawność tej tezy zostanie zweryfikowana w dalszych rozważaniach.

3.2. Forma organizacyjna gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.

W latach 1944-1950, podobnie jak w okresie II RP, urzędy j.s.t. nazywano często biurami j.s.t. (np. biurem gminy), co znajdzie odzwierciedlenie w treści niniejszej pracy⁵³⁷.

W gminach wiejskich i miejskich działały biura samorządowe, które zajmowały się obsługą gminnych i miejskich rad narodowych oraz zarządów gminnych i zarządów miejskich. Natomiast w powiatach i województwach, zgodnie z art. 14 i 23 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, „wszystkie czynności biurowe” samorządowych organów wykonawczych, tj. wydziału powiatowego i wydziału

⁵³⁵ Zob. szerzej rozdział III pkt 2.1.

⁵³⁶ Przyczyny te zostały wskazane w rozdziale II w pkt 3.1.

⁵³⁷ Zob. np.: S. Kasznica, *Polskie prawo...*, 1946, s. 68-69; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 111 i n.

wojewódzkiego, wykonywały właściwe starostwo i urząd wojewódzki⁵³⁸. W urzędach wojewódzkich działały wydziały samorządowe, a w starostwach – referaty samorządowe. To one stanowiły aparat pomocniczy organów samorządów wojewódzkiego i powiatowego⁵³⁹.

Przeprowadzona analiza regulacji prawnych i literatury przedmiotu wskazuje, że w omawianym okresie historycznym gospodarka finansowa urzędu (biura) j.s.t. opierała się w najważniejszych kwestiach na zasadach ustanowionych w okresie II RP. Posługując się dzisiejszą terminologią można zatem stwierdzić, że finansowanie urzędu (biura) j.s.t. w latach 1944-1950 odbywało się w pochodzącej z okresu międzywojennego formie organizacyjno-prawnej. Forma ta – nazwana przez autorkę niniejszej pracy „formą organizacyjną gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.” - miała kształt jednostki organizacyjnej, nie posiadała osobowości prawnej⁵⁴⁰, była finansowana za pomocą metody budżetowania brutto, działała na podstawie aktów kierownictwa wewnętrznego, tj. regulaminu organizacyjnego urzędu, zarządzeń organizacyjnych (por. § 3 zd. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4, 13,15 i 53 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., art. 44 ust. 1 pkt c ustawy scaleniowej w związku z art. 33 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego).

Podobnie jak prawodawca międzywojenny, prawodawca lat 1944-1950 nie odniósł się wprost do zagadnienia podstawy prawnej gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t. W rozważaniach prowadzonych w rozdziale II pracy autorka niniejszej pracy sformułowała tezę, że podstawą gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t. był w okresie II RP – podobnie jak innych samorządowych jednostek organizacyjnych finansujących swoją działalność w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego – budżet tej jednostki⁵⁴¹. Milczenie prawodawcy lat 1944-1950 na temat podstawy gospodarki finansowej omawianej jednostki organizacyjnej pozwala domniemywać, że w omawianej kwestii

⁵³⁸ Starostwo i urząd wojewódzki w latach 1944-1950, podobnie jak w czasach II RP, pełniły funkcję aparatu pomocniczego starosty i wojewody jako przedstawicieli rządu w terenie oraz jako szefów administracji ogólnej (por. § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, wydanego w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 sierpnia 1931 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach).

⁵³⁹ Zob. szerzej np.: C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 109 i n.; S. Kasznica, *Polskie prawo...*, 1946, s. 69.

⁵⁴⁰ W okresie 1944-1950 stosowana była (podobnie jak w II RP i współcześnie) zasada wyraźnego zaznaczania w prawie wyposażenia podmiotu lub jednostki organizacyjnej w osobowość prawną. Milczenie prawa na temat cechy osobowości prawnej podmiotu/ jednostki organizacyjnej oznaczało, że danemu podmiotowi/jednostce nie nadano osobowości prawnej.

⁵⁴¹ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.2.2.

przejęto zasady ustanowione w okresie międzywojennym, czyli że gospodarka finansowa urzędu (biura) j.s.t. opierała się na budżecie tej jednostki. Budżet urzędu (biura) j.s.t. był powiązany z budżetem administracyjnym pełnymi kwotami wydatków i dochodów jednostki, czyli za pomocą metody budżetowania brutto⁵⁴². Opracowanie projektu budżetu urzędu (biura) j.s.t. i wykonanie zatwierdzonego budżetu (w ramach procedury uchwalania budżetu samorządowego) należało (podobnie jak w przypadku innych samorządowych jednostek organizacyjnych sfery budżetowej) do zadań kierownika jednostki⁵⁴³.

W latach 1944-1949 wydatki i dochody urzędu (biura) j.s.t. dzieliły się (tak samo jak w okresie II RP) na zwyczajne i nadzwyczajne (por. § 3 zd. 4, § 4-5 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 6-7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Podział ten zmodyfikowała instrukcja Kancelarii Rady Państwa z dnia 25 lipca 1949 r. w sprawie układania budżetów związków samorządowych na rok 1950, która ustanowiła zasadę podziału wydatków i dochodów budżetowych samorządu terytorialnego na zwyczajne i inwestycyjne⁵⁴⁴. Wydatkami zwyczajnymi urzędu (biura) j.s.t. były wydatki organów j.s.t. oraz wydatki aparatu pomocniczego tych organów (por. § 13, 15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Dochodami zwyczajnymi urzędu (biura) j.s.t. były „opłaty administracyjne za czynności i poświadczenia urzędowe organów samorządowych” (por. § 4 pkt c, § 5 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 13, 15, 34 zd. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., art. 10 pkt 1 dekretu o finansach komunalnych)⁵⁴⁵. Natomiast do wydatków nadzwyczajnych (inwestycyjnych) urzędu (biura) j.s.t. zaliczano „wydatki nie związane z normalnym tokiem” tej jednostki, np. wydatki na rozbudowę budynku, w którym mieściła się siedziba władz j.s.t. i aparatu pomocniczego, wydatki na przeprowadzenie kapitalnego remontu w pomieszczeniach biura

⁵⁴² Zob. uwagi ujęte w rozdziale II pkt 3.1. oraz analizę przepisów prawnych dokonaną w pkt 3.2.2. wymienionego rozdziału.

⁵⁴³ Zob. analizę regulacji prawnych dokonaną w rozdziale II w pkt 3.2.2.

⁵⁴⁴ Zob. uwagę autorki niniejszej do wprowadzonej zmiany przez powołaną instrukcję Kancelarii Rady Państwa ujętą w rozdziale III w pkt 2.2.

⁵⁴⁵ W odróżnieniu od okresu II RP (por. art. 27 ust. 1-2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych), uchwały samorządowe w sprawie pobierania opłat za czynności urzędowe - ich wysokości oraz sposobu ich uiszczania (gotówką lub znaczkami) - podlegały zatwierdzeniu władzy nadzorczej (por. art. 11 ust. 1 zd. 1 dekretu o finansach komunalnych, § 7 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o finansach komunalnych). Podobnie, jak w okresie międzywojennym, władza nadzorcza mogła uchylić lub zmienić uchwałę w sprawie poboru opłat administracyjnych, np. w przypadku stwierdzenia, że są one zawyżone w stosunku do ponoszonych kosztów (por. art. 11 ust. 1 zd. 2 i ust. 2 dekretu o finansach komunalnych). Zob. też: opracowanie *Gospodarka finansowa związków samorządu terytorialnego w świetle budżetów na 1949 r.*, Rada Narodowa 1948, nr 22, s. 1-2; K. Sobotka, *Budżety związków samorządowych na 1949 rok*, Rada Narodowa 1949, nr 7, s. 9-10. Na temat rozwiązań przyjętych w okresie II RP w omówionej kwestii zob. rozdział II pkt 3.2.2.

samorządowego (por. § 5 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 7 zd. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.; zob. też np. wskazówki i wytyczne dotyczące wydatków zwyczajnych i nadzwyczajnych budżetu administracyjnego zawarte w instrukcji Kancelarii Rady Państwa z dnia 7 czerwca 1949 r. w sprawie układania i zatwierdzania budżetów przez związki samorządowe, cz. II, pkt. 3, s. 23 i n.). Od 1946 r. wydatki na inwestycje urzędu (biura) j.s.t. (podobnie jak tego rodzaju wydatki zakładów i przedsiębiorstw samorządowych) zostały – w ramach procesu rozwoju gospodarki planowej państwa – objęte państwowym planem inwestycyjnym i mogły być realizowane tylko w ramach i na podstawie tego planu (por. art. 2-3 dekretu o państwowym planie inwestycyjnym)⁵⁴⁶. Za dochody nadzwyczajne urzędu (biura) j.s.t. uważano wpływy o charakterze nieregularnym, np. wpływy ze sprzedaży mienia omawianej jednostki (por. § 4 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r.).

Prowadzenie spraw finansowych urzędu (biura) j.s.t. należało do kompetencji kierownika urzędu; funkcję tę pełnił przewodniczący organu wykonawczego j.s.t., a zatem odpowiednio do stopnia samorządu terytorialnego: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub wojewoda (por. art. 14, 25 i 31 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, art. 1 zd. 2, art. 7 zd. 2 dekretu PKWN o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji)⁵⁴⁷. Na nim spoczywała odpowiedzialność za prawidłowe działanie gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.

3.3. Budżetowe formy organizacyjno-prawne zakładu samorządowego

W literaturze pierwszych lat po II wojnie światowej pojęciu „zakład publiczny” (czy tożsamemu pojęciu „zakład dobra publicznego”) poświęcano stosunkowo niewiele miejsca⁵⁴⁸. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, którzy podjęli się zdefiniowania tego terminu wyraźnie nawiązywali do dorobku nauki międzywojennej⁵⁴⁹. I tak np. S. Kasznica (w 1946 r.) przedstawiał zakład publiczny (także przedsiębiorstwo publiczne) jako instytucję publiczną, przez którą autor rozumiał „zespół osób i środków rzeczowych, utworzony przez państwo lub inny związek publiczno-prawny, stanowiący organizacyjną

⁵⁴⁶ Zob. szerzej rozdział III pkt 2.2.

⁵⁴⁷ Zob. szerzej np.: Z. Strzemżalski, *Przepisy Budżetowe...*, s. 18, 136 i n.; J. Jakimowski, E. Trznadel, *Zarys organizacji...*, s. 25, 26-27, 60 i n., 100-101, 129-130; C. Ura, *Samorząd terytorialny...*, s. 99-100, 108; zob. też rozdział III pkt 1.1.

⁵⁴⁸ Zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 80.

⁵⁴⁹ Zob. np.: S. Kasznica, *Polskie prawo...*, 1946, s. 80; M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, cz. I, s. 77 i cz. II, s. 4.

jedność techniczną a przeznaczony do tego, aby trwale służyć pewnemu szczególnemu, ściśle określonymu celowi publicznemu”⁵⁵⁰.

W latach 1944-1950 tworzenie, wybór formy organizacyjno-prawnej, wyposażanie w składniki mienia, przekształcanie lub likwidacja zakładów samorządowych należało do kompetencji terenowej rady narodowej jako organu stanowiącego j.s.t. (por. art. 43 ust. 1 pkt k ustawy scaleniowej w związku z art. 33 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego). Według danych statystycznych, w 1949 r. j.s.t. posiadały ogółem 2203 zakłady publiczne⁵⁵¹. W wielu przypadkach zakładanie i prowadzenie zakładów publicznych było dla j.s.t. obligatoryjne; na przykład gminy wiejskie i miejskie były obowiązane do zakładania i prowadzenia publicznych szkół powszechnych, miasta wydzielone – ośrodków zdrowia, szpitali i zakładów pomocy społecznej, powiaty - okręgowych i powiatowych ośrodków zdrowia, szpitali powiatowych⁵⁵² oraz zakładów opieki społecznej, a województwa - zakładów opieki pomocy społecznej, których prowadzenie przekraczało możliwości powiatów i miast wydzielonych (por. art. 1, 3 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, § 1 rozporządzenia z dnia 30 maja 1923 r. dotyczącego wykonania ustawy z 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art. 5 pkt b-d ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, art. 13 rozporządzenia Prezydenta z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, art. 6-7 ustawy z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia).

Z analizy materiałów źródłowych wynika, że w latach 1944-1950, podobnie jak w okresie II RP, zdecydowana większość zakładów samorządowych finansowała swoją działalność w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego⁵⁵³. W tym miejscu zaznacza się, że w dalszych rozważaniach prowadzonych w niniejszym rozdziale, terminy „zakład samorządowy” i „samorządowy zakład dobra publicznego” będą używane w

⁵⁵⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo...*, 1946, s. 80.

⁵⁵¹ Zob. GUS Rzeczypospolitej Polskiej, *Rocznik Statystyczny 1949 r.*, s. 183.

⁵⁵² Na mocy ustawy z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz. U. Nr 55, poz. 434) organy administracji państwowej zostały zobowiązane do zakładania i utrzymywania zakładów leczniczych o charakterze specjalistycznym, obsługujących obszar co najmniej jednego województwa (por. art. 3 ustawy). Zakłady lecznicze utrzymywane dotąd przez j.s.t., których obowiązek prowadzenia nałożono na organy administracji państwowej, wraz z całym majątkiem niezbędnym do ich prawidłowego funkcjonowania, przejęte zostały nieodpłatnie na własność państwa. Podstawę prawną tego przejęcia stanowiło rozporządzenie ministra zdrowia z dnia 16 grudnia 1949 r. w sprawie przejmowania przez państwo samorządowych zakładów leczniczych (Dz. U. 1950, Nr 3, poz. 21).

⁵⁵³ Wynika to z analizy opracowań statystycznych, które były sporządzane na podstawie danych budżetowych przekazywanych przez j.s.t. (zob. np. GUS RP, *Rocznik Statystyczny 1949*, Warszawa 1950, s. 183; Kancelaria Rady Państwa, *Gospodarka finansowa związków samorządu terytorialnego w świetle budżetów na 1949 rok*, tabele dot. wydatków i dochodów przedsiębiorstw i zakładów samorządowych).

znaczeniu zakładu samorządowego działającego w sferze budżetowej samorządu terytorialnego.

Z dokonanej analizy regulacji prawnych oraz instrukcji (okólników) wydanych do prawa budżetowego samorządu terytorialnego wynika, że w latach 1944-1950 finansowanie zakładów samorządowych odbywało się w dwóch formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, wywodzących się z okresu II RP. Formy te, podobnie jak inne formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej lat 1944-1959 (i okresu II RP), nie zostały wprost wskazane w prawie budżetowym samorządu terytorialnego⁵⁵⁴. Miały one wiele cech wspólnych; wymienić tu należy przede wszystkim: posiadanie własnych struktur organizacyjnych, brak osobowości prawnej⁵⁵⁵, prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie budżetu zakładu (obejmującego wydatki i dochody zakładu w pełnych kwotach), działanie na podstawie statutu lub regulaminu zakładu, zarządzanie⁵⁵⁶ przez kierownika, nazywanego też dyrektorem [por. np. § 4, 40 zd. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., art. 13 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art. 17, 67 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, art. 5 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych, § 1, 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 października 1927 r. o regulaminach zakładów opiekuńczych, § 18 rozporządzenia z dnia 30 maja 1923 r. dot. wykonania ustawy z dnia 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, § 11 rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 lutego 1930 r. o rachunkowości i o sprawozdaniach z działalności instytucji opiekuńczych). Zasadnicza różnica między omawianymi formami organizacyjno-

⁵⁵⁴ Zob. szerzej rozdział III pkt 3.1. i rozdział II pkt 3.1.

⁵⁵⁵ Analiza norm prawa budżetowego samorządu terytorialnego i przepisów wybranych aktów prawnych normujących sprawy dziedzin życia społecznego, z zakresu których zadania wykonywały zakłady samorządowe pozwala stwierdzić niewystępowanie w latach 1944-1950 zakładów samorządowych wyposażonych w osobowość publicznoprawną [por. np. przepisy: rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymaniu publicznych szkół powszechnych, ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, ustawy z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia, ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi, dekret z dnia 17 kwietnia 1946 r. o bibliotekach i opiece nad zbiorami bibliotecznymi (Dz. U. Nr 26, poz. 163)].

⁵⁵⁶ Zarządzanie zakładem obejmowało prowadzenie spraw administracyjnych, kadrowych i finansowych zakładu (m.in. sporządzanie projektu budżetu zakładu), a także ponoszenie odpowiedzialności za zgodne z prawem i efektywne działanie zakładu (por. np. przepisy międzywojennych aktów prawnych utrzymanych w mocy przez prawodawcę lat 1944-1950: art. 12 ustawy z dnia 9 lipca 1920 r. o szkołach ludowych, art. 7 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych, art. 20 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych).

prawnymi tkwiła w metodzie finansowania⁵⁵⁷. Adekwatnie do sposobu powiązania z budżetem administracyjnym, rodzaju samorządowej jednostki organizacyjnej, której finansowaniu służyły oraz używanej w przepisach prawnych terminologii, formy te zostały nazwane przez autorkę niniejszej pracy „formą budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego” i „formą budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”⁵⁵⁸.

Z przeprowadzonych badań wynika, że do 1949 r. utrzymano zakres rodzajowy zakładów samorządowych finansowanych za pomocą analizowanych form organizacyjno-prawnych wyznaczony przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. Samorządowe szpitale, zakłady opiekuńcze i teatry były więc powiązane z budżetem administracyjnym za pomocą metody budżetowania netto (czyli posługując się terminologią przyjętą przez autorkę niniejszej pracy: działały w formie budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego) (por. § 4 zd. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.). Budżety własne tych zakładów samorządowych zamieszczano w formie załączników do budżetu administracyjnego (por. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., objaśnienie do powołanego przepisu prawnego zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r.). Natomiast pozostałe zakłady samorządowe, np. założone i utrzymywane przez j.s.t. szkoły, przedszkola, biblioteki, czytelnie, muzea, galerie obrazów, ośrodki i przychodnie zdrowia, były finansowane za pomocą metody budżetowania brutto (a posługując się nazwą nadaną przez autorkę niniejszej pracy - finansowane w formie budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego) (por. § 4 zd. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.; zob. też objaśnienie do powołanego przepisu prawnego zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r.). Zakres rodzajowy zakładów samorządowych powiązanych z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto (finansowanych w „formie budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”) sukcesywnie poszerzano. W instrukcji Kancelarii Rady Państwa z dnia 7 czerwca 1948 r. w sprawie układania i zatwierdzania budżetów przez związki samorządowe na 1949 r. polecono, aby oprócz samorządowych jednostek organizacyjnych wskazanych w § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. „(...) preliminarować w osobnych budżetach, stanowiących załączniki do budżetu administracyjnego dochody i wydatki: dużych muzeów, ogrodów zoologicznych, bibliotek w wojewódzkich związkach

⁵⁵⁷ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.3.2.

⁵⁵⁸ Zob. rozdział II pkt 3.1.

samorządowych i w większych miastach” (por. cz. II, pkt. 7, s. 31 powołanej instrukcji). W 1950 r., na mocy instrukcji Kancelarii Rady Państwa z dnia 25 lipca 1949 r. w sprawie układania budżetów związków samorządowych na rok 1950, do grupy samorządowych zakładów finansowanych metodą budżetowania netto (w „formie budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”) dołączyły np. samorządowe szkoły średnie, przychodnie i ośrodki zdrowia⁵⁵⁹.

Tylko w okresie pierwszych kilkunastu miesięcy od restytucji samorządu terytorialnego w 1944 r. zakłady samorządowe miały prowadzić gospodarkę finansową według reguł ustanowionych przed wybuchem II wojny światowej (czyli przez prawodawcę międzywojennego)⁵⁶⁰. Zaznaczyć należy, że wszystkie ustanawiane później zmiany odnosiły się do obu omawianych form organizacyjno-prawnych. Na mocy dekretu z dnia 25 czerwca 1946 r. o państwowym planie inwestycyjnym, inwestycje podejmowane przez zakłady samorządowe (podobnie jak inwestycje innych samorządowych jednostek organizacyjnych), np. rozbudowa, „kapitalny remont” zakładu samorządowego, „zakup nowych urządzeń produkcji dóbr i usług” czy renowacja posiadanych urządzeń, mimo dysponowania przez j.s.t. własnymi środkami finansowymi na wykonanie inwestycji, mogły być realizowane „tylko w ramach i na podstawie państwowego planu inwestycyjnego” (por. art. 1, 2 ust. 1 pkt c, art. 3 powołanego dekretu)⁵⁶¹. Plan ten sporządzany był przez Centralny Urząd Planowania (por. art. 9 powołanego dekretu). Kolejne ważne zmiany w gospodarce finansowej zakładów samorządowych przyniósł rok 1949, a dotyczyły one roku 1950. Na mocy wytycznych Kancelarii Rady Państwa zmieniono strukturę budżetów własnych zakładów samorządowych. Było to konsekwencją wprowadzenia nowej klasyfikacji budżetowej oraz podzielenia budżetu administracyjnego na zwyczajny i inwestycyjny [w miejsce przejętego z czasów II RP podziału budżetu administracyjnego na zwyczajny i nadzwyczajny (por. instrukcję Kancelarii Rady Państwa z dnia 25 lipca 1949 r. w sprawie układania budżetów związków samorządowych na rok 1950)]⁵⁶².

W latach 1944-1950, podobnie jak w okresie II RP, za usługi świadczone przez samorządowe zakłady dobra publicznego mogły być pobierane opłaty. Stanowiły one dochody zwyczajne zakładów. Opłaty zakładów samorządowych były ustanawiane przez właściwą terenową radę narodową (por. art. 10 pkt 2 dekretu o finansach komunalnych, art. 3

⁵⁵⁹ Zob. np.: K. Sobótka, *Prace przygotowawcze...*, s. 3; A.W. Zawadzki, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 153; J. Stankiewicz, *Finanse rad...*, s. 236.

⁵⁶⁰ Zasady te zostały omówione w rozdziale II w pkt 3.3.2.

⁵⁶¹ Zob. też rozdział III pkt 2.2.

⁵⁶² Zob. też rozdział III pkt 2.2.

dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, art. 43 ust. 1 pkt o ustawy scaleniowej w związku z art. 33 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, § 4pkt c rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., art. 9 zd. 3, art. 65 zd. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, art. 5 zd. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o finansach komunalnych). Wyjątek stanowiły szkoły samorządowe, za naukę w nich pobieraną nie wolno było ustanawiać opłat (por. § 8 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o finansach komunalnych). Uchwały terenowych rad narodowych w sprawie opłat zakładów samorządowych nie wymagały zatwierdzenia władz nadzorczych (w odróżnieniu od opłat za czynności urzędowe⁵⁶³), prawodawca zaznaczał jednak, że opłaty „powinny być (...) wymierzane według istotnej miary używania danego (...) zakładu, w braku zaś możliwości ścisłego ustalenia – według prawdopodobnej miary używania”. Wysokość opłat zakładów samorządowych nie mogła być ustalana pod kątem przysporzenia dochodu j.s.t. (por. § 8 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o finansach komunalnych). Omawiane jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego miały być, podobnie jak w okresie II RP, traktowane jako instytucje, „z których istoty i celu wynika, iż nie są one obliczone na zysk (np. szpitale, szkoły, ambulatoria, zakłady wychowawcze, przytułki, schroniska noclegowe” (por. § 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o finansach komunalnych). Zasady te odnosiła się do wszystkich zakładów samorządowych, bez względu na formę ich finansowania (por. powyżej powołany przepis prawny).

3.4. Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw samorządowych sfery budżetowej

3.4.1. Pojęcie przedsiębiorstwa samorządowego w literaturze i prawie lat 1944-1950

Definiowanie pojęcia „przedsiębiorstwo samorządowe” lub traktowanego równoznacznie pojęcia „przedsiębiorstwo komunalne”⁵⁶⁴ nie stanowiło większego

⁵⁶³ Zob. szerzej rozdział III pkt 3.2.

⁵⁶⁴ Podobnie np. T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 125, przypis nr 21.

zainteresowania przedstawicieli nauki polskiej w latach 1944-1950. Do nielicznych, którzy wypowiedzieli się na ten temat należał S. Podwiński. Autor uznał za przedsiębiorstwo samorządowe „(...) podmiot gospodarczy będący własnością samorządu, opierający się na wyodrębnieniu z ogólnego majątku danego samorządu i tworzący nowe wartości, w drodze wykonywania zadań zleconych przez właściciela”⁵⁶⁵.

W latach 1944-1950, podobnie jak w okresie II RP, prawodawca określał przedsiębiorstwa samorządowe w sposób opisowy, wskazując rodzaje przedsiębiorstw samorządowych i zasady ich finansowania. W przepisach wykonawczych do dekretu o finansach komunalnych, mających zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw samorządowych, bez względu na nadaną im formę organizacyjno-prawną, podano, że przedsiębiorstwami samorządowymi „(...) są zarówno przedsiębiorstwa o charakterze czysto przemysłowym lub handlowym, które z istoty powinny przynosić zyski, jak i przedsiębiorstwa o charakterze zakładów użyteczności publicznej, które (...) nie są w zasadzie obliczone na zysk ani traktowane jako źródło dochodów” (do grupy tych ostatnich prawodawca zaliczył „zakłady wodociągowe, kanalizacyjne, ogrodnicze, gazownia, elektrownia, rzeźnie, lombardy itp.” (por. § 14 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o finansach komunalnych). Natomiast określenie przedsiębiorstw samorządowych *stricte* sfery budżetowej zawierały utrzymane w mocy międzywojenne przepisy prawa budżetowego samorządu terytorialnego. Zgodnie zatem z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r., za przedsiębiorstwa samorządowe w rozumieniu prawa budżetowego samorządu terytorialnego należało w latach 1944-1950 (podobnie jak w okresie II RP) uważać utworzone i prowadzone przez j.s.t.:

- 1) przedsiębiorstwa o charakterze zakładów użyteczności publicznej⁵⁶⁶, do których zaliczano gazownie, zakłady wodociągowe, kanalizacyjne, przedsiębiorstwa komunikacji zbiorowej, rzeźnie, zakłady oczyszczania miasta itp.,
- 2) przedsiębiorstwa o charakterze przemysłowo-handlowym⁵⁶⁷, np. cegielnie, betoniarnie, tartaki, sklepy,

Z uwagi na traktowanie pojęć „przedsiębiorstwo komunalne” i „przedsiębiorstwo samorządowe” jako synonimów, terminy te będą używane w niniejszej pracy zamiennie.

⁵⁶⁵ S. Podwiński, *Polityka komunalna*, Łódź 1948, s. 119.

⁵⁶⁶ Terminy „przedsiębiorstwa o charakterze zakładów użyteczności publicznej” i „przedsiębiorstwa użyteczności publicznej” traktowano w latach 1944-1950 równoznacznie (podobnie jak w czasach II RP). Z tego względu pojęcia te będą używane zamiennie w niniejszym rozdziale.

⁵⁶⁷ Terminy: komunalne (samorządowe) przedsiębiorstwo o charakterze przemysłowo-handlowym oraz komunalne (samorządowe) przedsiębiorstwo przemysłowo-handlowe będą używane zamiennie, z uwagi na ich równoznaczne rozumienie w latach 1944-1950 (podobnie jak w czasach II RP).

- 3) przedsiębiorstwa rolne (fermy, gospodarstwa rolnicze, sadownicze, ogrodnicze itp.), leśne i rybne, stanowiące samodzielne jednostki gospodarcze.

Przedsiębiorstwami samorządowymi w ujęciu prawa budżetowego samorządu terytorialnego były także samorządowe jednostki gospodarcze produkujące towary lub świadczące usługi „jedynie na potrzeby związku samorządowego” (zob. objaśnienie do § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r.); jako przykład tego typu przedsiębiorstw samorządowych można podać przedsiębiorstwo wykonujące usługi budowlane na rzecz danego miasta (np. prace remontowe na obiektach stanowiących własność miasta, budowa mieszkań komunalnych itp.).

3.4.2. Formy organizacyjne przedsiębiorstwa samorządowego finansowanego w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

W latach 1944-1950, podobnie jak w okresie II RP, problematyka zasad i form prowadzenia gospodarki lokalnej nie stała się przedmiotem specjalnej regulacji prawnej⁵⁶⁸. Przeprowadzona analiza materiałów źródłowych (regulacji prawnych, opracowań literaturowych oraz opracowań statystycznych) nie wykazała ustanowienia przez prawodawcę powojennego nowych w stosunku do okresu II RP rozwiązań organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw zakładanych i prowadzonych przez j.s.t.⁵⁶⁹ ani rezygnacji z rozwiązań stosowanych przed wybuchem II wojny światowej. **Prowadzi to do wniosku, że w latach 1944-1950 przyjęto milcząco rozwiązania organizacyjne wypracowane w międzywojennych przedsiębiorstwach samorządowych**⁵⁷⁰. Dodać jeszcze należy, że

⁵⁶⁸ Na temat regulacji normujących problematykę przedsiębiorstw komunalnych w okresie II RP zob. rozdział II pkt 3.4.2.1.

⁵⁶⁹ Za nowy typ przedsiębiorstwa samorządowego nie można uznać przedsiębiorstw państwowych znajdujących się pod zarządem j.s.t. Stanowiły one bowiem całkowitą własność Skarbu Państwa. Status prawny tych przedsiębiorstw regulowały: dekret z dnia 3 lutego 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, ustawa z dnia 6 maja 1945 r. nosząca ten sam tytuł oraz dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87). Jednostka samorządu terytorialnego sprawująca zarząd nad przedsiębiorstwem państwowym była obowiązana wszystkie wpływy osiągnięte przez przedsiębiorstwo, po potrąceniu wydatków bieżących, kosztów nadzoru i zarządu oraz równowartości poniesionych nakładów, odprowadzać na rachunek Głównego Urzędu Likwidacyjnego (por. art. 16 dekretu z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, art. 17 ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, art. 14 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich). Nakaz odprowadzania wszystkich dochodów z działalności przedsiębiorstwa do budżetu państwa sprawiał, iż rola j.s.t. sprawującej zarząd nad przedsiębiorstwem państwowym sprowadzała się do pełnienia funkcji administratora, zarządzającego majątkiem państwowym w imieniu państwa i na jego rachunek (zob. szerzej np. T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 128 i n.).

⁵⁷⁰ Podobnie np. T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 130-131.

podobnie jak w okresie II RP, w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej nie wprowadzono przepisów prawnych umożliwiających komercjalizację przedsiębiorstw samorządowych⁵⁷¹.

Wśród powojennych przedsiębiorstw samorządowych zdecydowanie dominowały przedsiębiorstwa finansowane w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego⁵⁷². Były one traktowane jako jednostki gospodarki uspołecznionej [por. regulacje dekretu z dnia 28 stycznia 1947 r. o zmianie dekretu z dnia 8 stycznia 1946 r. o podatku dochodowym (Dz. U. Nr 19, poz. 74)]⁵⁷³.

Przedsiębiorstwa samorządowe prowadzone w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego działały w latach 1944-1950 przede wszystkim w dwóch, pochodzących z okresu II RP, formach organizacyjnych. Jak ustalono w wyniku przeprowadzonych badań, były to: forma przedsiębiorstwa niewydzielonego z centralnej administracji j.s.t. oraz forma przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t.⁵⁷⁴ Do głównych cech przedsiębiorstw samorządowych, którym nadano wymienione formy organizacyjne należały: brak osobowości prawnej⁵⁷⁵, stanowienie całkowitej własności założycielskiej j.s.t., prowadzenie gospodarki finansowej według zasad prawa budżetowego samorządu terytorialnego oraz ograniczona samodzielność. Ta ostatnia cecha była szczególnie wyraźna w przypadku komunalnych przedsiębiorstw niewydzielonych z centralnej administracji j.s.t. (nazywanych też komunalnymi przedsiębiorstwami

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, w latach 1944-1950 utrzymano w mocy większość międzywojennych regulacji prawnych z zakresu prawa samorządu terytorialnego, także dotyczących przedsiębiorstw samorządowych (szerzej zob. rozdział III pkt 1). Jednak katalog form organizacyjno-prawnych, w jakich faktycznie mogły działać przedsiębiorstwa komunalne został znacznie zmniejszony w porównaniu z okresem II RP. Skutkiem wprowadzenia ustawy nacjonalizacyjnej było niewystępowanie po II wojnie światowej przedsiębiorstw samorządowych współtworzonych z podmiotami prywatnymi. Nie występowały też przedsiębiorstwa koncesjonowane (zob. szerzej T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 128). Ponadto stosunkowo słabo – z powodu negatywnego stosunku władz centralnych do formy związku międzykomunalnego – rozwijały się przedsiębiorstwa międzykomunalne (zob. szerzej rozdział III pkt 1.2), a w 1948 r. zlikwidowano komunalne kasy oszczędności i gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe (por. powołane wyżej przepisy dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej).

⁵⁷¹ Tak jak w okresie II RP przedsiębiorstwa samorządowe nie zostały objęte regulacjami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji, tak i bezpośrednio po II wojnie światowej nie objęły je postanowienia dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 8, poz. 42). Dekret ten umożliwił – podobnie jak wspomniane rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 marca 1927 r. – przedsiębiorstwom państwowym działanie na zasadach handlowych. Przedsiębiorstwo podlegało wpisowi do rejestru handlowego i przez zarejestrowanie nabywało osobowość prawną (por. art. 4 i 5 dekretu; szerzej np.: T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 131; na temat rozwiązań zastosowanych w II RP zob. rozdział II pkt 3.4.2.1).

⁵⁷² Zob. też rozdział III pkt 1.2.

⁵⁷³ Podobnie np. T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 128.

⁵⁷⁴ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2.1; zob. też np.: T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 131; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa...*, s. 8-9; tenże, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 28-29.

⁵⁷⁵ Zob. np. A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 76.

nieusamodzielnionymi)⁵⁷⁶. Przedsiębiorstwa samorządowe w omawianych formach organizacyjnych tworzyła, wyposażała w składniki mienia, przekształcała lub likwidowała terenowa rada narodowa (pełniąca funkcję organu stanowiącego j.s.t.), w drodze uchwały (por. art. 43 ust. 1 pkt k ustawy scaleniowej w związku z art. 33 dekretu PKWN o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego)⁵⁷⁷. Rada narodowa decydowała także o szczegółowych rozwiązaniach organizacyjnych zastosowanych w danym przedsiębiorstwie samorządowym, mających wpływ na zakres jego samodzielności⁵⁷⁸.

W rozważaniach poświęconych formom organizacyjno-prawnym gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP ustalono, że międzywojenne prawo budżetowe samorządu terytorialnego dopuszczało funkcjonowanie w ramach samorządowej gospodarki budżetowej także przedsiębiorstw samorządowych posiadających osobowość prawną (por. § 40 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.)⁵⁷⁹. Możliwość tę utrzymał prawodawca powojenny, co - zdaniem autorki niniejszej pracy - wiąże się z koniecznością **wyróżnienia jeszcze formy przedsiębiorstwa komunalnego wyposażonego w osobowość prawną prowadzonego w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego jako formy organizacyjno-prawnej samorządowej gospodarki budżetowej w latach 1944-1950**. W Polsce powojennej – podobnie jak w okresie II RP i współcześnie – przedsiębiorstwo samorządowe nabywało osobowość prawną (publicznoprawną) na mocy aktu prawnego rangi ustawy⁵⁸⁰. Rozsianie przepisów prawnych dotyczących przedsiębiorstw samorządowych w znacznej liczbie aktów prawnych, marginesowe traktowanie w nich problematyki rozwiązań prawno-organizacyjnych przedsiębiorstw samorządowych, brak regulacji normującej problematykę zasad i form prowadzenia przez j.s.t. gospodarki komunalnej oraz brak danych ukazujących formy organizacyjne przedsiębiorstw samorządowych z lat powojennych poważnie utrudniają ustalenie występowania czy też brak przedsiębiorstw samorządowych omawianego typu w latach 1944-1950⁵⁸¹. Ze skromnej literatury wynika jednak, że prawna możliwość

⁵⁷⁶ Przedsiębiorstwo komunalne działające w formie przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. nazywano też komunalnym przedsiębiorstwem usamodzielnionym (zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2.2. i pkt 3.4.2.3).

⁵⁷⁷ Szerzej na temat organizacji samorządu terytorialnego w latach 1944-1950 zob. rozdział III pkt 1.1.

⁵⁷⁸ Szerzej na temat rozwiązań organizacyjnych stosowanych w przedsiębiorstwach niewydzielonym i wydzielonych z centralnej administracji j.s.t. zob. rozdział II pkt 3.4.2.2. i pkt 3.4.2.3.

⁵⁷⁹ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2.1. i pkt 3.4.2.4; zob. też uwagi dotyczące zakresu obowiązywania rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1928 r. zawarte w rozdziale III w pkt 2.1.

⁵⁸⁰ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2.1; zob. też np. T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji...*, s. 24-25; *taż*, *Prawnofinansowe formy...*, s. 130-131.

⁵⁸¹ Zob. też uwagi T. Dębowskiej-Romanowskiej odnoszące się do regulacji prawnych dotyczących przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944-1950 (T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 128, 130).

finansowania na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego przedsiębiorstw samorządowych posiadających osobowość prawną nie była wykorzystywana w praktyce lat 1944-1950⁵⁸².

3.4.3. Gospodarka finansowa przedsiębiorstw samorządowych sfery budżetowej

W latach 1944-1950, podobnie jak w okresie II RP, przedsiębiorstwa samorządowe prowadzone w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, bez względu na charakter wykonywanych zadań (rodzaj przedsiębiorstwa) i nadaną im formę organizacyjną, były powiązane z budżetem administracyjnym w sposób wynikowy, a więc planowaną nadwyżką (zyskiem z działalności) lub deficytem (por. § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.; zob. też objaśnienie do § 4 powołanego rozporządzenia wykonawczego zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r.). Prawodawca lat 1944-1950 utrzymał też w mocy ustanowioną w okresie międzywojennym zasadę nieuznawania za przedsiębiorstwa samorządowe „drobnych obiektów rolnych, leśnych i rybnych”, jako niezdolnych do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej. Wydatki i dochody tych jednostek były zamieszczane w budżecie administracyjnym w pełnych kwotach, czyli za pomocą metody budżetowania brutto (por. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.; zob. też objaśnienie do powołanego przepisu prawnego zawarte w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 1938 r.).

Dochodami przedsiębiorstw samorządowych były przede wszystkim środki finansowe uzyskane ze sprzedaży wyprodukowanych przez przedsiębiorstwo towarów lub za świadczone usługi. Analiza przepisów prawnych dotyczących gospodarki dochodowej przedsiębiorstw samorządowych prowadzi do wniosku, iż w tzw. okresie przejściowym (przypadającym na okres od 1944 r. do lutego 1947 r.) prawodawca powojenny ustanawiał rozwiązania podobne do rozwiązań sprzed wybuchu II wojny światowej (które były wzorowane na rozwiązaniach międzywojennych państw Europy Zachodniej), a potem –

⁵⁸² Jako jedna z nielicznych problematykę form organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944-1950 podjęła T. Dębowska-Romanowska. Autorka nie odniosła się wprawdzie do kwestii funkcjonowania w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego przedsiębiorstw samorządowych wyposażonych w osobowość prawną, ale stwierdziła, że przedsiębiorstwami samorządowymi posiadającymi osobowość publicznoprawną były w latach 1944-1950 – podobnie jak w okresie II RP – przede wszystkim komunalne kasy oszczędności i gminne kasy oszczędnościowo-pożyczkowe. Po ich likwidacji w 1948 r., zdaniem T. Dębowskiej-Romanowskiej komunalne przedsiębiorstwa posiadające osobowość publicznoprawną „zanikają” (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 130-131).

odchodził od nich, ulegając wyraźnie centralistycznym wzorom radzieckim. Dekret z 1946 r. o finansach komunalnych, podobnie do przedwojennej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, stawiał przedsiębiorstwom samorządowym, w tym przedsiębiorstwom samorządowym sfery budżetowej, wymóg samowystarczalności finansowej⁵⁸³. Zgodnie z art. 18 ust. 1 tego dekretu, dochody przedsiębiorstw samorządowych miały „pokrywać co najmniej koszty eksploatacji wraz z oprocentowaniem i amortyzacją kapitału zakładowego” (wyrażna jest zbieżność powołanego przepisu prawnego z art. 28 ust. 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych)⁵⁸⁴. W przepisach wykonawczych wydanych do dekretu o finansach komunalnych wskazano, że samorządowe przedsiębiorstwa użyteczności publicznej powinny być prowadzone jako „jednostki gospodarcze samodzielne i samowystarczalne”, jednak nie obliczone na zysk. Natomiast przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe miały przynosić zyski, a tym samym stanowić źródło dochodów dla budżetów samorządowych (por. § 14 rozporządzenia wykonawczego do dekretu o finansach komunalnych). Przytoczona norma prawna jest wyraźnie zbieżna z § 108 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Ustalanie wysokości opłat i cen przedsiębiorstw samorządowych należało do organów stanowiących j.s.t., czyli do właściwej terenowej rady narodowej (por. art. 18 ust. 2 dekretu o finansach komunalnych). Uchwały terenowych rad narodowych dotyczące wysokości opłat za usługi i towary przedsiębiorstw samorządowych nie podlegały zatwierdzeniu władz nadzorczych (por. art. 18 ust. 2 zd. 1 dekretu o finansach komunalnych). Jednak władza nadzorcza mogła żądać zmiany (zarówno podwyższenia, jak i obniżenia) wysokości opłat przedsiębiorstw samorządowych, o ile nie odpowiadały one „miejscowym warunkom gospodarczym” (por. art. 18 ust. 2 zd. 2 dekretu o finansach komunalnych)⁵⁸⁵.

W 1947 r. wprowadzono rozwiązania prawne, które pozbawiły w zasadzie terenowe rady narodowe możliwości kształtowania polityki dochodowej przedsiębiorstw samorządowych. Wymienić tu należy ustanowienie najpierw zakazu podwyższania opłat za usługi i cen towarów przedsiębiorstw samorządowych, a potem ustalanie stałych opłat i cen

⁵⁸³ Zob. np.: P. Tomanek, *Skarbowość samorządowa...*, s. 18; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 197.

⁵⁸⁴ Na marginesie można zauważyć, że prawodawca lat 1944-1950, podobnie jak prawodawca II RP, nie wyjaśnił w dekreście o finansach komunalnych ani w żadnym innym akcie prawnym, co należy rozumieć przez koszty eksploatacji, oprocentowanie, amortyzację kapitału itp. (podobnie stwierdzają np.: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 197; T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 126; zob. też rozdział II pkt 3.4.3).

⁵⁸⁵ W tym przypadku nastąpiło zatem rozszerzenie uprawnień władz nadzorczych w porównaniu z okresem II RP. W okresie międzywojennym zmiany wysokości opłat za usługi i cen za produkty przedsiębiorstw samorządowych dokonane przez władzę nadzorczą mogły bowiem polegać tylko na ich podwyższeniu (co krytykował np. A. Dmitrjew – zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.3).

przedsiębiorstw przez organy administracji centralnej [por. art. 11 ustawy z dnia 4 lipca 1947 r. o planowej gospodarce energetycznej, art. 1 pkt b, c, art. 2, 3, 4 dekretu z dnia 24 września 1947 r. o ustalaniu cen w przedsiębiorstwach prowadzonych przez Państwo i samorząd (Dz. U. Nr 61, poz. 337), uchwałę Rady Ministrów z dnia 28 maja 1947 r. w sprawie stabilizacji cen (Dz. Urz. Ministerstwa Administracji Publicznej nr 6 z 1947 r.)⁵⁸⁶]. Odtąd wysokość opłat za usługi i cen towarów przedsiębiorstw samorządowych wyznaczały nie organy samorządu terytorialnego, lecz organy administracji centralnej, kierując się przy tym względami ogólnopaństwowej polityki socjalno-bytowej, a nie potrzebami poszczególnych j.s.t. [por. np.: zarządzenie Ministra Administracji Publicznej z dnia 18 grudnia 1948 r. w sprawie wyznaczenia cen w gazowniach prowadzonych przez samorząd terytorialny (M.P. Nr A-85.949), zarządzenie Ministrów: Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 18 grudnia 1948 r. w sprawie wyznaczenia opłat za korzystanie ze środków komunikacyjnych samorządowych przedsiębiorstw komunikacji miejskiej (M.P. Nr A-85.950), zarządzenie Ministra Administracji Publicznej z dnia 20 grudnia 1948 r. wydane w porozumieniu z Prezesem Centralnego Urzędu Planowania, Ministrem Przemysłu i Handlu oraz Kancelarią Rady Państwa w sprawie taryf opłat rzeźnianych dla rzeźni prowadzonych przez samorząd terytorialny oraz ich przeznaczenie (M.P. Nr A-85.951), zarządzenie Ministrów: Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 18 grudnia 1948 r. w sprawie wyznaczenia opłat pobieranych na targowiskach zwierzęcych prowadzonych przez samorząd terytorialny (M.P. Nr A-85.952)]. Warto jeszcze dodać, że w dekreście z 1947 r. o ustalaniu cen w przedsiębiorstwach prowadzonych przez Państwo lub samorząd, przewidziano możliwość ustalenia cen przedsiębiorstw na poziomie planowo-deficytowym (por. art. 6 ust. 2 dekretu). W wyniku przyjętych rozwiązań prawnych i równoczesnego wzrostu cen artykułów (przemysłowych i innych), działalność większości przedsiębiorstw samorządowych stała się deficytowa⁵⁸⁷. Powstałe deficyty przedsiębiorstw samorządowych, mocno obciążające budżety samorządowe, były pokrywane dotacjami z budżetu państwa. Wysokość dotacji z tytułu deficytu przedsiębiorstw samorządowych uzależniona była od oceny planu działalności przedsiębiorstwa samorządowego, dokonywanej przez Ministerstwo Administracji Publicznej⁵⁸⁸.

⁵⁸⁶ Za: T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 127.

⁵⁸⁷ N. Gajl, *Systemy finansowe...*, s. 35. W 1947 r. wystąpiła wysoka inflacja, zahamowana w 1948 r. (zob. szerzej np. A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 2003, s. 451).

⁵⁸⁸ Zob. szerzej np.: T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 134-135, 136; J. Kaleta, *Terenowe planowanie...*, s. 41.

Jeszcze wcześniej, bo w 1946 r., inwestycje przedsiębiorstw samorządowych, podobnie jak innych samorządowych jednostek organizacyjnych, zostały objęte państwowym planem inwestycyjnym (por. art. 2 ust. 1 pkt c dekretu z dnia 25 czerwca 1946 r. o państwowym planie inwestycyjnym). Oznaczało to odebranie terenowym radom narodowym samodzielności w planowaniu i realizacji inwestycji samorządowych, w tym inwestycji gospodarczych⁵⁸⁹.

Przechodząc do zagadnienia planowania gospodarki finansowej przedsiębiorstw samorządowych prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego można stwierdzić, że odnoszące się do tego zagadnienia rozwiązania prawne, ustanawiane w latach 1944-1950, stanowią – w opinii autorki niniejszej pracy - podstawę do podziału tego okresu na dwa etapy⁵⁹⁰. Pierwszy etap obejmuje lata 1944-1949, drugi zaś – rok 1950, który był ostatnim rokiem działania samorządu terytorialnego w Polsce bezpośrednio po II wojnie światowej. Należy zaznaczyć, że wprowadzane rozwiązania prawne odnosiły się do wszystkich przedsiębiorstw samorządowych sfery budżetowej, bez względu na rodzaj przedsiębiorstwa i nadaną mu formę organizacyjną.

W pierwszym wyróżnionym etapie, czyli w latach 1944-1949, w gospodarce finansowej omawianych przedsiębiorstw samorządowych obowiązywały zasady ustanowione w okresie II RP. Z uwagi na ich wnikliwe omówienie w rozdziale II niniejszej pracy, zasady te zostaną tylko wymienione. Były to więc przede wszystkim: 1) zasada oparcia gospodarki finansowej przedsiębiorstwa samorządowego na własnym budżecie przedsiębiorstwa, obejmującym wydatki i dochody przedsiębiorstwa w pełnych kwotach (brutto), 2) zasada podziału wydatków i dochodów budżetowych na zwyczajne (bieżące) i nadzwyczajne (inwestycyjne), 3) zasada wynikowego powiązania budżetu przedsiębiorstwa samorządowego z budżetem administracyjnym, 4) zasada zatwierdzania budżetów przedsiębiorstw samorządowych przez organ stanowiący j.s.t., w ramach uchwalania budżetu samorządowego, 5) zasada zamieszczania budżetów przedsiębiorstw samorządowych do budżetu administracyjnego w formie załączników (por. § 3 i 4 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r., § 38 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r.⁵⁹¹, § 4, 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁵⁹².

⁵⁸⁹ Zob. szerzej rozdział III pkt 2.2.

⁵⁹⁰ Asumptem do wyznaczenia tego podziału były uwagi J. Harasimowicza (zob. J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 199).

⁵⁹¹ Jak nadmieniono, przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. odnoszące się budżetów przedsiębiorstw komunalnych utrzymano w mocy z powodu niewydania innych

Drugi – trwający tylko rok - etap w gospodarce finansowej przedsiębiorstw samorządowych sfery budżetowej wyznaczyła instrukcja Kancelarii Rady Państwa z dnia 25 lipca 1949 r. w sprawie sporządzania planów finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw komunalnych na rok 1950 (L. dz. FS. II.1/1034/49)⁵⁹³. Wprowadziła ona w miejsce budżetów plany finansowo-gospodarcze przedsiębiorstw samorządowych, realizując w ten sposób postulat przedstawicieli nauki (międzywojennej i pierwszych lat powojennych) oceniających krytycznie rozwiązanie polegające na oparciu gospodarki finansowej przedsiębiorstw samorządowych na budżetach i zalecających zastosowanie planów finansowo-gospodarczych⁵⁹⁴. Na mocy wspomnianej instrukcji, plany finansowo-gospodarcze przedsiębiorstw samorządowych zostały powiązane wynikowo z budżetem administracyjnym⁵⁹⁵. Struktura planów była złożona – plan finansowo-gospodarczy przedsiębiorstwa samorządowego miał składać się z 13 planów odcinkowych (szczegółowych), uwzględniających m.in. wielkość płac i funduszy socjalnych, obrotów materiałowych, finansowania inwestycji i kapitalnych remontów (tzw. plan inwestycyjny przedsiębiorstwa), amortyzacji, wielkości produkcji, zakładanych wyników działalności produkcyjnej lub handlowej przedsiębiorstwa⁵⁹⁶. Oprócz rozwiązań pozytywnych, jakim niewątpliwie było ustanowienie w przedsiębiorstwach samorządowych instrumentów planowania finansowego dostosowanych do specyfiki tych jednostek, wspomniana instrukcja Kancelarii Rady Państwa z dnia 25 lipca 1949 r. poważnie ograniczyła zakres swobody organów samorządowych w kształtowaniu polityki gospodarczej j.s.t. Nałożyła bowiem na organy j.s.t. obowiązek dostosowywania planów przedsiębiorstw samorządowych w zakresie wielkości ich produkcji do zarządzeń Ministra Administracji Publicznej⁵⁹⁷.

W 1950 r., po likwidacji samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa samorządowe weszły w skład systemu przedsiębiorstw terenowych, stanowiącego element systemu przedsiębiorstw państwowych [por. art. 32 ustawy o terenowych organach jednolitej władzy

przepisów zapowiadanych przez akt derogacyjny (por. § 4 zd. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.).

⁵⁹² Szerzej zob. rozdział II pkt 3.4.4.

⁵⁹³ Dokument przytoczono za: T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 132; powołuje go także np. J. Harasimowicz (zob. J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 200).

⁵⁹⁴ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 122; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 12 i n.; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 41 i n. (zwłaszcza s. 43); H. Dembiński, *W poszukiwaniu form...*, s. 14-15; K. Niemiński, *Gospodarka finansowa...*, s. 81; K. Sobotka, *Prace przygotowawcze...*, s. 3 i n.; zob. też rozdział II pkt 3.4.3.

⁵⁹⁵ Zob. A.W. Zawadzki, *Budżety terenowe...*, 1964, s. 153.

⁵⁹⁶ Zob. szerzej np.: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 203-204; T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 132.

⁵⁹⁷ Zob. szerzej np. T. Dębowska-Romanowska, *Prawnofinansowe formy...*, s. 133.

państwowej, art. 1, 24 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 49, poz. 439 z późn. zm.)]⁵⁹⁸.

Podsumowanie rozdziału III

Analizy dokonane w niniejszym rozdziale pozwalają sformułować następujące refleksje podsumowujące:

1. Ustanowiony w Polsce bezpośrednio po II wojnie światowej samorząd terytorialny odbiegał znacznie od samorządu terytorialnego w klasycznym ujęciu tej instytucji prawnoustrojowej oraz samorządu terytorialnego istniejącego w okresie II RP⁵⁹⁹. Terenowe rady narodowe – organy stanowiące i kontrolne samorządu terytorialnego – działały w systemie hierarchicznego podporządkowania (sprzecznym z zasadą decentralizacji administracji publicznej), radni nie byli wybierani w wolnych wyborach, lecz w drodze delegowania przez uprawnione organizacje polityczne i społeczne. Działalność organów samorządu terytorialnego była ściśle nadzorowana ze strony organów administracji rządowej, a wśród ustanowionych środków nadzoru wiele wykazywało charakter dyrektywny. Zakres samodzielności samorządu terytorialnego – konstytutywnej cechy tej instytucji prawnoustrojowej - był znikomy. Znajdowało to wyraz w każdej dziedzinie działalności samorządowej, także w działalności budżetowej j.s.t.⁶⁰⁰ Po tzw. okresie przejściowym (trwającym od stycznia 1944 r. do lutego 1947 r.) coraz wyraźniej wprowadzano rozwiązania centralistyczne, wzorowane na ustawodawstwie radzieckim.

2. Prawodawca lat 1944-1950 utrzymał w mocy prawo budżetowe samorządu terytorialnego ustanowione w okresie II RP. Podstawę gospodarki finansowej każdej j.s.t. stanowił budżet samorządowy, mający formę zatwierdzonej (przez organ nadzorczy) uchwały budżetowej terenowej rady narodowej.

3. Podobnie jak w okresie II RP, w latach 1944-1950 nie posługiwano się w regulacjach prawnych i literaturze terminem „formy” w odniesieniu do sposobów organizowania gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, co wynikało z ówczesnego stopnia rozwoju

⁵⁹⁸ Szerzej zob. np.: N. Gajl, *Systemy finansowe...*, s. 41-43; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, Warszawa 1991, s. 9-10; Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne ...*, s. 29 i n.

⁵⁹⁹ Cechy ustroju administracji lokalnej i regionalnej w latach 1944-1950 przyczyniły się do zrodzenia wątpliwości niektórych przedstawicieli nauki dotyczących istnienia w tym okresie w Polsce autentycznego samorządu terytorialnego (zob. np. P. Jurek, *Samorząd terytorialny w PRL*, *Czasopismo Historyczno-Prawne* 1995, t. XLVII, z. 1-2, s. 34, 42).

⁶⁰⁰ Zob. szerzej rozdział III pkt 2.2.

prawa budżetowego i nauki tego prawa. Przeprowadzona analiza materiałów źródłowych potwierdziła trafność wstępnie sformułowanej tezy (w pkt 3.1. niniejszego rozdziału), że prawodawca powojenny oparł działalność budżetową samorządu terytorialnego na sposobach wypracowanych (używając dzisiejszej terminologii: formach wykształconych) w okresie II RP.

4. W latach 1944-1950, podobnie jak w okresie II RP, większość zadań samorządowych była finansowana w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Sytuacja ta wynikała jednak z innych powodów niż w okresie międzywojennym. Wtedy była rezultatem samodzielnego wyboru organów samorządu terytorialnego, a także - w dużej mierze - przyzwyczajęń nabytych w czasach zaborów, natomiast bezpośrednio po II wojnie światowej była skutkiem polityki władz komunistycznych – wyraźnego preferowania realizacji zadań publicznych w formach organizacyjno-prawnych tzw. gospodarki uspołecznionej i narzucania organom samorządu terytorialnego wyboru tych form różnymi metodami (wprowadzanymi rozwiązaniami prawnymi, zaleceniami i wytycznymi wydawanymi przez władze polityczne i organy administracji centralnej).

5. W ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego j.s.t. mogły prowadzić (podobnie jak w okresie II RP) działalność gospodarczą zarówno o charakterze użyteczności publicznej, jak i czysto zarobkową⁶⁰¹.

6. Wcześniej, bo w 1946 r. (czyli już w tzw. okresie przejściowym), wprowadzono rozwiązania prawne mające na celu włączenie gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w ramy ogólnej gospodarki finansowej państwa, czyli zaprowadzenie rozwiązań centralistycznych, zgodnych z dokonywanymi przeobrażeniami ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. Ponadto prawodawca powojenny zmienił zasady finansowania niektórych zakładów samorządowych z budżetowania brutto na budżetowanie netto, przez co poszerzył zakres stosowania formy organizacyjno-prawnej nazwanej przez autorkę niniejszej pracy „formą budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”⁶⁰². W 1949 r., czyli w ostatnim roku działalności samorządu terytorialnego, wprowadzono w przedsiębiorstwach komunalnych finansowanych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego plany finansowo-gospodarcze w miejsce budżetów przedsiębiorstw, realizując w ten sposób postulat formułowany już przez przedstawicieli nauki międzywojennej⁶⁰³.

⁶⁰¹ Zob. szerzej rozdział III pkt 1.2.

⁶⁰² Zob. szerzej rozdział III pkt 3.3.

⁶⁰³ Zob. szerzej rozdział III pkt 3.4.3 oraz rozdział II pkt 3.4.3.

Rozdział IV. Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego od 1990 r.

1. Ustrój i zakres działania samorządu terytorialnego

1.1. Podstawy prawne i organizacja samorządu terytorialnego

Przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło w 1990 r., a zatem dopiero po upływie 40 lat od jego likwidacji⁶⁰⁴. Powrót do samorządu terytorialnego w klasycznym, właściwym rozumieniu tej instytucji⁶⁰⁵ stał się możliwy dopiero po „okrągłym stole”, częściowo już demokratycznych wyborach parlamentarnych 4 czerwca 1989 r. oraz powołaniu we wrześniu 1989 r. rządu T. Mazowieckiego – pierwszego po II wojnie światowej rządu polskiego nie kontrolowanego przez partię komunistyczną⁶⁰⁶. Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce odbywało się na tle rozpadu bloku państw socjalistycznych i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich⁶⁰⁷.

⁶⁰⁴ Zob. szerzej rozdział III pkt 1.

⁶⁰⁵ W dniu 20 lipca 1983 r. uchwalono ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185 z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 17 czerwca 1984 r. (por. art. 187 ustawy). Nie przyniosła ona jednak, wbrew oczekiwaniom i swej nazwie, przywrócenia samorządu terytorialnego. W literaturze stwierdza się, że warunkach „realnego socjalizmu” nie był możliwy rzeczywisty powrót do konstrukcji właściwych samorządowi terytorialnemu (zob. np.: Z. Leoński, *Tradycje samorządu...*, s. 46; J. Boć, *Z historii samorządu terytorialnego w Polsce*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 192-193; H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 286-287; T. Jędrzejewski, *Historia samorządu terytorialnego w Polsce*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 52; A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny...*, 1992, s. 172-174).

⁶⁰⁶ Zob. szerzej np.: M. Kallas, *Ustrój Polski...*, s. 188 i n.; tenże, *Historia ustroju Polski X-XX w. ...*, s. 517 i n.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 16; H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 304-304; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 273 i n.; J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 59 i n., s. 70 i n.; tenże, *Uwarunkowania historyczne i geneza restytucji polskiego samorządu terytorialnego w 1990 r.*, w: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego (Od inicjatywy Senatu do decentralizacji państwa)*, Warszawa 2000, s. 31 i n.; A. Czubiński, *Europa XX wieku*, Poznań 2008, s. 379; K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu...*, s. 58.

Rok 1989 r. uznaje się za datę odzyskania przez Polskę suwerenności po okresie podległości Związkowi Radzieckiemu. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że III Rzeczpospolita (III RP) stanowi kontynuację II Rzeczypospolitej z zachowaniem identyczności i ciągłości bytu państwowego (zob. np. M. Kallas, *Ustrój Polski...*, s. 195).

⁶⁰⁷ Zob. szerzej np.: A. Czubiński, *Europa...*, s. 361 i n., 381 i n., 389 i n.; H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 305 i n.

Ustanowienie samorządu terytorialnego nastąpiło na mocy trzech ustaw, uchwalonych w dniu 8 marca 1990 r.: o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰⁸ (Dz. U. Nr 16, poz. 94)⁶⁰⁹, o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95) oraz ordynacji wyborczej do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96). Wprowadzony – z dniem 27 maja 1990 r. – samorząd terytorialny był samorządem jednopoziomowym – gminnym [por. art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191), art. 1, 103 ustawy o samorządzie terytorialnym)⁶¹⁰. W 1998 r. dokonano rozbudowy struktury samorządu terytorialnego. Od dnia 1 stycznia 1999 r. samorząd terytorialny w Polsce działa w gminach, powiatach i województwach [por. art. 16 ust. 1, art. 164 ust. 1-2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)⁶¹¹, art. 1, 93 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 91, poz. 578; tekst jedn.: Dz. U. 2016 r., poz. 814 z późn. zm.)⁶¹², art. 1, 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 91, poz. 576; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.)⁶¹³, przepisy: ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 z późn. zm.), ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 99, poz. 631), ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.)⁶¹⁴, art. 10 pkt 1, art. 38 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126)⁶¹⁵].

⁶⁰⁸ Tytuł Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. zmieniono na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444), która weszła w życie z dniem 31 grudnia 1989 r. (por. art. 5 ustawy). Nowela ta przywróciła tradycyjną nazwę państwa „Rzeczpospolita Polska”, otworzyła drogę do zmian ustrojowych państwa (por. art. 1 pkt 4 ustawy; szerzej zob. np.: T. Rabska, *Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, w: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego (Od inicjatywy Senatu do decentralizacji państwa)*, Warszawa 2000, s. 39; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 19).

⁶⁰⁹ Dalej: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP.

⁶¹⁰ Dzień 27 maja 1990 r. był dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz dniem wyborów do rad gmin [por. art. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191); zob. też np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 297).

⁶¹¹ Dalej: Konstytucja RP.

⁶¹² Dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

⁶¹³ Dalej: ustawa o samorządzie województwa.

⁶¹⁴ Dalej: ustawa kompetencyjna z 1998 r.

⁶¹⁵ Na mocy art. 10 pkt 1 powołanej ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym nosi z dniem 1 stycznia 1999 r. tytuł ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa z dnia

Model samorządu terytorialnego przyjęty w III Rzeczypospolitej w wyniku reform samorządowych z 1990 r. i 1998 r., nawiązuje wyraźnie do tradycji z czasów II Rzeczypospolitej. H. Izdebski tęsknotę za międzywojennymi rozwiązaniami w dziedzinie samorządu terytorialnego i powracanie do nich w stopniu możliwym u schyłku XX wieku, określił „nostalgia prawnicza”⁶¹⁶. Wyraża się ona m.in. w ustanowieniu samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego kraju, trójpoziomowej strukturze samorządu terytorialnego (z podziałem na gminy, powiaty i województwa), nadawaniu niektórym organom samorządowym nazw zbieżnych z nazwami używanymi w okresie II RP (rada gminy, rada powiatu, sejmik wojewódzki, zarząd gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta)⁶¹⁷. **Jednocześnie model ten uwzględnia współczesne standardy europejskie**⁶¹⁸. Określono je przede wszystkim w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.⁶¹⁹, ratyfikowanej w całości przez Polskę w 1993 r., z mocą obowiązującą od dnia 1 marca 1994 r. [zob. oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczypospolitą Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608); obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107)]. Od dnia 1 maja 2004 r. Polska jest członkiem Unii Europejskiej, co zobowiązuje nasz kraj do respektowania standardów ustanowionych w prawie unijnym⁶²⁰.

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym będzie w dalszych rozważaniach nazywana ustawą o samorządzie gminnym”.

⁶¹⁶ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 5, s. 34; tenże, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996, s. 138. Jak zaznacza wspomniany autor, „nostalgia prawnicza” była charakterystyczna dla Polski, nie występowała bowiem w innych postsocjalistycznych krajach Europy Środkowej (zob. szerzej H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 5, s. 34).

⁶¹⁷ Choć samorząd wojewódzki w okresie II RP występował tylko w dwóch województwach (poznańskim i pomorskim), w przyjętych regulacjach prawnych zakładano ustanowienie tego samorządu na obszarze całego kraju (por. np. art. 65 Konstytucji marcowej; szerzej zob. rozdział II pkt 1.1). Zob. też analizę wspólnych cech ustroju samorządu terytorialnego w okresach II i III Rzeczypospolitej dokonaną przez R. Grynisa (R. Grynisi, *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, Samorząd terytorialny 2003, nr 1-2, s. 51-52).

⁶¹⁸ Zob. np.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, s. 130; Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny...*, s. 32-33; B. Dolnicki, *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?*, Samorząd terytorialny 1994, nr 9, s. 11 i n.; tenże, *Władza lokalna w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: E. Ruśkowski i B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007, s. 13; I. Lipowicz, *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 11-12, s. 75 i n.; M. Kulesza, *Co dalej z samorządem?*, Wspólnota z 4 stycznia 1992 r., nr 1 (materiał dostępny także w: M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze ‘Wspólnoty’ 1990-2007*, Warszawa 2008, s. 69); S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 300.

⁶¹⁹ Dalej: EKSL.

⁶²⁰ Polska była jednym z dziesięciu krajów, które w dniu 1 maja 2004 r. zostały członkami Unii Europejskiej (por. Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią,

Jednostki samorządu terytorialnego (określane od 1990 r. także „wspólnotami samorządowymi”⁶²¹) posiadają osobowość prawną i działają na zasadzie samodzielności, która podlega ochronie sądowej (por. art. 44 ust. 1-2 Konstytucji RP z 1952 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP, art. 70 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.)⁶²², art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2-3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 2-3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 2-3 ustawy o samorządzie województwa)⁶²³. **Samodzielność j.s.t. rozumiana jest przez współczesnego prawodawcę polskiego i przedstawicieli nauki podobnie jak w okresie II RP.** Upatruje jej się zatem w braku zależności organizacyjnych między poszczególnymi j.s.t. oraz w uprawnieniach j.s.t. do wykonywania określonych ustawami zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, posiadania własnego mienia oraz prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej (por. art. 44 ust. 1, art. 46, 47 Konstytucji RP z 1952 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP, art. 70 ust. 3, art. 71 ust. 1-2, art. 73 Małej Konstytucji z 1992 r., art. 165 ust. 1, art. 166, 167, 168 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1, art. 43, 45, 51 ustawy o samorządzie

Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Nederlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 zał.).

⁶²¹ Pojęcie „wspólnota samorządowa” wprowadziła do polskiego prawa i nauki ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (por. art. ustawy). Zostało ono powtórzone przez Małą Konstytucję z 1992 r. (por. art. 70 ust. 2), Konstytucję RP (por. art. 16 ust. 1, art. 166 ust. 1 oraz art. 170), a także ustawę o samorządzie powiatowym (por. art. 1 ustawy) i ustawę o samorządzie województwa (por. art. 1 ustawy). Szerzej na temat pojęcia wspólnoty samorządowej zob. np. A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 12.

⁶²² Dalej: Mała Konstytucja z 1992 r.

⁶²³ Istnienie i znaczenie w polskim systemie prawnym zasady samodzielności j.s.t. oraz zasady ochrony sądowej tej samodzielności akcentuje w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) (zob. np.: uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, poz. 46; orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995, poz. 10; wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., OTK ZU 1998, poz. 31 oraz powołane tam orzeczenia; wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK-A 2002, poz. 30; wyrok TK z dnia 20 lutego 2006 r., K 9/05, OTK-A 2006, poz. 17; wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, poz. 80; postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60). Zasada samodzielności samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego (zob. np. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10, OTK 1994, nr 2, poz. 46; wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31; wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17).

gminnym, art. 2 ust. 1, art. 46 ust. 1, 3, art. 51 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 1, art. 47 ust. 1, 3, 4 ust. 2, art. 61 ustawy o samorządzie województwa)⁶²⁴.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (por. art. 169 ust. 1 Konstytucji RP). Samorządowymi organami stanowiącymi i kontrolnymi są wybierane przez mieszkańców: w gminie – rada gminy, w powiecie – rada powiatu, a w województwie samorządowym – sejmik województwa (por. art. 45 Konstytucji RP z Rzeczypospolitej Polskiej z 1952 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP, art. 72 ust. 1 Małej Konstytucji z 1992 r., art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 15 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa). Wszystkie trzy samorządowe ustawy ustrojowe⁶²⁵ w sposób zbliżony do siebie określają zakres wyłącznej właściwości organów stanowiących j.s.t.⁶²⁶ Wymienić należy tu przede wszystkim: uchwalanie statutu j.s.t.⁶²⁷, programów

⁶²⁴ W ustawie o samorządzie województwa stwierdza się, że organy tej j.s.t. nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym (por. art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Gmina jest też niezależna od powiatu, chociaż w ustawie o samorządzie powiatowym wprost tego nie zaakcentowano. Problematyka samodzielności samorządu terytorialnego została wnikliwie omówiona w literaturze (zob. np.: Z. Janku, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego a istota nadzoru, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej*, s. 62 i n., A. Skibiński, *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce w świetle ukształtowanego nadzoru*, s. 202 i n., w: J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku (red.), *15 lat funkcjonowania regionalnych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 105. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 28 i n.).

Istotnym elementem samodzielności samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa. Pojęciu temu przypisuje się różne znaczenie (szerzej zob. np. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 44 i n.). Zawsze jednak pojęcie to łączy się z uprawnieniem j.s.t. do swobodnego (w ramach obowiązującego prawa) organizowania i prowadzenia ich gospodarek finansowych (szerzej zob. np.: C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 222-223 oraz przytoczone tam orzecznictwo TK; A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004, s. 36-37; E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym*, w: *Studia Iuridica* tom 39, Warszawa 2001, s. 99 i n.; A. Szewczuk, *Samodzielność finansowa organów lokalnych w Polsce*, w: *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 265 i n.; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 350-351; też, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 218 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 19 i n.).

⁶²⁵ W ten sposób określa się ustawę o samorządzie gminnym, ustawę o samorządzie powiatowym oraz ustawę o samorządzie województwa.

⁶²⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, s. 243.

⁶²⁷ Statut j.s.t. określa jej ustrój wewnętrzny (por. art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 2 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Uprawnienie do określania ustroju wewnętrznego j.s.t. wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Statuty j.s.t. przedstawiciele nauki i orzecznictwo zaliczają do aktów prawa miejscowego (szerzej zob. np.: Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 20 i n.; W. Kisiel, *Ustrój samorządu...*, s. 92 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, s. 125 i n.; Z. Bukowski, *Źródła prawa...*, s. 116 i n.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 1994 r., II SA 1474/94, ONSA 1995/4/175). „Obowiązkiwanie statutu jednostki samorządu terytorialnego nie jest związane z kadencją organu stanowiącego, który uchwalił statut, gdyż statut ma charakter niekadencyjny” (wyrok

społecznych i gospodarczych j.s.t., planu zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych i finansowych j.s.t. (dotyczących np.: tworzenia, reorganizacji i likwidacji zakładów i przedsiębiorstw samorządowych oraz wyposażania ich w majątek; emitowania obligacji, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów; budżetu samorządowego; wysokości opłat i podatków określonych ustawami), podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi (regionalnymi) innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych (regionalnych), powołanie i odwołanie skarbnika, będącego głównym księgowym budżetu samorządowego, a także kontrolowanie działalności organu wykonawczego (por. art. 18 ust. 2, art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12, 16 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18, 30 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)⁶²⁸.

Organami wykonawczymi j.s.t. do 2002 r. były kolegialne zarządy [por. art. 11 a pkt 2, art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przed zmianami wprowadzonymi z dniem 27 października 2002 r., art. 8 ust. 2 pkt 2, art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 15 pkt 2, art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Od dnia 27 października 2002 r. funkcję organu wykonawczego w gminie pełni jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) [por. art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym przez art. 43 pkt 15 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.)]. Natomiast w powiecie i województwie (od powołania tych samorządów, czyli od dnia 1 stycznia 1999 r.) działają organy kolegialne: zarząd powiatu i zarząd województwa (por. art. 26 ust. 1-2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 31 ust. 1-2 ustawy o samorządzie województwa). Zgodnie z samorządowymi ustawami ustrojowymi, zakres kompetencji organów wykonawczych j.s.t. obejmuje w szczególności: przygotowanie projektów uchwał samorządowych, określenie sposobu realizacji uchwał samorządowych, wykonanie tych uchwał, w tym uchwały budżetowej j.s.t., gospodarowanie mieniem samorządowym, a także zatrudnianie i zwalnianie kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych (por. art. 30 ust. 2 ustawy o

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Go 169/08, LEX nr 519061).

⁶²⁸ Szerzej na temat organizacji i kompetencji organów stanowiących j.s.t. zob. np.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, s. 240 i n.; Z. Bukowski, *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 161 i n.; W. Kisiel, *Ustrój samorządu...*, s. 134 i n.

samorządzie gminnym, art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa)⁶²⁹.

Istotną dla określenia pozycji samorządu terytorialnego jest niewątpliwie kwestia zasad nadzoru sprawowanego nad j.s.t. W III Rzeczypospolitej nadzór nad samorządem terytorialnym ma charakter weryfikacyjny i jest realizowany za pomocą środków ściśle określonych ustawowo (*numerus clausus*)⁶³⁰. Przedmiotem nadzoru, od przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 r., jest działalność samorządu terytorialnego, a więc wykonanie zarówno zadań własnych j.s.t., jak i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (por. art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, tytuły rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym, rozdziału 8 ustawy o samorządzie powiatowym i rozdziału 7 ustawy o samorządzie województwa)⁶³¹. Organy nadzorcze, tj. Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa, mogą wkraczać w działalność j.s.t. tylko w przypadkach określonych ustawami (por. art. 86, 87 ustawy o samorządzie gminnym, art. 76 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 78 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa).

1.2. Zadania samorządu terytorialnego i formy organizacyjno-prawne ich realizacji

Analiza regulacji prawnych prowadzi do stwierdzenia, że od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. prawodawca polski normuje problematykę zadań samorządu terytorialnego kierując się dwoma głównymi zasadami, tj. zasadą podziału zadań samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone oraz zasadą pomocniczości (subsydiarności). Pierwsza zasada wywodzi się z tradycji samorządu terytorialnego⁶³², stosowana jest także we współczesnym europejskim prawie samorządowym, przede wszystkim w EKSL (por. art. 4 ust. 2 i 3 EKSL; por. też art. 71 ust. 2 i 3 Małej Konstytucji z

⁶²⁹ Organ stanowiący j.s.t. nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego podejmować działań wykonawczych przypisanych, co do zasady organowi wykonawczemu. Nie może też według własnego uznania dzielić się z nim swoimi kompetencjami stanowiącymi i kontrolnymi (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r., VIII SA/Wa 504/07, LEX nr 460561). Szerzej na temat organizacji i kompetencji organów wykonawczych j.s.t. w III RP zob. np.: Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 222; W. Kisiel, *Ustrój samorządu...*, s. 188 i n.

⁶³⁰ Zob. np.: Z. Kmiecik, *Ustawowe założenia...*, s. 19; J. Sulimierski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 245.

⁶³¹ Zob. np.: P. Rączka, *Nadzór...*, s. 304; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 1999, s. 345; Z. Niewiadomski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz 2001, s. 204.

⁶³² Zob. np. J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 24-25, 81 i n.; zob. też rozdział I pkt 1 niniejszej pracy.

1992 r., art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1-3 ustawy o samorządzie powiatowym⁶³³, art. 14 ustawy o samorządzie województwa)⁶³⁴. Zadania własne samorządu terytorialnego prawodawca definiuje jako zadania publiczne⁶³⁵ służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (por. art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)⁶³⁶. We współczesnej literaturze i orzecznictwie stwierdza się, że zadania własne związane są z istotą samorządu terytorialnego⁶³⁷. Natomiast za zadania zlecone prawodawca polski uznaje „inne zadania publiczne”, których wykonywanie ustawa zleca j.s.t., jeżeli wynika to „z uzasadnionych potrzeb państwa” (por. art. 166 ust. 2 Konstytucji RP).

Podział zadań samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone pociąga za sobą różne konsekwencje prawne (podobne do tych, jakie występowały w okresie II RP)⁶³⁸. Przede wszystkim zadania własne j.s.t. wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny (por. art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r., art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1

⁶³³ Mimo, iż ustawa o samorządzie powiatowym nie używa pojęcia zadania własnego, niemniej nie ma wątpliwości, że kategoria zadań własnych powiatu występuje. Pojęciem tym posługują się ustawy szczególne, np. ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (por. art. 19); zob. też np. J. Wyporska, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, w: J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 51.

⁶³⁴ Podział zadań samorządu terytorialnego (zwłaszcza gmin) na własne i zlecone występuje w większości regulacji prawnych z zakresu prawa samorządu terytorialnego państw zachodnioeuropejskich (zob. interesujące na ten temat zestawienie M. Deubert, G. Liegmann, *Rechtsgrundlagen kommunaler Selbstverwaltung und regionale Strukturen in Europa*, Köln 1989, s. 66 i n.; zob. też np.: E. Tegler, *Samorząd terytorialny i finanse lokalne w Niemczech*, s. 19-20, D. Czech, *System dochodów budżetowych gmin w Republice Federalnej Niemiec*, s. 45, w: E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997; P. Mrkvyka, *Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej*, s. 151-153, J. Jagoda, *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec*, s. 232-233, w: E. Ruśkowski i B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007).

⁶³⁵ Prawodawca nie definiuje pojęcia „zadania publiczne”. Czyni to TK w uchwale z dnia 27 września 1994 r. (W 10/93, OTK 1994, nr II, poz. 46, s. 197), stwierdzając, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych. Szerzej na temat pojęcia „zadania publiczne” (etymologii i znaczenia tego terminu) zob. np.: E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne finansowania samorządowych zadań publicznych*, Rzeszów 2013, s. 102 i n.; E. Schmidt-Assmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Heidelberg 2006, s. 156 i n.; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa-Rzeszów 2006, s. 14 i n.; J. Glumińska-Pawlic, *Wydatki i rozchody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006, s. 268-269).

⁶³⁶ Lokalny (regionalny) charakter zadania TK uznał za podstawową (choć nie jedyną) cechę zadania własnego samorządu terytorialnego, pozwalającą odróżnić je od zadania zleconego (por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, poz. 86).

⁶³⁷ Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2004, s. 42; J. Wyporska, *Zadania...*, s. 46 i n.; wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, poz. 86.

⁶³⁸ Zob. szerzej np. T. Dębowska-Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji*, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red. naukowa), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 30 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 20 i n.; na temat rozwiązań prawnych zastosowanych w zakresie zadań j.s.t. w okresie II RP zob. rozdział II pkt 1.2.

ustawy o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa)⁶³⁹. Zasadnicze źródło finansowania zadań własnych powinny stanowić dochody własne j.s.t. (por. art. 9 ust. 1 EKSL, art. 67 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)⁶⁴⁰. Zabezpieczeniu możliwości wykonania zadań samorządowych służy - podobna do ustanowionych w okresie II RP oraz w latach 1944-1950 – zasada adekwatności zasobów finansowych j.s.t. do przydzielonych im zadań publicznych (por. art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, art. 9 ust. 1-2 EKSL, art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym)⁶⁴¹. Pomimo gwarancji konstytucyjnych, zasada ta jest (podobnie jak w okresie międzywojennym) permanentnie naruszana, co jest powodem poważnych (występujących już od początku lat 90. XX wieku, a więc od restytucji samorządu terytorialnego w Polsce) problemów finansowych j.s.t.⁶⁴²

Natomiast zadania zlecone j.s.t. wykonują w imieniu, na rzecz i zgodnie z wytycznymi organu administracji rządowej zlecającego wykonanie zadania⁶⁴³. Organ ten jest obowiązany

⁶³⁹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 2010 r. (II SA/Wr 70/10) podkreślił, że „społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (II SA/Wr 70/10, LEX nr 674616).

⁶⁴⁰ Odpowiednie do zakresu zadań własnych wyposażenie j.s.t. w dochody własne uznaje się w nauce za istotny element samodzielności samorządu terytorialnego (zob. np.: J. Małecki, J. Sobiech, *Gospodarka budżetowa gmin w 1991 r. w świetle badań ankietowych*, RPEiS 1992, nr 3, s. 52; W. Hauser, *Selbstverwaltung und Finanzautonomie*, Kommunale Finanzen, Arbeitshefte zur Kommunalpolitik 1990, nr 6, s. 7 i n.).

⁶⁴¹ Zob. też rozdział II pkt 1.2 i rozdział III pkt 1.2.

⁶⁴² Szerzej na temat zjawiska naruszania zasady adekwatności finansowej j.s.t. i związanych z nim trudności finansowych j.s.t. zob. np.: W. Lubosz, *Konwent Prezydentów Największych Miast Polskich. Żadnych zadań bez pieniędzy*, Wspólnota 1995 nr 40; N. Gajl, *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu lokalnego. Aspekty prawno-finansowe*, s. 69, 72, 78-79, Z. Gilowska, *Samorząd terytorialny a przekształcenia polskiego systemu budżetowego*, s. 83, w: M. Kubista (red.), *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu terytorialnego*, Katowice 1994; Z. Gilowska, *Gminy gospodarujące...*, s. 68; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, s. 336 i n. (autor sporządza wykaz regulacji prawnych, na mocy których j.s.t. przydzielono nowe zadania własne bez zapewnienia źródeł ich finansowania); E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 199 i n.; J. Niczyporuk, *Sytuacja przekazania kompetencji administracyjnej*, w: E. Ura, *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej w Olszanicach (23-26 maja 2004 r.)*, s. 317-319; J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 199, 290-291; tenże, *Samorządna Polska...*, s. 141, 161; I. Lipowicz, *Ustrojowe aspekty...*, s. 147, 151-152, 153; E. Ruśkowski, *Ewolucja finansów...*, s. 60, 65-66; C. Rudzka-Lorentz, *Podstawy gospodarki...*, s. 51-52; też, *Finanse samorządu...*, s. 279-281, 291-292; D. Woźniak, *Czy w polskim systemie prawnym powiat ziemski posiada dochody adekwatne do jego zadań?*, s. 37 i n., E. Berezowska, *Zasada adekwatności dochodów do zadań samorządu województwa*, s. 57-58, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red. naukowa), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012.

Z problemami finansowymi borykają się j.s.t. nie tylko w Polsce, lecz j.s.t. (zwłaszcza samorządy gminne) w większości krajów europejskich. Od długich już lat mówi się nawet o europejskim kryzysie finansów lokalnych (zob. szerzej np.: E. Ruśkowski, *Zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w wybranych krajach kapitalistycznych*, Białystok 1986, s. 12, 53 i n., 57 i n., 162 i n.; tenże, *Przemiany finansów samorządu terytorialnego w Polsce na tle krajów zachodnich*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 4, s. 4 i n.; J. Reguński, *Samorządna Polska...*, s. 141-142; E. Tegler, *Samorząd terytorialny...*, s. 31, 32-34, 35; D. Czech, *System dochodów...*, s. 41, 58-59).

⁶⁴³ Jak wskazuje TK, z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że w stosunku do zadań zleconych rola organów samorządu terytorialnego sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych (por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, poz. 86).

do zapewnienia, w odpowiedniej wysokości i terminie, środków finansowych na realizację zadania zleconego [por. np. art. 71 ust. 3 Małej Konstytucji z 1992 r., art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 19 ust. 1, ust. 3 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (tekst pierwotny: Dz. U. z 1993 r. Nr 129, poz. 600; tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164 z późn. zm.), art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.), art. 45, 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.)].

Drugą podstawową zasadą uwzględnianą przez prawodawcę polskiego przy normowaniu problematyki zadań samorządu terytorialnego jest – wywodząca się ze społecznej nauki Kościoła katolickiego – **zasada pomocniczości (subsydiarności)**, wyrażona w Preambule Konstytucji RP oraz w art. 4 ust. 2 i 3 EKSL. Zasada ta głosi, że zadania publiczne należy powierzać wspólnocie terytorialnej najniższego szczebla. Organy i jednostki organizacyjne tej wspólnoty powinny realizować tyle zadań publicznych, ile są w stanie efektywnie wykonywać. Zadanie publiczne powinno być jednak przejęte przez terytorialny związek publiczno-prawny wyższego rzędu, jeżeli można wykazać, że jest on w stanie realizować je lepiej, tzn. bardziej efektywnie pod względem ekonomicznym i politycznym⁶⁴⁴.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, gmina – najniższa (usytuowana najbliżej obywateli, a przez to najlepiej zorientowana w ich potrzebach) j.s.t. - ma wykonywać wszystkie zadania publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów (por. art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, art. 6 ustawy o samorządzie gminnym). Według art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i

⁶⁴⁴ Szerzej na temat zasady pomocniczości zob. np.: *Lexikon der kommunalen Finanzwirtschaft*, Wien-München 1977, s. 136; G. Hedtkamp, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Neuwied-Berlin 1977, s. 57; A. Klose, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 54, s. 59-60, s. 62, 66; W. Łączkowski, *Ekonomiczne i socjalne prawa człowieka a dobro wspólne*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, 41-42; E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, w: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 188 i n.; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 1-2, s. 3 i n.; J. Reguński, *Samorządna Polska...*, s. 20-22; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 65 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, s. 146 i n.; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 23-26; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, 2012, s. 346-347; L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2004, s. 110; I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 46 i n.; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 95 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*, Warszawa 2013, s. 45i n. Znaczenie zasady pomocniczości zostało też objaśnione przez TK (zob. np. wyroki TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00 oraz z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38).

oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, edukacji publicznej, pomocy społecznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, kultury, kultury fizycznej i turystyki, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, cmentarzy gminnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Realizacja zadań lokalnych, których wykonanie przekracza możliwości gminy, należy do powiatu. Ustawa o samorządzie powiatowym stanowi (w art. 4 ust. 1), że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, kultury, ochrony zabytków, kultur fizycznej i turystyki, transportu i dróg publicznych, geodezji i kartografii, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz obronności. Do zadań powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (por. art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

Natomiast do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Podstawowym zadaniem samorządu województwa jest określenie strategii rozwoju województwa, a także prowadzenie polityki rozwoju województwa (por. art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa)⁶⁴⁵. Szczególną kategorię zadań samorządu województwa stanowi współpraca zagraniczna (por. rozdział 6 ustawy o samorządzie województwa). Oprócz wyżej wymienionych zadań, województwo samorządowe wypełnia inne, określone ustawami, zadania o charakterze wojewódzkim. Są to zadania, które przekraczają możliwości wykonania na poziomie gminy i powiatu; przykładowe wyliczenie zakresu zadań własnych samorządu województwa zawiera art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa⁶⁴⁶.

⁶⁴⁵ Cele, jakie powinna uwzględniać strategia rozwoju województwa oraz elementy strategii zostały prawnie określone (zob. art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa). Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 383z późn. zm.). Szerzej na temat strategii rozwoju województwa zob. np.: R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, *Komentarz do art.11 ustawy o samorządzie województwa*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX nr 132224.

⁶⁴⁶ Szerzej na temat zadań j.s.t., w tym zadań samorządu województwa zob. np.: J. Wyporska, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 51 i n.; T. Jędrzejewski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 81 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, s. 171 i n.; A.

Ustawy szczególne określają, które zadania własne j.s.t. mają charakter zadań obowiązkowych⁶⁴⁷, a które - fakultatywny⁶⁴⁸ (por. np. art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Jedną ze dziedzin, w której j.s.t. są obowiązane podejmować działalność w ramach zadań własnych jest gospodarka komunalna (por. np. art. 7 ust. 1 pkt 2, 3, 4, 7, 10, 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 6, 14, 19 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 11 ust. 2 pkt. 2, art. 14 ust. 1 pkt 6, 9, 10 ustawy o samorządzie województwa)⁶⁴⁹. **W odróżnieniu od prawodawcy międzywojennego i prawodawcy lat 1944-1950, prawodawca współczesny unormował problematykę zasad i form prowadzenia gospodarki komunalnej w specjalnej regulacji prawnej - jest nią ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej** (tekst pierwotny: Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.); obowiązuje ona od dnia 20 lutego 1997 r. (por. art. 28 ustawy)⁶⁵⁰. Z analizy przepisów tej ustawy oraz przepisów zawartych w

Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 38 i n.; K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, zwłaszcza rozdział IV *Samorząd województwa jako podmiot rozwoju regionalnego*, LEX nr 111307; E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 151 i n.; Z. Grzymała, *Restrukturyzacja...*, s. 90 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 23 i n.

⁶⁴⁷ Przedstawiciele nauki akcentują, że kategoria zadań obowiązkowych obejmuje zadania o szczególnym znaczeniu społecznym. Nadanie zadaniu publicznemu statusu zadania obowiązkowego oznacza dla określonego organu administracji publicznej przymus jego wykonania. Przez wprowadzenie kategorii zadań obowiązkowych j.s.t. ustawodawca zabezpiecza ich wykonanie oraz zapewnia mieszkańcom wspólnoty samorządowej określony poziom zaspokojenia potrzeb publicznych. Jest to także gwarancja prawna równości ludzi wobec prawa, dążenie do równego dostępu do świadczeń w skali państwa, niezależnie od miejsca zamieszkania (zob. szerzej np.: J. Boć, *Ustrój samorządu terytorialnego. Zakres działania gminy*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 199; J. Wyporska, *Zadania jednostek...*, s. 49-50).

⁶⁴⁸ W literaturze podkreśla się, że brak nadania zadaniu charakteru obowiązkowego nie oznacza całkowitej dowolności w jego realizacji. Zadanie nie określone przez ustawodawcę jako obowiązkowe (nazywane często w doktrynie zadaniem fakultatywnym) powinno być wykonywane przez j.s.t., gdy w danym miejscu i czasie występuje taka potrzeba (zob. szerzej np.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, s. 170; J. Wyporska, *Zadania jednostek...*, s. 50). W praktyce najczęstszym powodem rezygnacji z wykonania zadań o charakterze nieobowiązkowym przez j.s.t. są ograniczenia finansowe (brak środków budżetowych na realizację zadań fakultatywnych). O zjawisku tym w dziedzinie pomocy społecznej wspominają np. B. Kołaczkowski, M. Ratajczak (zob. B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Pomoc społeczna...*, s. 87-88, 161).

⁶⁴⁹ Sąd Najwyższy (dalej: SN) stwierdził, że działalność gospodarcza stanowi jeden z przejawów aktywności j.s.t. jako korporacji publiczno-prawnych. Jest ona specyficzną częścią gospodarki komunalnej (zob. np.: uchwała SN z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP134/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 79; uchwała SN z dnia 9 marca 1993 r., III CZP 156/92, OSNP 1993, NR 9, poz. 152; uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów SN z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72; postanowienie SN z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, OSNC 2000, nr 4, poz. 78; zob. też np.: S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 79; S. Czarnow, *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2002, nr 10, s. 38; tenże, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2007, nr 10, s. 22).

⁶⁵⁰ Warto zauważyć, że projekt ustawy o gospodarce komunalnej (przyjęty przez Sejm w dniu 20 grudnia 1996 r.) nie był pierwszą próbą stworzenia specjalnej regulacji poświęconej problematyce gospodarki samorządowej. Inicjatywy w tym zakresie podjęto zaraz po restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. (zob. szerzej np.: C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 10 i n.; tenże, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001 r., 294-295; C. Banasiński, *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin*, *Samorząd Terytorialny* 1997, nr 5, s. 44 i n.; I. Krzesiński, *Formy organizacyjno-prawne realizacji zadań*

samorządowych ustawach ustrojowych (por. powyżej powołane przepisy ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa) wynika, iż j.s.t. dysponują szerokim zakresem swobody w podejmowaniu działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej oraz w wyborze sposobu i form realizacji zadań z tej sfery⁶⁵¹. **Istotne natomiast restrykcje ustanowił współczesny prawodawca w zakresie działalności gospodarczej samorządu terytorialnego wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, czyli komercyjnej (nastawionej na osiągnięcie dochodów) działalności gospodarczej samorządu terytorialnego (czym różni się od prawodawcy międzywojennego, który nie ustanawiał żadnych ograniczeń dotyczących prowadzenia przez j.s.t. tego typu działalności).** Spośród trzech wspólnot samorządowych działalność taką mogą prowadzić – należy podkreślić: wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie i tylko w formie określonych spółek prawa handlowego (a zatem niedozwolone jest prowadzenie komercyjnej działalności gospodarczej w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego) – gminy i województwa (por. art. 7, 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej)⁶⁵². Powiat wcale nie może prowadzić działalności gospodarczej

gmin – uwagi do projektu o przedsiębiorczości komunalnej, Samorząd Terytorialny 1994, nr 4, s. 37 i n.; sprawozdanie z prac legislacyjnych dot. projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin z 1991 r. - <http://orka.sejm.gov.pl/procx.nsf/opisy/997.htm>; tekst projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin z 1994 r. - <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/opisy/235.htm>.

⁶⁵¹ W myśl ustawy o gospodarce komunalnej, zadaniami o charakterze użyteczności publicznej są zadania mające na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych - por. art. 1 ust. 2 ustawy). Podobne rozumienie pojęcia „zadania użyteczności publicznej” prawodawca zawarł w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy, gminnymi zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) w Warszawie, nie wszystkie zadania własne j.s.t. mogą być uznane za zadania o charakterze użyteczności publicznej. Działalność spółki obejmująca udzielanie poręczeń pożyczek i kredytów zaciąganych przez j.s.t. nie wykazuje koniecznych elementów dla uznania takiej działalności jako realizacji zadania o charakterze użyteczności publicznej. Tego rodzaju działalności nie można bowiem uznać za formę realizacji zadań mających na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06, OwSS 2006 nr 4, poz. 108; zob. też uchwałę TK z dnia 12 marca 1997 r., W. 8/96, OTK 1997, nr 1, poz. 15).

Jak wynika z wcześniejszych analiz, pojęcie „użyteczność publiczna” było używane w Polsce już w okresie międzywojennym (zob. rozdział II pkt 3.4.1). Ogólnie można stwierdzić, że współczesne rozumienie tego pojęcia pokrywa się ze znaczeniem przyjętym w okresie II RP - pojęcie to utożsamia się z dobrem społecznym/dobrem wspólnym (szerzej zob. np.: E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 16 i n.; E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 178 i n.; T. Skoczny, *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 3, s. 4; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce...*, s. 72-73; A. Wojtkowiak, *Użyteczność publiczna...*, s. 167 i n.; P. Sosnowski, *Finanse i gospodarka samorządu terytorialnego*, w: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz 2001, s. 169 i n.).

⁶⁵² Jeden z przypadków, gdy gmina może podejmować komercyjną działalność gospodarczą, w formie spółki handlowej, dotyczy sytuacji, gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz (jednocześnie) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia (por. art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (por. art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym), co – można zasygnalizować – jest negatywnie oceniane przez przedstawicieli nauki⁶⁵³.

Przechodząc do zagadnienia form prawnych realizacji zadań j.s.t., należy stwierdzić, że w przypadku niektórych dziedzin zadań samorządowych prawodawca określa formy organizacyjno-prawne, w jakich mogą działać samorządowe jednostki organizacyjne, np. utworzone i prowadzone przez j.s.t. szkoły, przedszkola, placówki oświatowo-wychowawcze, szpitale [por. np. art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.) w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 27 sierpnia Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241)], art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1638 z późn. zm.)]. Ogólnie jednak można stwierdzić, że od 1990 r. j.s.t. dysponują swobodą przy wyborze sposobu i formy prawnej realizacji zadania publicznego (zadań publicznych)⁶⁵⁴. Katalog form prawnych, w jakich j.s.t. mogą realizować zadania jest obszerny, tworzą go formy mające publicznoprawny, jak i prywatnoprawny charakter. Tak więc j.s.t. może realizować nałożone nań zadanie publiczne (zadania publiczne) na przykład:

- samodzielnie, w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego lub w formach publicznoprawnych nienależących do form tej

Zgodnie z art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej, j.s.t. mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.) (zob. też np. C. Kosikowski, *Finansowanie działalności gospodarczej j.s.t. prowadzonej w formie spółki prawa handlowego*, w: C. Kosikowski i J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012, s. 122-123).

Zagadnienie niedopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego zostanie poddane analizie w dalszych rozważaniach (w pkt 3 niniejszego rozdziału).

⁶⁵³ Przedstawiciele nauki słusznie zauważają, że brak jest uzasadnienia dla rozwiązania, zgodnie z którym powiat - j.s.t. o ponadgminnym zakresie działania ma mniejsze uprawnienia gospodarcze niż te, jakimi dysponuje np. niewielka gmina wiejska [szerzej zob. np.: K. Byjoch, S. Redel, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 69-70; A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 160; tenże, *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw*, *Finanse Komunalne* 2011, nr 1-2, s. 33; S. Czarnow, *Komunalna działalność gospodarcza a zadania samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2002, nr 10, s. 44; J. Jagoda, *Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie powiatowym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, LEX nr 30670].

⁶⁵⁴ Zob. np.: E. Ruśkowski, *Finanse i prawo...*, 1994, s. 269; C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 24; C. Banasiński, *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin*, *Samorząd Terytorialny* 1994, nr 5, s. 45-46; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 563.

„Sposób wykonania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. One też ponoszą odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową za ich wykonywanie” (wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, poz. 86; zob. też np. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U. 8/00).

gospodarki (np. tzw. instytucje kultury) albo na zasadach prawa handlowego, czyli w formie spółki handlowej, której kapitał stanowi całkowitą własność j.s.t. (por. np. art. 9 ust. 1-2, art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, art. 18 ust. 1 pkt 9 f ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8g ustawy o samorządzie powiatowym, art. 13, art. 18 pkt 19e ustawy o samorządzie województwa, art. 2, 9, 14 ustawy o gospodarce komunalnej)⁶⁵⁵;

- współdziałając z innymi j.s.t.⁶⁵⁶ – współdziałanie to może następować w formach: 1) związku komunalnego – w świetle obowiązujących przepisów prawnych związki komunalne mogą tworzyć gminy i powiaty, prawo nie dopuszcza natomiast tworzenia związków województw lub związków z udziałem województw; 2) stowarzyszenia⁶⁵⁷ – mogą działać stowarzyszenia gmin, powiatów, województw oraz stowarzyszenia tworzone w różnych układach wspólnot samorządowych, 3) porozumienia⁶⁵⁸ oraz 4) udzielania pomocy, w tym pomocy finansowej (por. art. 8 ust. 2a, art. 10, 64-74, 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 5, art. 5 ust. 2, art. 7a, art. 65-75 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 8 ust. 2, art. 8a, art. 8b ustawy o samorządzie województwa);
- zakładając spółdzielnie [na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 21 z późn. zm.), por. np. art. 18 ust. 1 pkt 9f ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8f ustawy o samorządzie powiatowym, art. 13 ust. 1, art. 18 pkt 19e ustawy o samorządzie województwa];
- podejmując współpracę z podmiotami prywatnymi, organizacjami pozarządowymi (np. fundacjami, stowarzyszeniami) z wykorzystaniem form cywilnoprawnych⁶⁵⁹, np.

⁶⁵⁵ Problematyka form organizacyjno-prawnych współczesnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego zostanie podjęta w pkt 3 niniejszego rozdziału.

Rodzaje spółek handlowych, jakie mogą tworzyć j.s.t. określa art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej (zob. szerzej przypis nr 651).

⁶⁵⁶ Szerzej zob. np.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, rozdział XVII; M. Ofiarska, *Współdziałanie finansowe między j.s.t. oraz ich związkami lub zrzeszeniami*, w: C. Kosikowski, *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006, s. 76 i n.; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, 2009, s. 258 i n.

⁶⁵⁷ Do stowarzyszeń tworzonych przez j.s.t. mają zastosowanie przepisy ustawy o z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 210 z późn. zm.).

⁶⁵⁸ Zadania wykonywane na podstawie porozumień nazywa się zadaniami powierzonymi. Porozumienia są formą współdziałania j.s.t. a także formą zlecenia j.s.t. realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (szerzej zob. np.: Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 40, 63 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, 2011, s. 153-154; J. Wyporska, *Zadania...*, s. 62, 65-66).

⁶⁵⁹ Zob. szerzej np.: C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce...*, s. 33 i n.; tenże, *Polskie publiczne...*, 2001, s. 308 i n.; tenże, *Kontakty j.s.t. z przedsiębiorcami działającymi n terenie właściwości miejscowej danej jednostki*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006, s. 100 i n.; J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 185-187; M. Perkowski, *Wykonywanie zadań j.s.t. w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego*, w: C. Kosikowski i J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012, s. 175 i n.

umowy dzierżawy, umowy zlecenia na wykonanie zadania publicznego (w tym umowa w sprawie zamówienia publicznego⁶⁶⁰, umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶⁶¹) [por. np.: art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, art. 25 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 693-708, art. 734-751, art. 758-764 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.), art. 1 ust. 1 pkt 1, art. 4, 11-17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.), przepisy rozdziałów 3 i 7 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 z późn. zm.)⁶⁶², przepisy Działów II i IV ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.), por. art. 1, 2, 3 i przepisy rozdziału 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶⁶³, ustawę z dnia

⁶⁶⁰ W nauce przeważa pogląd o cywilnoprawnym charakterze umów zawieranych w ramach zamówień publicznych (zob. np.: S. Babiarz, Z. Czarnik, P. Janda, P. Pełczyński, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 612; A. Mituś, *Umowy w sprawach zamówień publicznych*, w: J. Boć i L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 233, R. Szostak, Głosa do wyroku SN z dnia 17 stycznia 2004 r., V CK 97/03, OSP 2005, z. 2, s. 88). Odmienne stwierdza J. Niczyporuk, który nadaje umowom zawieranim w ramach zamówień publicznych charakter administracyjnoprawny, nazywając je (wzorem prawa francuskiego) kontraktami administracyjnymi [zob. szerzej J. Niczyporuk, *Skuteczność odwołania* Skuteczność postępowania odwoławczego w zamówieniach publicznych, w: E. Adamowicz, J. Sadowy (red.), *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, Gdańsk – Warszawa 2012, s. 35 i n.].

⁶⁶¹ Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest narzędziem prawnym, wprowadzonym przez ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.). Ustawa ta definiowała partnerstwo publiczno-prywatne jako opartą na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącą realizacji zadania publicznego (por. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym). Zawierając umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Od dnia 27 lutego 2009 r. problematykę partnerstwa publiczno-prywatnego reguluje ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t. jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 696 z późn. zm.). Szerzej na temat instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego zob. np.: M. Bitner, A. Kozłowska, M. Kulesza, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006; C. Kosikowski, *Kontakty j.s.t. z...*, s. 104 i n.; A. Wasiak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju lokalnym i regionalnym. Szansa czy zagrożenie?*, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007, s. 131 i n.; T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2011; M. Hyski, *Ryzyko inwestycji komunalnych realizowanych w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego*, *Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*, 2006/2/2, s. 41 i n. (autor podejmuje m.in. tematykę zalet i zagrożeń wynikających z powierzania zadań samorządowych w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego).

⁶⁶² Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., obowiązywała do dnia 2 marca 2004 r. (por. art. 97 pkt. 1 powołanej ustawy, art. 225 i art. 227 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst pierwotny: Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177)).

⁶⁶³ Ustawa ta została uchylona z dniem 27 lutego 2009 r. (por. art. 37 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym; zob. też informacje zawarte w przypisie powyżej).

19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 4 ust. 1 pkt 8, art. 5, 6, 19 ust. 1, art. 22 i 25 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1867 z późn. zm.)⁶⁶⁴;

- współtworząc (z inną jednostką lub innymi j.s.t., organami administracji rządowej, podmiotami prywatnymi) spółki prawa handlowego (por. np. art. 18 ust. 1 pkt 9f ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8g ustawy o samorządzie powiatowym, art. 13, art. 18 pkt 19e ustawy o samorządzie województwa, art. 2, 9, 14 ustawy o gospodarce komunalnej).

Na podstawie wstępnej analizy regulacji prawnych i literatury przedmiotu można sformułować tezę, że od 1990 r. prawodawca polski i przedstawiciele nauki uznają (podobnie jak w historycznych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce) za podstawowe formy realizacji zadań samorządowych formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego⁶⁶⁵. Trafność tej tezy zostanie zweryfikowana w dalszych rozważaniach.

2. Podstawy prawne i ogólna charakterystyka gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

2.1. Prawo budżetowe samorządu terytorialnego w III RP

Restytucja samorządu terytorialnego w 1990 r. przyniosła głębokie zmiany w zasadach wykonywania publicznej gospodarki budżetowej w Polsce⁶⁶⁶. Wyposażenie gminę

⁶⁶⁴ S. Owsiak stwierdza, że nowatorskie podejście do efektywnego wykorzystania środków publicznych polega właśnie na przekazaniu ich tym podmiotom, które osiągną jak najlepsze (optymalne) społecznie użyteczne efekty (zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 426).

⁶⁶⁵ Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2000, s. 250; tenże, *Samorząd terytorialny...*, s. 2006, s. 265-266; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 207; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 163; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 49; Sejm RP III kadencji, nr druku 342: *Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*, s. 7 (dalej: uzasadnienie do projektu. u.f.p. z 1998 r.).

⁶⁶⁶ Warto zaznaczyć, że w okresie obejmującym lata od 1950 r. do 1990 r. nie używano w zasadzie określenia „publiczny” w odniesieniu do działalności (w tym działalności budżetowej) prowadzonej przez organy administracji w państwie (nie posługiwano się więc w zasadzie wyrażeniem „publiczna gospodarka budżetowa”, raczej mówiono o „gospodarce budżetowej państwa” - zob. np. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 47). Zdaniem E. Ochendowskiego wynikało to głównie z odrzucenia przez socjalistyczną naukę prawa podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne (szerzej zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 68).

w osobowość prawną łączyło się z przyznaniem gminie uprawnienia do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej (por. art. 2 ust. 1-2, art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w pierwotnym brzmieniu ustawy). Oznaczało to zerwanie po 40 latach z centralizacją gospodarki budżetowej - z systemem budżetowym⁶⁶⁷, w którym obowiązywała zasada ścisłego powiązania budżetów administracji terenowej z budżetem państwa (budżetem centralnym), charakterystyczna dla państw socjalistycznych⁶⁶⁸ [por. np. art. 7 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, art. 1 ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym (Dz. U. Nr 45, poz. 221 z późn. zm.), art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 29, poz. 244 z późn. zm.), art. 1, 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 56, poz. 283 z późn. zm.)]. W wyniku przemian ustrojowych powstał w Polsce zdecentralizowany system budżetowy⁶⁶⁹, składający się z dwóch zasadniczych elementów (podsystemów), tj. systemu budżetowego państwa i systemu budżetowego samorządu terytorialnego, połączonych ze sobą różnego rodzaju powiązaniami⁶⁷⁰. Struktura systemu budżetowego samorządu terytorialnego uległa znacznemu rozbudowaniu z dniem 1 stycznia 1999 r., w związku z powołaniem samorządów powiatowego i wojewódzkiego⁶⁷¹. Dzięki zastosowanym rozwiązaniom

⁶⁶⁷ Kierując się uwagami E. Ruśkowskiego przez system budżetowy rozumie się całość urządzeń organizacyjnych (norm prawnych, instytucji i procedur) dotyczących działalności budżetowej (gospodarki budżetowej) w państwie [zob. E. Ruśkowski, *System budżetowy i prawo budżetowe oraz ich struktura*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 316-317].

⁶⁶⁸ Szerzej na temat zasady powiązania budżetów terenowych z budżetem państwa zob. np.: J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 147 i n.; tenże, *Finanse i prawo...*, 1988, s. 67 i n.; A. Komar, *Struktura budżetu...*, s. 74 i n., 84 i n.; tenże, *Budżety terenowe...*, 229 i n.; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 25, 31-34; tenże, *Planowanie budżetowe...*, s. 44-45, 47; W. Karpiński, *Zagadnienia systemu budżetowego państw socjalistycznych*, Warszawa 1965, s. 14 i n.; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin...*, s. 96-97). Można nadmienić, iż odmienne, charakteryzujące się brakiem organizacyjnego powiązania budżetów terenowych z budżetem państwa, stosowano w Jugosławii (zob. szerzej np. A. Komar, *Struktura budżetu...*, s. 82 i powołana tam literatura).

⁶⁶⁹ Na temat pojęć „decentralizacja finansowa” i „decentralizacja budżetowa” zob. np.: A. Komar, *Struktura budżetu...*, s. 78 i n.; E. Chojna-Duch, *Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996, s. 293 i n.

⁶⁷⁰ Zob. E. Ruśkowski, *System budżetowy...*, s. 316-317.

Powiązania te mają formy przekazywanych z budżetu państwa do budżetów j.s.t. subwencji ogólnych i dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, na dofinansowanie lub finansowanie zadań własnych j.s.t. [por. np. 26 pkt 4, art. 34 ust. 1 pkt 4 i 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (tekst pierwotny: Dz. U. z 1991 r., Nr 4, poz. 18; tekst jedn.: Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn. zm.), art. 63 ust. 1 2, 3 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014; tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), art. 97 ust. 1 pkt 4, 5, 10 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), art. 112 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst pierwotny: Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.), § 41 ust. 1, § 42 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 76, poz. 333 z późn. zm.)].

⁶⁷¹ Zob. szerzej rozdział IV pkt 1.1.

decentralistycznym system budżetowy w Polsce upodobił się do systemów budżetowych państw demokratycznych⁶⁷².

Podstawy prawne działalności budżetowej samorządu terytorialnego zostały stworzone w 1991 r., a więc – podobnie jak inne regulacje z zakresu samorządowej gospodarki finansowej - z opóźnieniem w stosunku do regulacji ustrojowych (czyli zupełnie inaczej niż w okresie II RP)⁶⁷³. W okresie od dnia 27 maja 1990 r. (tj. dnia rozpoczęcia działalności przez rady gmin) do dnia 1 stycznia 1991 r. (tj. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe) organy samorządu terytorialnego prowadziły działalność budżetową w oparciu o przepisy prawne normujące sprawy komunalnej gospodarki finansowej zawarte w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, charakteryzujące się – co podkreślali przedstawiciele nauki prawa finansowego - ogólnością⁶⁷⁴ oraz przepisy prawne z zakresu gospodarki finansowej rad narodowych [por. art. 1, 33 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191)⁶⁷⁵, art. 78 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe]⁶⁷⁶.

Prawodawca współczesny – w odróżnieniu od prawodawcy II RP i prawodawcy lat 1944-1950 – nie wyodrębnia prawa budżetowego samorządu terytorialnego od prawa budżetowego dotyczącego budżetu państwa (przyjęcie takiego rozwiązania jest

⁶⁷² Podobnie np. E. Ruśkowski, *System budżetowy...*, s. 316.

⁶⁷³ Na temat międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego zob. szerzej rozdział II pkt 2.1.

⁶⁷⁴ Zob. np.: N. Gajl, *Szanse i zagrożenia...*, s. 67; A. Komar, *Problematyka finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, RPEiS 1990, nr 3-4, s. 8 i n.; Z. Gilowska, *Gminy gospodarujące...*, s. 14; W. Misiąg, E. Suchocka-Roguska, S. Tyimiński, *Polski system...*, s. 112, 132, 144; E. Ruśkowski, L. Etel, *Finanse gmin*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992, s. 293 i n.

⁶⁷⁵ Dalej: ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

⁶⁷⁶ Działanie reaktywowanego samorządu terytorialnego (jak napisał J. Małecki) „w gorsze przepisy o gospodarce finansowej rad narodowych” i wykonywanie budżetów uchwalonych przez byłe rady narodowe szczególnie ostro piętnowali J. Małecki i A. Komar, którzy jednocześnie postulowali jak najszybsze kompleksowe uregulowanie zasad gospodarki finansowej tego samorządu i przedkładali propozycje rozwiązań prawnofinansowych, sięgając także – co warto podkreślić – do niektórych rozwiązań prawnych z okresu II RP (zob. np.: J. Małecki, *Finanse gminy samorządowej de lege lata i de lege ferenda*, RPEiS 1991, nr 2, s. 37 i n.; tenże, *Z problematyki nadzoru nad finansami komunalnymi*, RPEiS 1991, nr 1, s. 39-40, 45-46; A. Komar, *Problematyka finansów...*, s. 1 i n., 8, 10). Specjalne dla samorządu terytorialnego regulacje normujące zasady prowadzenia gminnej gospodarki budżetowej, sprawy dochodów gmin oraz kontroli i nadzoru sprawowanego nad działalnością finansową gmin ustanowiono w latach 1990-1992 [por. przepisy: ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 89, poz. 518), ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 716 z późn. zm.), ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1991 r. Nr 85, poz. 428; tekst jedn.: Dz. U. z 2016, poz. 561 z późn. zm.)]. O utrudnieniach w prowadzeniu gospodarki finansowej samorządu terytorialnego spowodowanych opóźnieniami w tworzeniu podstaw prawnych tej gospodarki pisali np. C. Rudzka-Lorentz, E. Ruśkowski i L. Etel [zob.: C. Rudzka-Lorentz, *Finanse gmin. Aspekty ekonomiczne*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992, s. 277; E. Ruśkowski, L. Etel, *Finanse gmin...*, s. 298].

niejednolicie oceniane przez przedstawicieli nauki prawa finansowego⁶⁷⁷). Od 1991 r. przepisy prawne dotyczące gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa oraz gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego ujmowane są w ramy jednej regulacji ustawowej; najpierw (tj. od dnia 1 stycznia 1991 r. do dnia 1 stycznia 1999 r.) była nią ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe⁶⁷⁸, następnie (od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 1 stycznia 2006 r.) ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁶⁷⁹, później (od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2009 r.) ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶⁸⁰, a od dnia 1 stycznia 2010 r. jest nią ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁸¹ [por. art. 78 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 202

⁶⁷⁷ W. Misiąg, E. Suchocka-Roguska i S. Tyimiński podają, że gdy na przełomie 1990-1991 trwały prace nad dostosowaniem do przemian ustrojowych państwa prawem budżetowym, jedną z najgoręcej dyskutowanych spraw był problem, czy tworzyć jednolite prawo budżetowe dla wszystkich podmiotów publicznych (państwowych i samorządowych), czy też ograniczyć zakres obowiązywania ustawy - prawa budżetowego do jednostek organizacyjnych związanych z budżetem państwa i podjąć prace nad odrębną ustawą ujmującą problematykę systemu finansowego samorządu terytorialnego. Przeważały argumenty zwolenników pierwszego rozwiązania, czyli stworzenia jednolitego prawa budżetowego, zawierającego regulacje odnoszące się do budżetu państwa i budżetów gmin (zob. szerzej W. Misiąg, E. Suchocka-Roguska, S. Tyimiński, *Polski system...*, s. 132-133). Po uchwaleniu u.f.p. z 1998 r. pojawiły się w opinii (np. C. Kosikowski, E. Ruśkowski), że jest to ustawa normująca w sposób całościowy materię finansów publicznych, realizująca w znacznej mierze wysuwany przez przedstawicieli nauki postulat kodyfikacji polskiego prawa finansowego (tej pozytywnej opinii na temat wspomnianej ustawy nie podzielali np. J. Harasimowicz i E. Chojna-Duch) [zob. np.: C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.*, Zielona Góra 2000, s. 7, 12; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 14; E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, t. II *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2010, s. 13-14; J. Harasimowicz, *Polskie prawo...*, s. 29-30; E. Chojna-Duch, *Prawo budżetowe państwa*, w: A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000, s. 185, 188 i n.; też, *Podstawy finansów...*, s. 70-72]. Charakter u.f.p. z 1998 r. i kolejnych ustaw o finansach publicznych (z 2005 r. i z 2009 r.) stanowi dla niektórych przedstawicieli nauki prawa finansowego uzasadnienie dla nieoddzielania prawa budżetowego dotyczącego budżetu państwa od prawa budżetowego samorządu terytorialnego. Krytycznie natomiast ocenia to rozwiązanie A. Borodo. Ten wybitny znawca prawa budżetowego i finansów samorządu terytorialnego (konsekwentnie, przez długie już lata) stwierdza, że chociaż państwowa gospodarka budżetowa i gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego powinny mieć niektóre uregulowania wspólne, to są to sfery działalności publicznej mające w znacznym stopniu odrębny przedmiot regulacji. Z jednej strony (wskazuje autor) jest to bowiem gospodarka rządowa, związana majątkiem Skarbu Państwa i problemami makroekonomicznymi całego kraju, z drugiej zaś - gospodarka lokalna lub regionalna zdecentralizowana o charakterze samorządowym, związana ze specyficznymi instytucjami ustrojowymi, majątkowymi i gospodarczymi j.s.t. Z uwag tych płynie wniosek, że przyjęcie wspólnej regulacji ustawowej dla obu tych sfer nie jest rozwiązaniem właściwym (zob.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 180-181; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2000, s. 241; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2004, s. 257; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 199; J. Adamiak, A. Borodo, *Finanse komunalne...*, 12-13). W tym miejscu rozważań warto jeszcze wspomnieć o projekcie ustawy mającej kompleksowo unormować problematykę samorządowej gospodarki finansowej - swego rodzaju kodeksu finansowego samorządu terytorialnego, który został opracowany w 1991 r., pod kierunkiem J. Małeckiego (zob. szerzej: J. Małecki, J. Sobiech, P. Refermat, *Z badań...*, s. 5-7, 43 i n., 49 i n.; J. Małecki, J. Sobiech, *Finanse komunalne – autorski projekt ustawy (I wersja – listopad 1991 r.)*, Poznań 1992). Istotnym elementem tej ustawy miały być unormowania dotyczące samorządowej gospodarki budżetowej. Zdaniem autorki niniejszej pracy, pomysł opracowania takiej ustawy (kodeksu finansowego samorządu terytorialnego) zachował swoją aktualność i również dzisiaj godny jest wnikliwego rozpatrzenia (zob. też J. Małecki, *Finanse gminy...*, s. 45).

⁶⁷⁸ Dalej: ustawa Prawo budżetowe z 1991 r.

⁶⁷⁹ Dalej: u.f.p. z 1998 r.

⁶⁸⁰ Dalej: u.f.p. z 2005 r.

⁶⁸¹ Dalej: u.f.p. z 2009 r.

ust. 1, art. 204 u.f.p. z 1998 r., art. 244 ust. 1, art. 245 u.f.p. z 2005 r., art. 1, 85, 123 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.)). Wspólne dla działalności budżetowej wykonywanej na podstawie budżetu państwa i działalności budżetowej samorządu terytorialnego są także w znacznej mierze przepisy wykonawcze Ministra Finansów wydane do wyżej wymienionych ustaw finansowych⁶⁸².

Oprócz wyżej wymienionych regulacji prawnych do prawa budżetowego samorządu terytorialnego *sensu stricto* należy zaliczyć także samorządowe ustawy ustrojowe (w odróżnieniu od prawodawcy międzywojennego i prawodawcy lat 1944-1950, prawodawca współczesny zawarł liczne unormowania dotyczące zasad prowadzenia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego również w regulacjach normujących ustroj i zakres działania j.s.t. - por. zwłaszcza przepisy rozdziału 6 „Gminna gospodarka finansowa” (noszącego pierwotnie tytuł „Komunalna gospodarka finansowa”⁶⁸³), rozdziału 6 „Finanse powiatu” ustawy o samorządzie powiatowym oraz rozdziału 5 ustawy o samorządzie województwa)⁶⁸⁴, ustawę z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych - regulującą sprawy kontroli i nadzoru nad działalnością finansową samorządu terytorialnego oraz ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [(tekst pierwotny: Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114; tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.), która od dnia 1 lipca 2005 r. określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (por. art. 1, 202 ustawy); przed uchwaleniem wspomnianej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., problematykę odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej przez podmioty samorządowe normowały najpierw Prawo budżetowe z 1991 r. (por. rozdział 8 ustawy), potem – u.f.p. z 1998 r. (por. dział V ustawy)⁶⁸⁵]⁶⁸⁶.

⁶⁸² Zob. szerzej np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 180; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2004, s. 256-257; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 199; W. Misiąg, E. Suchocka-Rogulska, S. Tymiński, *Polski system...*, s. 133-134; E. Ruśkowski, *Finanse i prawo...*, 1994, s. 267; tenże, *Ewolucja finansów...*, s. 57. Liczne przykłady aktów wykonawczych ze sfery prawa budżetowego zostaną podane w dalszych rozważaniach – zob. rozdział IV pkt 3.

⁶⁸³ Zmianę tytułu rozdziału 6 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzono na mocy art. 10 pkt 13 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, z dniem 1 stycznia 1999 r.

⁶⁸⁴ Wiele jednak z przepisów normujących problematykę gospodarki budżetowej j.s.t. zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych uchyliła – z dniem 1 stycznia 2010 r. - ustawa Przepisy wprowadzające u.f.p. z 2009 r. (por. art. 9, 39 i 40 ustawy).

⁶⁸⁵ NSA stwierdził, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (wcześniej nazywanej dyscypliną budżetową) służyć ma przede wszystkim egzekwowaniu od dysponujących środkami publicznymi prawidłowego wykonywania planów finansowych jednostek działających w oparciu o środki publiczne, nie zaś

W działalności budżetowej j.s.t. (podobnie jak w historycznych okresach działania samorządu terytorialnego w Polsce) muszą być respektowane regulacje prawne wykraczające poza wąskie ujęcie prawa budżetowego samorządu terytorialnego. Wymienić tu należy przede wszystkim unormowania odnoszące się do ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego kraju (zwłaszcza przepisy konstytucji), zadań j.s.t. (które stanowią wydatki budżetowe) oraz dochodów j.s.t.

2.2. Główne zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

Zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego są tematyką stosunkowo często podejmowaną we współczesnej literaturze przedmiotu. Dominują analizy odnoszące się do zagadnienia zastosowania w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego klasycznych zasad budżetowych oraz analizy zasad wprowadzonych przez prawodawcę w obowiązującej w określonym czasie regulacji finansowej. **Założeniem autorki niniejszej pracy jest natomiast skonstruowanie katalogu głównych zasad obowiązujących w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. do dnia dzisiejszego. To założenie stanowi najważniejsze uzasadnienie przeprowadzenia wnikliwych rozważań na ww. temat. Innym – także istotnym – są wzgledy historyczno-porównawcze niniejszej pracy.**

Główne zasady obowiązujące we współczesnej (tj. prowadzonej od 1990 r.) gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego można według autorki niniejszej pracy podzielić na trzy kategorie. Pierwszą tworzą zasady uznawane w nauce prawa finansowego za klasyczne zasady budżetowe; wymienić tu należy przede wszystkim: zasadę zupełności

ocenie, czy plany te były adekwatne do potrzeb danych jednostek (wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2003 r., III SA 417/01, LEX nr 141276). Problematykę ewolucji rozwiązań prawnych w zakresie dyscypliny finansów publicznych podjęła J.M. Salachna (zob. J.M. Salachna, *Dyscyplina finansów publicznych w Polsce (ewolucja rozwiązań prawnych)*, w: *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 77 i n.).

⁶⁸⁶ Katalog regulacji prawnych tworzących prawo budżetowe samorządu terytorialnego w wąskim ujęciu w okresie od 1990 r. został skonstruowany po przeprowadzeniu analizy:

- 1) ustanowionych regulacji prawnych,
- 2) literatury przedmiotu (przede wszystkim: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa, wydania z 1997 r., 2000 r., 2004, 2006 r. i 2012 r.; E. Ruśkowski, L. Etel, *Finanse gmin...*, s. 298-299; E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe...*, s. 267; tenże, *Ewolucja finansów...*, s. 57-58; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin...*, s. 90-91; W. Misiąg, E. Suchocka-Rogulska, S. Tymiński, *Polski system...*, s. 113, 132) oraz
- 3) definicji prawa budżetowego w wąskim ujęciu sformułowanej przez A. Borodo (zob. A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 12).

W katalogu tym zawarto najważniejsze regulacje prawne normujące w podanym okresie zagadnienia struktury budżetu samorządowego, zasad budżetowych, procedury budżetowej, a także kontroli i dyscypliny budżetowej.

budżetu, zasadę jedności budżetu, zasadę jawności budżetu, zasadę przejrzystości budżetu, zasadę uprzedniości budżetu, zasadę roczności budżetu⁶⁸⁷. Drugą grupę stanowią zasady wynikające z zasad ustrojowych III Rzeczypospolitej; są nimi przede wszystkim zasada legalności i zasada samodzielności gospodarki budżetowej j.s.t., ściśle związane z wyrażonymi w regulacjach konstytucyjnych zasadą państwa prawa i zasadą samodzielności j.s.t. (por. art. 1 i art. 44 Konstytucji RP z 1952 r. po zmianach wprowadzonych przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP, art. 1, 7, 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Trzecią zaś grupę omawianych zasad tworzą zasady ogólne publicznej gospodarki finansowej⁶⁸⁸; od dnia wejścia w życie pierwszej z ustaw o finansach publicznych (u.f.p. z 1998 r.), tj. 1 stycznia 1999 r., prawodawca zalicza je do ogólnych zasad finansów publicznych⁶⁸⁹. Do zasad tych zaliczyć należy: zasady jawności i przejrzystości, zasadę planowości działalności finansowej, zasadę legalności gromadzenia środków publicznych, zasadę prognostycznego charakteru dochodów i przychodów publicznych, zasadę pełnej i terminowej realizacji zadań publicznych, zasadę celowości, oszczędności i terminowości wydatków publicznych, zasadę ograniczeń zaciągania zobowiązań, zasadę odpowiedzialności kierownika jednostki organizacyjnej za całość jej gospodarki finansowej, zasadę zatrudniania w jednostce organizacyjnej głównego

⁶⁸⁷ Zob. szerzej np.: A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 159 i n.; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 205 i n.; E. Ruśkowski, *Zasady budżetowe...*, 2003, s. 305 i n.; D. Cyman, *Geneza i ewolucja...*, s. 328 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka budżetowa...*, s. 44 i n.

⁶⁸⁸ Zob. ujęcie pojęcia „zasady publicznej gospodarki finansowej” przedstawione przez W. Wójtowicz (W. Wójtowicz, *Zasady publicznej gospodarki finansowej*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys prawa finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 37).

⁶⁸⁹ Zagadnienia pojęcie „finanse publiczne”, zakres i funkcje finansów publicznych, zostały wyczerpująco omówione w literaturze (zob. np.: A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce...*, s. 44 i n.; tenże, *Finanse publiczne...*, s. 41 i n.; H. Sochacka-Krysiak, *Finanse publiczne...*, s. 7 i n.; E. Ruśkowski, *Pojęcie, zakres i funkcje finansów publicznych. System finansowy*, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 4 i n.; P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne...*, s. 17 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Finanse publiczne- zagadnienia pojęciowe; Zakres finansów publicznych i ich funkcje*, w: W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 3 i n., 13 i n.; W. Wójtowicz, *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 15 i n.; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 11 i n.). Ustawa o finansach publicznych z 1998 r. i jej wzorem u.f.p. z 2005 r. oraz u.f.p. z 2009 r., nie formułują definicji pojęcia „finanse publiczne”, lecz określają zakres przedmiotowy tego pojęcia (por. art. 6 u.f.p. z 1998 r., art. 3 u.f.p. z 2005 r., art. 3 u.f.p. z 2009 r.).

Według C. Kosikowskiego „pojęcie zasad ogólnych finansów publicznych i prawa finansowego obejmuje zarówno postulaty nauki pod adresem prawodawcy i praktyki finansowej, jak i normy prawne mające wiodący charakter wobec innych norm regulujących publiczną działalność finansową” (C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, s. 260; tenże, *Zasady i procedury...*, s. 248).

księgowego, zasadę rachunkowości⁶⁹⁰, zasadę sprawozdawczości z działalności finansowej, zasadę kontroli finansowej⁶⁹¹ oraz zasadę dyscypliny finansów publicznych.

Z pierwszej grupy zasad analizowanego katalogu podstawowe znaczenie odgrywa niewątpliwie zasada zupełności. Od 1990 r. zasada ta jest realizowana przez obowiązywanie wymogu prowadzenia gospodarki finansowej każdej j.s.t. na podstawie budżetu samorządowego (por. art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 1 pkt 3, art. 61 ustawy o samorządzie województwa, art. 109 ust. 1 i 3 u.f.p. z 1998 r. art. 165 ust. 2 i 3 u.f.p. z 2005 r., art. 211 ust. 4 i 5 u.f.p. z 2009 r.)⁶⁹². Budżet j.s.t.⁶⁹³, uchwalany w formie uchwały budżetowej, pełni – podobnie jak w okresie II RP i w latach 1944-1950 – funkcję najważniejszego planu finansowego j.s.t. w przyjętym, tj. rocznym, okresie rozliczeniowym⁶⁹⁴.

Od przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 r. prawodawca sformułował kilka definicji budżetu samorządowego [por. art. 7 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 109 u.f.p. z 1998 r., art. 165 u.f.p. z 2005 r., art. 211 u.f.p. z 2009 r. oraz art. 51 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 51 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 61 ustawy o samorządzie województwa przed zmianami ustanowionymi przez art. 9 pkt 1, art. 39 pkt 2 i art. 40 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241)⁶⁹⁵]. Z uwagi na ramy opracowania oraz wnikliwe omówienie problematyki pojęcia budżetu samorządowego i legalnej definicji tej instytucji

⁶⁹⁰ W literaturze przedmiotu prezentowane są różne interpretacje terminu „rachunkowość”. W bardzo ogólnym ujęciu rachunkowość to system ewidencjonowania, zdarzeń gospodarczych posiadający specyficzne cele, metody i reguły postępowania (zob. szerzej np.: J. Glumińska-Pawlic, *Specyficzne zasady...*, s. 395; H. Litwińczuk, *Rachunkowość finansowa*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 754; A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 184; C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 41; tenże, *Zasady i procedury...*, s. 250; B. Kucia-Guściora, *Art. 40 [Plany kont i rachunkowość]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 347).

⁶⁹¹ W nauce prawa finansowego kontrolę finansową przedstawia się jako rodzaj kontroli wyodrębniony ze względu na jej przedmiot, którym są zjawiska i procesy finansowe (zob. np.: E. Ruśkowski, *Kontrola finansowa. Pojęcie, klasyfikacje, zasady*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 734, w wyd. z 2008 r., s. 762; K. Sawicka, *Kontrola gospodarki...*, s. 295 i n.; J. Glumińska-Pawlic, *Specyficzne zasady...*, s. 433 i n.; U. Wawer, *Budżet w systemie...*, s. 42 i n.; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 456 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 32 i n.; tychże, *System wewnętrznej...*, s. 53).

⁶⁹² Zob. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 186; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 160-161; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 205.

⁶⁹³ **Podobnie jak w rozdziałach II i III niniejszej pracy pojęcie budżetu samorządowego będzie stosowane zamiennie – z uwagi na równoznaczność – z terminem budżet j.s.t.**

⁶⁹⁴ Znaczenie budżetu samorządowego w gospodarce finansowej j.s.t. podkreślają przedstawiciele współczesnej nauki prawa finansowego (szerzej zob. rozdział I pkt 2).

⁶⁹⁵ Dalej: ustawa Przepisy wprowadzające u.f.p. z 2009 r.

prawnofinansowej (oraz ustanawianych w tym zakresie zmian) w literaturze przedmiotu⁶⁹⁶, zasadne wydaje się przytoczenie jedynie kilku wybranych definicji, głównie dla celów historyczno-porównawczych pracy⁶⁹⁷. Tak więc obowiązująca w latach 1991-1998 ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. stanowiła, że budżety gmin są rocznymi planami finansowymi obejmującymi: dochody i wydatki organów gmin, dochody i wydatki komunalnych jednostek budżetowych i zadań własnych gmin, wpłaty jednostek organizacyjnych i dotacje dla jednostek organizacyjnych rozliczających się z budżetami gmin, dochody z podatków, opłat i innych należności gmin określonych ustawami, subwencje ogólne z budżetu państwa, wyodrębnione wydatki na finansowanie zleconych gminom zadań z zakresu administracji rządowej oraz dotacje celowe i dochody związane z realizacją tych zadań, dochody z majątku gmin, źródła pokrycia niedoboru (por. art. 7 ust. 1 ustawy). Pierwsza z ustaw o finansach publicznych, tj. u.f.p. z 1998 r., definiowała budżet samorządowy jako roczny plan: dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów j.s.t., a także przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych oraz funduszy celowych należących do tej jednostki (por. art. 109 ust. 2 ustawy). Natomiast aktualnie obowiązująca u.f.p. z 2009 r. określa budżet samorządowy jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów j.s.t. (por. art. 211 ust. 1 ustawy)⁶⁹⁸.

Zasadę prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. na podstawie budżetu samorządowego prawodawca współczesny łączy ściśle z ustrojową zasadą samodzielności j.s.t. Ustawa o samorządzie gminnym stanowiła, że „Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy” (por. art. 51 ust. 1 ustawy). Brzmienie tego przepisu zmodyfikowała ustawa Przepisy wprowadzające u.f.p. z 2009 r. i od dnia 1 stycznia 2010 r. w ustawie o samorządzie gminnym mówi się nie o budżecie gminy lecz o

⁶⁹⁶ Zob. np.: A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin...*, s. 97; A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 183; tenże, *Finanse publiczne...*, s. 190-192; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2004, s. 259 i n.; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 257 i n.; tenże, *Legalna definicja...*, s. 372; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 201 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa...*, s. 169 i n.; taż, *Budżet gminy...*, s. 305 i n.; taż, *Budżet jednostki...*, s. 120, 128; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 291; Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, B. Rutkowski, *Reforma samorządu...*, s. 59 i n.; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 17 i n.; M. Karlikowska, *Budżet jednostki...*, s. 9 i n.; E. Ruśkowski, *Finanse i prawo...*, 1994, s. 267-268; tenże, *Podstawy prawne i planistyczne...*, s. 87 i n.; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, 595-596; C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 249-251; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 519-520; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2001, s. 174-176; taż, *Podstawy finansów...*, s. 369-371; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 38 i n.

⁶⁹⁷ Przy charakteryzowaniu gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP i w latach 1944-1950 także podjęto zagadnienie legalnej definicji budżetu samorządowego (zob. rozdział II pkt 2.2. i rozdział III pkt 2.2.).

⁶⁹⁸ Podobnie, jak u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r., u.f.p. z 2009 r. zawiera objaśnienia pojęć użytych w legalnej definicji budżetu samorządowego („wydatki”, „przychody” i „rozchody” j.s.t. (por. art. 5 ust. 1 pkt 4, art. 6 ust. 2, art. 167 ust. 2 u.f.p. z 2005 r., art. 5 ust. 1 pkt 4, art. 6 ust. 2, art. 216 ust. 2 u.f.p. z 2009 r.).

uchwale budżetowej (której konstytutywnym elementem jest budżet gminy) (por. art. 9 pkt 1, art. art. 123 pkt 3 ustawy Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.). Podobne unormowania do ustawy o samorządzie gminnym, opierające samodzielną gospodarkę finansową j.s.t. na budżecie samorządowym (uchwale budżetowej), zawierają także ustawa o samorządzie powiatowym (por. art. 51 ust. 1 ustawy) i ustawa o samorządzie województwa (por. art. 6 ust. 1 pkt 3, art. 61 ust. 1 ustawy).

Samodzielność j.s.t. w prowadzeniu działalności budżetowej stanowi istotny element samodzielności j.s.t., przyznanej im na mocy regulacji konstytucyjnych i gwarantowanej ochroną sądową (por. art. 44 Konstytucji RP z 1952 r. po zmianach wprowadzonych przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP, art. 165 ust. 2 Konstytucji RP)⁶⁹⁹. Omawiana samodzielność wyraża się w uprawnieniach organów j.s.t. do swobodnego, w ramach obowiązującego prawa, organizowania i prowadzenia gospodarki budżetowej j.s.t.⁷⁰⁰ Do najważniejszych kompetencji organu stanowiącego j.s.t. z omawianej dziedziny należą kompetencje do: uchwalania budżetu samorządowego (podkreślić należy: bez konieczności zatwierdzania uchwalonego budżetu przez organ nadzorczy, wymaganego w historycznych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce), sprawowania kontroli nad prawidłowością funkcjonowania gospodarki budżetowej j.s.t. (przede wszystkim przez rozpatrywanie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu i udzielenie bądź nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu)⁷⁰¹ oraz tworzenia, przekształcania i likwidacji samorządowych jednostek organizacyjnych finansujących swoją działalność w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (por. art. 18 ust. 2 pkt 4, 9 h, art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 5, 6, 8i, art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 6, 9, 10, 19f ustawy o samorządzie województwa, art.

⁶⁹⁹ Zob. też rozdział IV pkt 1.1.

⁷⁰⁰ Por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP...*, s. 222-223.

⁷⁰¹ Organ stanowiący j.s.t. w III RP (podobnie jak w okresie II RP) pełni funkcję głównego organu wewnętrznej kontroli finansowej w danej j.s.t. Do wymienionych już kompetencji organu stanowiącego j.s.t. w zakresie kontroli finansowej należy dodać przede wszystkim powoływanie komisji rewizyjnej i wyznaczanie planu jej działań (por. art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 4, 6, art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 9, 10, 16, art. 30 ustawy o samorządzie województwa; szerzej na temat pozycji organu stanowiącego w systemie kontroli finansowej samorządu terytorialnego zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 209-210; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2000, s. 285 i n.; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 298 i n.; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 199 i n.; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 230 i n.; E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe...*, s. 278-279; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin...*, s. 176, 178; K. Sawicka, *Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 301 i n., 305i n.; J. Glumińska-Pawlic, *Wykonywanie i obsługa kasowa budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, s. 428-430, *Formy kontroli i audytu wewnętrznego w j.s.t.* w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006, s. 466-467; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 457; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 137-144; tychże, *System wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle uregulowań ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 4, s. 53 i n.

8, 17 ust. 2, art. 52 ust. 2, art. 55 ust. 5 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 18 ust. 3 pkt 2, art. 19 ust. 2 pkt 2, art. 122, 136 ust. 2 u.f.p. z 1998 r., art. 21 ust. 1 pkt 2, art. 22 ust. 3-4, art. 25 ust. 1 pkt 2, art. 182, 199 ust. 3 u.f.p. z 2005 r., art. 12 ust. 1 pkt 2, art. 16 ust. 1, art. 239, 270 ust. 4, art. 271 u.f.p. z 2009 r.). Natomiast do podstawowych kompetencji budżetowych organu wykonawczego j.s.t. należą kompetencje do opracowania projektów uchwał z zakresu gospodarki finansowej j.s.t. (głównie uchwały budżetowej j.s.t.) oraz wykonanie postanowień tych uchwał (por. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 2, 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 32 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 41 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 52 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 55 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 66 ustawy o samorządzie województwa przed zmianami wprowadzonymi przez art. 9, 39 i 40 ustawy Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r., art. 119 u.f.p. z 1998 r., art. 179 u.f.p. z 2005 r., art. 233, 247 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.). Na organie wykonawczym j.s.t. spoczywa odpowiedzialność za prawidłowe, tj. zgodne z prawem i racjonalne, zarządzanie sprawami finansowymi j.s.t. (por. art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 70 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)⁷⁰².

O zakresie samodzielności j.s.t. decydują w znacznym stopniu przepisy normujące sprawy nadzoru wykonywanego nad działalnością samorządu terytorialnego⁷⁰³. Od dnia 1 stycznia 1993 r. nadzór nad gospodarką budżetową samorządu terytorialnego jest sprawowany przez organy państwowe wyspecjalizowane do wykonywania nadzoru i kontroli nad działalnością finansową j.s.t. - regionalne izby obrachunkowe (dalej: RIO), co stanowi nowatorskie rozwiązanie w stosunku do okresu II RP i lat 1944-1950⁷⁰⁴. Podstawą powołania

⁷⁰² W związku z obarceniem organu wykonawczego j.s.t. odpowiedzialnością za prawidłowe działanie gospodarki finansowej j.s.t. prawodawca wyposaża organ wykonawczy j.s.t. w kompetencje nadzorcze i środki podejmowania skutecznej interwencji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu samorządowej jednostki organizacyjnej. Jednym z nich jest blokowanie wydatków jednostki. Środek ten stosowany jest w przypadku stwierdzenia: 1) niegospodarności w samorządowych jednostkach organizacyjnych, 2) opóźnień w realizacji zadań, 3) nadmiaru posiadanych środków oraz 4) naruszenia zasad samorządowej gospodarki finansowej (por. art. 131 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 192 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 260 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.).

⁷⁰³ Szerzej zob. np. Z. Janku, *Samodzielność jednostek...*, s. 63 i n.

⁷⁰⁴ W okresie od dnia 27 maja 1990 r. (tj. rozpoczęcia działalności przez rady gmin) do dnia 31 grudnia 1992 r. nadzór nad działalnością budżetową gmin sprawowali wojewodowie (por. art. 76 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r.).

Ideę stworzenia w Polsce RIO zaczerpnięto ze wzorów francuskich. Francuskie RIO zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 2 marca 1982 r. Są one specjalnymi sądami finansowymi, powołanymi do sprawowania nadzoru nad gospodarką finansową wspólnot terytorialnych, ich zakładów publicznych oraz podporządkowanych im przedsiębiorstw (szerzej zob. np.: J. Małecki, *Z problematyki nadzoru...*, s. 43; P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 279 i n.; P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne...*, s. 303 i n.). W Polsce wypracowano oryginalne rozwiązania w zakresie ustroju i zadań RIO (szerzej zob. np.: J. Małecki, *Z problematyki nadzoru...*, s. 43; T. Dębowska-Romanowska, *Budżet jednostki...*, s. 142; J. Salachna, *Kontrola gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego. Regionalne izby obrachunkowe*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo...*, Warszawa 2008, s. 775).

i działalności RIO jest ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁷⁰⁵. Nadzór wykonywany przez RIO ma charakter weryfikacyjny i jest dokonywany tylko w przypadkach określonych ustawami, za pomocą środków w nich określonych (por. art. 87 ustawy o samorządzie gminnym, art. 76 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 78 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa)⁷⁰⁶. W świetle unormowań zawartych w ustawie o RIO oraz w samorządowych ustawach ustrojowych można wyróżnić trzy podstawowe kategorie środków nadzoru stosowanych przez RIO; są nimi: 1) stwierdzenie nieważności w całości lub w części uchwały lub zarządzenia organów samorządowych - środek stosowany w przypadku istotnego naruszenia prawa⁷⁰⁷ (por. art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o RIO); 2) zastępcze ustalenie budżetu j.s.t. - środek ten stosowany jest w sytuacji stwierdzenia przez RIO nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części z powodu istotnego naruszenia prawa⁷⁰⁸ albo nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący j.s.t. w ustawowo wyznaczonym terminie (por. art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 3 ustawy o RIO) oraz 3) wskazanie, że daną uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, co zachodzi, gdy postępowanie

Regionalnym izmom obrachunkowym (ich statusowi prawnemu, organizacji i wykonywanym zadaniom) poświęcono sporo uwagi w literaturze (zob. np.: M. Kasiński, Z. Kmiecik, C. Kosikowski, R.P. Krawczyk, *Ustawa o regionalnych Izbach Obrachunkowych z komentarzem oraz teksty innych aktów prawnych*, Warszawa 1994; J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, *15 lat funkcjonowania izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007; M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010).

⁷⁰⁵ Dalej: ustawa o RIO.

Utworzenie RIO zostało zapowiedziane w ustawie o samorządzie terytorialnym (por. art. 63 pkt. 1 ustawy). Zwłoka w powołaniu RIO była spowodowana trudnościami legislacyjnymi, o których wspominają np. W. Misiąg, E. Suchocka-Rogulska i S. Tymiński (zob. W. Misiąg, E. Suchocka-Rogulska, S. Tymiński *Polski system...*, s. 144).

⁷⁰⁶ Szerzej zob. np.: Z. Janku, *Samodzielność jednostek...*, s. 65; J. Sulimierski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 245; A. Skibiński, *Samodzielność samorządu...*, s. 207–208; K. Sawicka, *Nadzór regionalnych...*, s. 70, 71.

⁷⁰⁷ Przyjmuje się, że istotnym naruszeniem prawa jest naruszenie przepisów proceduralnych, ustrojowych lub materialnych, które miało wpływ na treść uchwały lub zarządzenia (tak. m.in. w wyroku NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OSS 1998, nr 3, poz. 79). Szerzej na temat istotnego i nieistotnego naruszenia prawa zob. np.: R.P. Krawczyk, *Kontrola i nadzór j.s.t. ze strony regionalnych izb obrachunkowych*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006, s. 483–484; T. Dębowska-Romanowska, *Budżet jednostki...*, s. 145.

⁷⁰⁸ W przypadku, gdy podjęta uchwała budżetowa w całości lub w części w sposób istotny narusza prawo, RIO w toku postępowania nadzorczego wskazuje stwierdzone nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Nieusunięcie nieprawidłowości w wyznaczonym terminie jest podstawą orzeczenia o nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części. W zakresie dotkniętym nieważnością budżet ustala RIO (por. art. 12 ustawy o RIO). NSA podkreśla konieczność prowadzenia dwuetapowego postępowania nadzorczego w przypadku uznania nieważności uchwały budżetowej w całości lub części, zastrzegając jednocześnie, że stanowi ono spójną całość jako środek nadzoru (por. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2000 r., III SA 2879/99, LEX nr 48011; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 1999 r., III SA 2074/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 28).

nadzorcze wykaże, że naruszenie prawa jest nieistotne⁷⁰⁹ (por. art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, art. 11 ust. 3 ustawy o RIO). Od dnia 30 maja 2001 r. RIO sprawują nadzór nad samorządową gospodarką budżetową wyłącznie na podstawie kryterium legalności (co jest zgodne z postanowieniami Konstytucji RP – por. art. 171 ust. 1)⁷¹⁰. Na rozstrzygnięcie nadzorcze RIO przysługuje organom samorządowym skarga do sądu administracyjnego.

Ostatnią grupę z katalogu głównych zasad obowiązujących we współczesnej gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego stanowią zasady, które zaliczane są do ogólnych zasad publicznej gospodarki finansowej (ogólnych zasad finansów publicznych). Do ich respektowania obowiązane są wszystkie (państwowe i samorządowe) jednostki organizacyjne funkcjonujące w ramach publicznej gospodarki finansowej, także więc jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego działające w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Prawodawca współczesny poświęca problematyce ogólnych zasad publicznej gospodarki finansowej dużo uwagi; przejawia się to np. w ujmowaniu przepisów normujących tę problematykę w specjalne rozdziały ustaw finansowych, wskazywaniu wprost niektórych z zasad (por. tytuły: rozdziału 2 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., rozdziałów 2 i 4 Działu I u.f.p. z 1998 r., rozdziałów 2 i 4 Działu I u.f.p. z 2005 r., rozdziałów 4 i 5 Działu I u.f.p. z 2009 r.).

⁷⁰⁹ Tylko istotne naruszenie prawa powoduje nieważność uchwały organu j.s.t. (por. wyrok NSA z dnia 30 marca 2000 r., I SA/Łd 1494/99, OSS 2000, nr 3, poz. 89).

⁷¹⁰ Kryterium zgodności z prawem przy wykonywaniu nadzoru nad działalnością budżetową j.s.t. stosowano od powołania samorządów powiatowego i województwa (por. art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 79 ustawy o samorządzie województwa), natomiast działalność budżetowa samorządu gminnego była poddawana – w oparciu o art. 85 ustawy o samorządzie gminnym w pierwotnym brzmieniu ustawy - zróżnicowanym kryterium nadzoru, w zależności od rodzaju badanych spraw. Uchwały i zarządzenia dotyczące finansowania zadań własnych gminy, były badane przez RIO na podstawie kryterium zgodności z prawem, zaś akty prawne dotyczące finansowania zadań zleconych – na podstawie kryteriów zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności (zob. szerzej np.: T. Dębowska-Romanowska, *Prawne pojęcie...*, s. 119 i n.; A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 231, 238 i n.). Rozwiązanie to utrzymano aż do 2001 r., co – po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. - było przedmiotem zróżnicowanych ocen przedstawicieli nauki prawa, także stwierdzeń kwestionujących jego dopuszczalność [por. art. 1 pkt 52, art. 16 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497)]. Oprócz przedstawicieli nauki je akceptujących byli i tacy którzy (słusznie zdaniem autorki niniejszej pracy) wskazywali, że po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. jedynym dopuszczalnym kryterium nadzoru wykonywanego nad samorządem terytorialnym jest kryterium legalności, także w sprawach zleconych (zob. np. M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jego granice*, w: Z. Janku (red. naukowa), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji: księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999, s. 179).

Za podstawową – niejako nadrzędną w stosunku do innych zasad – uznaje się współcześnie zasadę jawności (która stanowi jednocześnie klasyczną zasadę budżetową)⁷¹¹. Warto podkreślić, że zasada jawności gospodarki finansowej samorządu terytorialnego została wyrażona wprost w prawie zaraz po przywróceniu samorządu terytorialnego w 1990 r. (por. art. 61 ustawy o samorządzie gminnym w pierwotnym brzmieniu ustawy)⁷¹². Z zasadą jawności wiąże się ściśle zasada przejrzystości gospodarki finansowej⁷¹³. W oparciu o bogatą literaturę można ogólnie stwierdzić, że jawność i przejrzystość gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego rozumiana jest współcześnie jako swobodny dostęp obywateli do informacji o działalności budżetowej j.s.t. oraz łatwość zrozumienia procesów składających się na gospodarkę budżetową tego samorządu⁷¹⁴. Samorządowe jednostki organizacyjne finansowane w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego zapewniają jawność tej gospodarki m.in. przez: podawanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących zakresu zadań lub usług, wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości

⁷¹¹ Współcześnie przez jawność publicznej gospodarki finansowej rozumie się „(...) swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym” (W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Zeszyty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, nr 29, s. 5; zob. też np. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 155-156). J. Małecki uznaje zasadę jawności budżetu za gwaranta „zdrowych” finansów publicznych (zob. J. Małecki, Głosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 1996 r., SA/Ld 2722/95, OSP 1997, z. 5, poz. 106, s. 273). K. Sawicka wskazuje jawność i przejrzystość finansów publicznych jako jeden z „trwałych fundamentów demokratycznego państwa prawa” [K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, tom II *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2010, s. 42; podobnie np. A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz 1996, s. 90; zob. też W. Wójtowicz, *Zasady publicznej...*, s. 37].

⁷¹² O jawności gospodarki finansowej powiatu i samorządu województwa stanowią też ustawa o samorządzie powiatu (por. art. 61 ustawy) i ustawa o samorządzie województwa (por. art. 72 ustawy).

⁷¹³ Przedstawiciele nauki wskazują, że warunek przejrzystości spełniony jest wtedy, gdy reguły gospodarowania środkami publicznymi są jasno sprecyzowane, a system gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych o stanie finansów publicznych pozwala na uzyskanie pełnego, rzetelnego i zrozumiałego obrazu sytuacji finansowej państwa i poszczególnych segmentów sektora publicznego oraz wpływu funkcjonowania sektora publicznego na całą gospodarkę (zob. np.: W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość...*, s. 5; T. Skica, *Znaczenie jawności i przejrzystości finansów publicznych dla kształtowania dobrych relacji państwo-obywatel*, *Finanse Komunalne* 2004, nr 11, s. 6). Między jawnością a przejrzystością występuje ścisła zależność. Obie zasady publicznej gospodarki finansowej są wobec siebie komplementarne (podobnie np.: T. Skica, *Znaczenie jawności...*, s. 6; K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 42).

⁷¹⁴ Uwzględniono wskazywany przez przedstawicieli nauki prawa finansowego formalny i materialny charakter zasady jawności publicznej gospodarki finansowej (zob. np.: C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle...*, s. 106; tenże, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 156).

Jawny budżet – podkreśla J. Małecki – to taki, do którego mają dostęp nie tylko osoby (organy) obowiązane do znajomości jego treści, np. członkowie organów przedstawicielskich ale taki „(...) który jest łatwo dostępny i zrozumiały w całym kraju” (J. Małecki, Głosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 1996 r.).

Gdy przejrzystość i czytelność danych finansowych jest ograniczona, a ich zrozumienie wymaga wiadomości specjalnych z zakresu prawa finansowego i ekonomii, nie ma mowy o materialnej jawności finansów publicznych. „Klasyfikacja budżetowa nie może być aż tak złożona, aby była barierą dla przeciętnie wykształconego obywatela dla dokonania oceny budżetu i wydatków” (A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2005, s. 164).

Szerzej na temat zasady publicznej gospodarki finansowej zob. np.: T. Skica, *Znaczenie jawności...*, s. 5 i n.; L. Lipiec, *Komentarz do ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* (Dz. U. 05.248.2104), LEX/el. 2008 nr 4184, Komentarz do art. 12 ustawy; B. Kucia-Guściora, *Art. 33 [Zasada jawności]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 314 i n.

środków publicznych, przekazanych na ich realizację, udostępnianie radnym danej j.s.t. dostępu do dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych, do wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych⁷¹⁵, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki oraz do corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek (por. art. 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.f.p. z 1998 r., art. 12 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 lit. b, pkt 4, 5, 7 i 8 u.f.p. z 2005 r., art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 pkt 5, 6, 8, 9, 11 u.f.p. z 2009 r.). Natomiast zasadę przejrzystości gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego samorządowe jednostki organizacyjne realizują przez stosowanie jednolitych zasad rachunkowości, sprawozdawczości i klasyfikacji budżetowej⁷¹⁶.

Podstawą gospodarki finansowej samorządowych jednostek organizacyjnych działających w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego są ich roczne plany finansowe, powiązane w określony sposób z budżetem samorządowym (por. art. 11 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 11 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 18 ust. 6, art. 19 ust. 6, art. 20 ust. 6, art. 21 ust. 3-5, art. 22 ust. 4 u.f.p. z 1998 r., art. 20 ust. 4, art. 24 ust. 3, art. 26 ust. 3, art. 29 ust. 5 u.f.p. z 2005 r., art. 11 ust. 3, art. 15 ust. 2, art. 223 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 u.f.p. z 2009 r.). W taki właśnie sposób realizowana jest następna zasada współczesnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego należąca do grupy zasad publicznej

⁷¹⁵ Posługiwanie się zwrotem „sektor finansów publicznych” rozpoczęło się stosunkowo niedawno i to zarówno w prawie, jak i w nauce. W sensie normatywnym zwrot ten pojawił się po raz pierwszy w prawie polskim w art. 5 u.f.p. z 1998 r. Ustawa ta, a jej wzorem u.f.p. z 2005 r. i u.f.p. z 2009 r., nie zdefiniowała pojęcia sektora finansów publicznych, lecz wskazała jego podmiotowy zakres (por. art. 5 u.f.p. z 1998 r., art. 4 u.f.p. z 2005 r., art. 9 u.f.p. z 2009 r.; szerzej na temat pojęcia „sektor finansów publicznych” zob. np. C. Kosikowski, *Sektor finansów...*, s. 17 i n.).

⁷¹⁶ Zagadnienie klasyfikacji budżetowej w j.s.t. zostało wnikliwie omówione w literaturze zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 198 i n.; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 212 i n.; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 170 i n.

Problematykę klasyfikacji budżetowej w samorządowych jednostkach organizacyjnych normowały od 1990 r. kolejno: zarządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1984 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetu centralnego i budżetów terenowych (M.P. Nr 31, poz. 169) w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 209, poz. 2132), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726). Od dnia 1 stycznia 2010 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1053).

gospodarki finansowej – zasada planowości. W tym miejscu można przypomnieć, że w okresie II RP plany finansowe samorządowych jednostek organizacyjnych działających w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego nazywano budżetami tych jednostek⁷¹⁷. W czasach współczesnych plany finansowe samorządowych jednostek organizacyjnych sfery budżetowej określają przede wszystkim wielkości dochodów bądź przychodów jednostek, wielkości ich wydatków bądź kosztów, wielkości dotacji oraz wielkości wpłat do budżetu samorządowego wynikające z uchwały budżetowej [por. powyżej powołane przepisy ustaw o finansach publicznych oraz § 6 ust. 1 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 185 z późn. zm.), § 6 ust. 1 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 184 z późn. zm.), § 5 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 183 z późn. zm.), § 5 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych (M.P. Nr 19, poz. 129) w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych]⁷¹⁸. Plany te są sporządzane z uwzględnieniem zasad klasyfikacji budżetowej (por. art. 9 i 11 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 13 u.f.p. z 1998 r., art. 16 u.f.p. z 2005 r., art. 39 u.f.p. z 2009 r.). Opracowanie i zatwierdzanie planów finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych sfery budżetowej odbywa się (podobnie jak budżetów jednostek w okresie II RP) w ramach procedury tworzenia budżetu samorządowego (por. art. 125, art. 126 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.f.p. z 1998 r., art. 185, art. 186 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.f.p. z 2005 r., art. 248, art. 249 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.f.p. z 2009 r., § 5 ust. 2 i 4 w zw. z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, § 30 ust. 2-5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 36 ust. 2-5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 39, 43 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 36 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.). Sposób i tryb sporządzania omawianych planów finansowych oraz dokonywania w nich zmian określa Minister Finansów, w drodze rozporządzenia⁷¹⁹.

⁷¹⁷ Szerzej zob. rozdział II pkt 2.2.

⁷¹⁸ Zob. szerzej np.: K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 51; też, *Zakres budżetu...*, s. 25; W. Misiąg, E. Suchocka-Rogulska, S. Tymiński, *Polski system...*, s. 23.

⁷¹⁹ Problematykę tę normowały: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych

Ujęte w planach finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych dochody i przychody stanowią prognozy ich wielkości. Jest to zasada prognostycznego charakteru dochodów i przychodów publicznych (por. art. 26 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.f.p. z 1998 r., art. 34 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.f.p. z 2005 r., art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.f.p. z 2009 r.)⁷²⁰. Gromadzenie środków finansowych przez samorządowe jednostki organizacyjne musi dokonywać się na podstawie przepisów ustawowych, np. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (por. art. 42 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 24 ust. 1, art. 92 pkt 2 w zw. z art. 129 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 31 ust. 1, art. 138 pkt 1 w zw. z art. 189 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 42 ust. 1, art. 254 pkt 1 u.f.p. z 2009 r.). Zasada ta, nazywana zasadą legalności gromadzenia środków publicznych, ma umocowanie konstytucyjne. Zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie, co wyklucza postępowanie organów administracji w sposób arbitralny⁷²¹.

Dokonywanie wydatków przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego musi odbywać się z poszanowaniem zasad: celowości, oszczędności, efektywności, terminowości, zgodności z zaciągniętymi zobowiązaniami⁷²² (por. art. 42 pkt 3 ustawy Prawo

jednostek budżetowych, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 76, poz. 333 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333) – dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r.; rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190) – dalej: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r.; rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.) – dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. Od dnia 1 stycznia 2011 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1542 z późn. zm.) – dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.

⁷²⁰ W literaturze podkreśla się, że zgodnie z zasadą prognostycznego charakteru dochodów i przychodów publicznych, ustalenia dochodowe zawarte w budżecie samorządowym oraz w powiązanych z nim planach finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych nie stanowią prawnej podstawy indywidualnych decyzji związanych z gromadzeniem dochodów, lecz raczej ogólną dyrektywę o charakterze polityczno-prawnym dla wykonawców strony podmiotowej budżetu [zob. np. A. Borodo, *Problematyka prawna ustawy budżetowej*, w: A. Gomułowicz i J. Małecki (red.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003, s. 83].

⁷²¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, Komentarz do art. 216 Konstytucji RP, LEX nr 144970.

⁷²² Regulacje wchodzące w zakres prawa budżetowego samorządu terytorialnego ani ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie formułują legalnej definicji terminu „zobowiązanie”. W nauce prawa finansowego wskazuje się, że dokonując wykładni pojęcia „zobowiązanie” należy odwołać się do interpretacji cywilistycznej (zob. np. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 261 ustawy; też, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX nr 8655, Komentarz do art.

budżetowe z 1991 r., art. 28 ust. 3 pkt 1 i 3, art. 92 pkt. 3 w zw. z art. 129 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 35 ust. 3 pkt 1 i 3, art. 138 pkt 3 w zw. z art. 189 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3, art. 254 pkt 3 u.f.p. z 2009 r.)⁷²³. Celowość oznacza, że wydatki mogą być ponoszone tylko na cele wyznaczone w planach finansowych jednostek (por. art. 28 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 35 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 44 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.). Wydatki powinny być dokonywane w sposób zapewniający pełną i terminową realizację zadań publicznych (por. art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 28 ust. 3 pkt 2, art. 92 pkt 1 w zw. z art. 129 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 138 pkt 2 w zw. z art. 189 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 44 ust. 3 pkt 2, art. 254 pkt 2 u.f.p. z 2009 r.).

Istotną rolę w samorządowych jednostkach organizacyjnych, podkreślaną przez współczesnego prawodawcę oraz orzecznictwo, pełnią kierownicy jednostek⁷²⁴. Są oni zatrudniani i zwalniani przez organ wykonawczy j.s.t. (por. art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa). Kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej zarządza gospodarką finansową jednostki, m.in. sporządza plan finansowy jednostki, zaciąga zobowiązania (jednak tylko do wysokości kwot wydatków lub kosztów określonych w zatwierdzonym rocznym planie finansowym jednostki – zasada ograniczeń zaciągania zobowiązań) i ponosi odpowiedzialność za zgodne z prawem i racjonalne

15 ustawy; B. Kucia-Gusiora, *Art. 46 [Zaciąganie zobowiązań]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 380), zgodnie z którą zobowiązanie jest stosunkiem prawnym charakteryzującym się tym, że określonej osobie – wierzycielowi – przysługuje uprawnienie skuteczne wobec innej osoby – dłużnika [E. Smoktunowicz i C. Kosikowski (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2000, s. 1287]. Do cywilistycznego znaczenia pojęcia „zobowiązanie” odwołuje się także orzecznictwo, akcentując brak w publicznym prawie finansowym odrębnych pojęć definiujących pojęcie zobowiązania inaczej niż kodeks cywilny [zob. np. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO) z dnia 23 października 2008 r., DF/GKO/4900/52/51/08/2018, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: Biul. NDFP), nr 1/2009, s. 146].

⁷²³ Szerzej zob. np.: C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 100-101; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 171-173; L. Lipiec, *Komentarz do ustawy...*, LEX/el. 2008 nr 4184, Komentarz do art. 35 ustawy; też, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 44 ustawy; B. Kucia-Gusiora, *Art. 44 [Cele i wysokość wydatków]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 372 i n.

⁷²⁴ W ustawach o finansach publicznych prawodawca użył terminu „kierownik jednostki sektora finansów publicznych” nie dokonując jednak jego zdefiniowania (por. art. 28 a u.f.p. z 1998 r., art. 44 u.f.p., art. 53 u.f.p. z 2009 r.). Z przeprowadzonych badań wynika, że termin ten funkcjonuje w prawie polskim od dnia 15 stycznia 2001 r. [por. art. 6 pkt 3, art. 12 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy - Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315)].

Natomiast legalną definicję terminu „kierownik jednostki” zawarto np. w regulacjach z zakresu rachunkowości [por. np.: art. 3 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst pierwotny: Dz. U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 z późn. zm.), § 2 pkt. 27 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz. U. Nr 10, poz. 35 z późn. zm.)].

funkcjonowanie jednostki (por. art. 28a, art. 29 ust. 6, art. 132 u.f.p. z 1998 r., art. 36 ust. 1, art. 44 ust. 1, art. 193 u.f.p. z 2005 r., 46 ust. 1, art. 53 ust. 1, art. 261 u.f.p. z 2009 r.)⁷²⁵.

Prawidłowość dokonywania wydatków oraz zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne objęta jest reżimem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Za naruszenie wspomnianej dyscypliny uznawane jest np. zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia (por. art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 138 ust. 1 pkt. 7 u.f.p. z 1998 r. przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 lipca 2005 r., art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Prawo budżetowe samorządu terytorialnego nakłada na samorządowe jednostki organizacyjne finansowane w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego obowiązki ewidencjonowania operacji gospodarczych (a więc prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie dowodów księgowych) oraz sporządzania sprawozdań ze swej działalności finansowej, tzw. sprawozdań budżetowych (por. art. 51 i 51a ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 11 ust. 4, art. 14 i 15 u.f.p. z 1998 r., art. 17 i 18 u.f.p. z 2005 r., art. 40 i 41 u.f.p. z 2009 r.). Są to kolejne zasady z grupy zasad ogólnych finansów publicznych - zasada rachunkowości⁷²⁶ i zasada sprawozdawczości budżetowej⁷²⁷. Współcześnie sprawozdawczość budżetowa w j.s.t. tworzy rozbudowany system, na który składają się sprawozdania sporządzane przez samorządowe jednostki organizacyjne sfery budżetowej w

⁷²⁵ Zob. też: orzeczenie GKO z dnia 18 czerwca 2001 r., DF/GKO/Odw.-62/83-84/2001, LEX nr 51525, orzeczenie GKO z dnia 26 maja 2003 r., DF/GKO/Odw.-178/228/2002, LEX nr 81689; orzeczenie GKO z dnia 30 czerwca 2005 r., DF/GKO/Odw.-34/45/2005/330, LEX nr 156352, orzeczenie GKO z dnia 22 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-43/56/06/1249, Biul. NDFP 2006 nr 3, poz. 17, orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej (dalej: RKO) z dnia 13 września 2010 r., RIO-IV-R-10/10-K-25/10, Biul. NDFP 2011 nr 1, poz. 3, LEX nr 834561; orzeczenie RKO z dnia 28 czerwca 2012 r., RKO-522/3/12, Biul. NDFP 2012 nr 4, poz. 1, LEX nr 1303211).

⁷²⁶ Rachunkowość jednostek organizacyjnych prowadzonych w sferze budżetowej określana jest rachunkowością budżetową. K. Potoczny definiuje ten termin jako „rachunkowość rządu, samorządów lokalnych i instytucji budżetowych, której zadaniem jest dostarczanie informacji o wykonaniu budżetu, planów finansowych i sytuacji majątkowej jednostek sektora finansów publicznych” (K. Potoczny, *Rachunkowość budżetowa*, Poznań 2001, s. 7-8). Szerzej na temat pojęcia i zasad rachunkowości budżetowej zob. np.: T. Kiziukiewicz, *Ogólna charakterystyka rachunkowości sektora finansów publicznych*, w: K. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2006, s. 51 i n.; J. Glumińska-Pawlic, *Specyficzne zasady...*, s. 396 i n.; L. Lipiec, *Komentarz do ustawy...*, LEX/el. 2008 nr 4184, Komentarz do art. 17 ustawy; też, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 40 ustawy; Ł. Karczyński, *Zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości w sektorze finansów publicznych*, w: H. Dzwonkowski i J. Gliniecka, *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 45-47.

⁷²⁷ W literaturze podkreśla się, że sprawozdawczość budżetowa w j.s.t. jest najważniejszym źródłem informacji o przebiegu i rezultatach wykonania budżetu samorządowego i o stanie finansów danej j.s.t. [zob. np.: J. Glumińska-Pawlic, *Sprawozdawczość budżetowa...*, s. 265; M. Dylewski, *Sprawozdawczość budżetowa i jej przydatność w ocenie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007, s. 194; M. Haas-Symotiuk, *Sprawozdawczość budżetowa*, w: T. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2006, s. 443].

wyznaczonych terminach i według ustalonych, jednolitych wzorów, na podstawie prowadzonych przez nie ksiąg rachunkowych⁷²⁸. Zasady rachunkowości budżetowej oraz rodzaje, formy, terminy i dane stanowiące podstawę sporządzania sprawozdań budżetowych w j.s.t. określa Minister Finansów⁷²⁹.

W czasach współczesnych podkreślana jest w regulacjach prawnych i w literaturze przedmiotu szczególna rola głównego księgowego jednostki organizacyjnej (zasada zatrudniania głównego księgowego jednostki) [por. art. 35 u.f.p. z 1998 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 102, poz. 1116), art. 35 u.f.p. z 2005 r., art. 45 u.f.p. z 2005 r., art. 54 u.f.p. z 2009 r., § 1

⁷²⁸ Problematyka sprawozdawczości budżetowej w j.s.t. została wnikliwie omówiona w literaturze - zob. np.: E. Ruśkowski, *Finanse i prawo...*, 1994, s. 273-275; J. Glumińska-Pawlic, *Sprawozdawczość budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, rozdz. VI; taż, *Sprawozdawczość finansowa j.s.t.*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006, s. 452 i n.; taż, *Specyficzne zasady...*, s. 412 i n.; M. Haas-Symotiuk, *Sprawozdawczość budżetowa...*, s. 443 i n.; M. Dylewski, *Sprawozdawczość budżetowa...*, s. 193 i n.; L. Lipiec, *Komentarz do ustawy...*, LEX/el. 2008 nr 4184, Komentarz do art. 18 ustawy; taż, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 41 ustawy; B. Kucia-Guściora, *Art. 41 [Zakres sprawozdawczości]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 355 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, rozdz. V.

⁷²⁹ Problematykę zasad rachunkowości budżetowej w j.s.t. normowały kolejno: zarządzenie nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 14, poz. 60), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (D. U. Nr 153, poz. 1752), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020). Od dnia 31 lipca 2010 r. obowiązują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 760 z późn. zm.).

Problematykę sprawozdawczości budżetowej w j.s.t. normowały kolejno: zarządzenie nr 2 Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 1992 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 2, poz. 7), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej gmin (Dz. U. Nr 50, poz. 313), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 38, poz. 365 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 16, poz. 209), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103 z późn. zm.). Od dnia 24 stycznia 2014 r. obowiązują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1015 z późn. zm.).

ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz. U. Nr 40, poz. 174 z późn. zm.)⁷³⁰]. Zgodnie z legalną definicją, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, a więc także samorządowej jednostki organizacyjnej realizującej swe cele i zadania w organizacyjno-prawnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli⁷³¹ zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych (por. art. 35 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 45 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 54 ust. 1 u.f.p. z 2009 r., § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych jednostek). Głównemu księgowemu w celu realizacji jego zadań przysługują uprawnienia, świadczące o jego specjalnym statusie w jednostce działającej w sferze publicznej gospodarki finansowej, np. uprawnienie do żądania od kierowników komórek organizacyjnych jednostki udzielenia w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień (por. art. 35 ust. 6 pkt 1 u.f.p. z 1998 r., art. 45 ust. 6 pkt 1 u.f.p. z 2005 r., art. 54 ust. 7 pkt 1 u.f.p. z 2009 r., § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych jednostek).

Zapewnieniu zgodnego z prawem i racjonalnego działania samorządowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego

⁷³⁰ Dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych jednostek.

⁷³¹ Kontrola wstępna dotyczy operacji, które dopiero mają być wykonane (zob. szerzej np.: U. Wawer, *Budżet...*, s. 45; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 35).

Dowodem dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych jest podpis złożony przez głównego księgowego jednostki na dokumentach dotyczących danej operacji, tzw. kontrasygnata głównego księgowego. Stanowi ona potwierdzenie (gwarancję), że jednostka dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania, a tym samym legalnie dokonuje czynności [orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: RKO) przy RIO w Krakowie z dnia 28 czerwca 2012 r., RKO-522/3/12, Biul. NDFP 2012 nr 4, poz. 1, LEX nr 1303211]. Przepisy prawa określają tryb postępowania głównego księgowego jednostki w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości finansowych w jednostce (zwrot dokumentu właściwemu rzeczowo pracownikowi jednostki; odmowa kontrasygnaty; zawiadomienie o stwierdzonych nieprawidłowościach kierownika jednostki) (por. art. 35 ust. 4 i 5 u.f.p. z 1998 r., art. 45 ust. 4-5a u.f.p. z 2005 r., art. 54 ust. 4-6 u.f.p. z 2009 r., § 5 ust. 2-5 rozporządzenia Ministra Finansów z 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównego księgowego jednostki).

służą rozbudowane środki wewnętrznej i zewnętrznej kontroli finansowej⁷³². Wewnętrznej kontroli finansowej dokonują: organy j.s.t., kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej (który m.in. ustala procedury kontroli finansowej, obowiązujące w danej jednostce i podejmuje działania zapewniające ich przestrzeganie⁷³³) oraz główny księgowy jednostki [por. art. 28 a, art. 35 ust. 3 i 5, art. 35 a, art. u.f.p. z 1998 r., art. 127 u.f.p. z 1998 r., art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 3, art. 47 (zwłaszcza ust. 3 tego art.), art. 52, 187 u.f.p. z 2005 r., art. 53 ust. 1, art. 54 ust. 3-5, art. 68, 69 ust. 1 pkt 3, art. 247 u.f.p. z 2009 r.]⁷³⁴. Natomiast zewnętrzną kontrolę finansową w omawianych jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego przeprowadzają przede wszystkim RIO (por. art. 1 ust. 2 pkt. 6 ustawy o RIO), a także np. Najwyższa Izba Kontroli oraz organy kontroli skarbowej.

Zasady tworzące skonstruowany przez autorkę niniejszej pracy katalog głównych zasad współczesnej (prowadzonej od 1990 r.) gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego charakteryzują cechy: trwałości, uniwersalności i komplementarności. Trwałość zasad wyraża się w tym, że większość z nich została ustanowiona zaraz po przywróceniu samorządu terytorialnego w 1990 r. i nadal obowiązuje. Ich uniwersalność polega na tym, że wymienione zasady muszą być respektowane przez wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne działające w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, bez względu na nadaną im formę organizacyjno-prawną. Trzecia zaś cecha – komplementarność - przejawia się w tym, że zasady katalogu wzajemnie się uzupełniają, dopełniają. Zauważyć należy, iż **większość zasad wchodzących w skład**

⁷³² Na temat rodzajów kontroli finansowej zob. np.: D. Hajdys, *Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007, s. 184-186; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 35-36 i przytoczona tam literatura).

⁷³³ Ustalone przez kierownika jednostki organizacyjnej procedury kontroli finansowej obowiązujące w jednostce muszą spełniać przede wszystkim kryterium legalności. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych i wymaga uwzględnienia standardów tej kontroli m.in. w jednostkach organizacyjnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Według wspomnianej ustawy, „kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” (art. 68 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.). Z przytoczonej definicji wynika, że istotnym elementem kontroli zarządczej jest kontrola finansowa. Standardy kontroli zarządczej obowiązujące w sektorze finansów publicznych określa Minister Finansów [zob. komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84)]. Podstawowe cele kontroli zarządczej określono w art. 67 ust. 2 u.f.p. z 2009 r. Szerzej na temat pojęcia kontroli zarządczej i zadań tej kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych zob. np.: L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX, Komentarz do art. 68 ustawy; A. Bartoszewicz, M. Münnich, *Art. 68. [Kontrola zarządcza]*, w: P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 454 i n.; Sejm RP VI kadencji, nr druku 1181, *Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*, s. 24-26; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 145 i n.; tychże, *System wewnętrznej...*, s. 58-59).

⁷³⁴ Szerzej na temat kompetencji kontrolnych organu wykonawczego j.s.t., kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej oraz głównego księgowego takiej jednostki zob. np.: B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 144-149; tychże, *System wewnętrznej...*, s. 57-61.

omawianego katalogu obowiązywało już w okresie II Rzeczypospolitej⁷³⁵. Jest to kolejny przejaw trwałości i uniwersalności tych zasad.

Na zakończenie rozważań prowadzonych w tym miejscu warto jeszcze wspomnieć o **dwóch zasadach wprowadzonych stosunkowo niedawno (i z tego powodu nie ujętych w katalogu głównych zasad współczesnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego), wyraźnie zbliżonych w swych założeniach do zasad ustanowionych w okresie II RP**. Pierwszą z nich jest zasada podziału dochodów i wydatków budżetu j.s.t. na bieżące i majątkowe, wprowadzona obligatoryjnie od 2008 r., a fakultatywnie od 2007 r., w celu poprawy przejrzystości gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego [por. art. 1 ust. 1 pkt 51, art. 25 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832), art. 235-236 u.f.p. z 2009 r.]⁷³⁶. Zasada ta jest podobna do międzywojennej zasady podziału wydatków i dochodów budżetowych j.s.t. na zwyczajne i nadzwyczajne⁷³⁷. Drugą jest zasada zrównoważenia budżetu j.s.t. w zakresie dochodów i wydatków bieżących budżetu, ustanowiona przez u.f.p. z 2009 r. (w art. 242), mająca zastosowanie po raz pierwszy w uchwałach budżetowych podjętych na 2011 rok (por. art. 121 ust. 1 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.)⁷³⁸. Wyraża się ona w zakazie uchwalania budżetu j.s.t., w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. wolne środki; w okresie II RP zasada ta ujęta była w § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., § 9

⁷³⁵ Jako przykłady można podać zasady przynależące do grupy klasycznych zasad budżetowych, zasadę legalności, zasadę samodzielności j.s.t. w prowadzeniu ich działalności budżetowej, zasadę planowości, zasadę prognostycznego charakteru dochodów i przychodów publicznych, zasadę celowości, oszczędności i terminowości realizacji zadań publicznych, zasadę rachunkowości, zasadę kontroli finansowej (szerzej zob. rozdział II pkt 2.2).

⁷³⁶ Zob. np. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 355; Sejm RP V kadencji, druk nr 1078, *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*. Przyjęcie omawianej zasady spełnia jedynie częściowo postulat przedstawicieli współczesnej nauki prawa finansowego odnoszący się do struktury budżetu samorządowego. Wskazują oni na konieczność wprowadzenia podziału budżetu samorządowego na budżet bieżący i budżet majątkowy (inwestycyjny) jako dwóch względnie samodzielnych części uchwały budżetowej [zob. np.: J. Małecki, J. Sobiech, P. Refermat, *Z badań nad finansami...*, s. 45, 49; C. Rudzka-Lorentz, *Finanse gmin...*, s. 291; E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe...*, 1994, s. 268; tenże, *Finanse lokalne w Polsce*, w: E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997, s. 161; A. Borodo, *Bieżące i majątkowe...*, s.13, 17; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 175-176].

⁷³⁷ Zob. szerzej rozdział II pkt 2.2.

⁷³⁸ Istotne naruszenie ustawowego wymogu zrównoważenia budżetu samorządowego w jego „części bieżącej” stało się powodem wydania orzeczenia o nieważności Uchwały Nr XXXIX/388/14 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Mińsk Mazowiecki - zob. Uchwała Nr 10.138.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 [online] http://bip.warszawa.rio.gov.pl/?p=document&action=show&id=16020&bar_id=16861 [dostęp: 23.06.2014].

rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.⁷³⁹ Celem jej wprowadzenia było podniesienie racjonalności gospodarki finansowej w samorządowych jednostkach organizacyjnych⁷⁴⁰. Obie wymienione zasady zbliżone są do zasad obowiązujących w wielu współczesnych państwach zachodnioeuropejskich, np. we Francji, Niemczech⁷⁴¹.

3. Formy organizacyjno-prawne samorządowej gospodarki budżetowej

3.1. Organizacja gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego – uwagi wstępne

Z wstępnej analizy regulacji prawnych oraz literatury przedmiotu wynika, że **problematyka form prawnych, w jakich może być organizowana gospodarka budżetowa j.s.t. stanowi od przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 r. przedmiot żywego zainteresowania zarówno prawodawcy, jak i przedstawicieli nauki (w odróżnieniu od okresu II RP i lat 1944-1950, kiedy to tematyka ta była traktowana marginesowo⁷⁴²)**. Jednocześnie zauważyć należy, że prawodawca w zasadzie nie posługuje się - nawet w podstawowych regulacjach ustawowych z zakresu prawa budżetowego samorządu terytorialnego - terminem „formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego”⁷⁴³. W trakcie prowadzenia analiz, podjęte zostaną próby wyjaśnienia przyczyn takiej praktyki prawodawcy. Wspomniany termin lub określenia tożsame np. „formy

⁷³⁹ Zob. szerzej rozdział II pkt 2.2.

⁷⁴⁰ Zob. Sejm RP VI kadencji, druk nr 1182: *Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*, s. 37.

⁷⁴¹ Zob. szerzej np.: C. Rudzka-Lotentz, *Finanse gmin...*, s. 291; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne...*, s. 161.

W Niemczech i Francji budżet samorządowy – chociaż jest jednym aktem finansowym i prawnym – podzielony jest na dwie części, tj. budżet administracyjny oraz budżet majątkowy. Budżet administracyjny obejmuje dochody i wydatki związane z bieżącą działalnością samorządu terytorialnego, zaś budżet majątkowy – dochody i wydatki powodujące zmianę (powiększenie lub zmniejszenie) majątku komunalnego [szerzej zob. np. A. Borodo, *Wybrane zagadnienia prawne ustawy o finansach publicznych z 2009 r.*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 1-2, s. 23 (i przytoczona tam literatura); tenże, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 174; E. Tegler, *Samorząd terytorialny i finanse lokalne w Niemczech*, s. 30-31, D. Czech, *System dochodów budżetowych gmin w Republice Federalnej Niemiec*, s. 46 oraz E. Ruśkowski, *Finanse komunalne we Francji*, s. 142, w: E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997; J. Jagoda, *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec*, w: E. Ruśkowski i B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007, s. 246].

⁷⁴² Zob. szerzej rozdział II pkt 3.1. oraz rozdział III pkt 3.1.

⁷⁴³ Na temat regulacji prawnych tworzących od 1990 r. prawo budżetowe samorządu terytorialnego zob. rozdział IV pkt 2.1.

organizacyjne samorządowej gospodarki budżetowej” używany jest natomiast stosunkowo często w literaturze⁷⁴⁴. **Ważną cechą form organizacyjno-prawnych, w jakich może być współcześnie (tj. od 1990 r.)⁷⁴⁵ prowadzona gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego jest to, że mają one nadane specjalistyczne, z dziedziny prawa budżetowego, nazwy. Cecha ta w istotny sposób odróżnia współczesne formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego od form, w jakich mogła być wykonywana działalność budżetowa j.s.t. w Polsce w okresie międzywojennym i w latach 1944-1950⁷⁴⁶.**

Ustanowione od 1990 r. formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego tworzą obszerny katalog. Przyjmując kryterium metody finansowania formy, rozpatrywane formy można podzielić na dwie zasadnicze grupy, tj. formy budżetowania brutto i formy budżetowania netto⁷⁴⁷. Podział ten stanowi podstawę wyróżnienia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego *sensu stricto* – jest ona prowadzona tylko za pomocą form budżetowania brutto oraz gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego *sensu largo*, która jest prowadzona za pomocą form budżetowania brutto oraz form budżetowania netto⁷⁴⁸. Formami organizacyjno-prawnymi gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w wąskim znaczeniu są samorządowe jednostki budżetowe. **Analiza literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że w nauce prawa finansowego niejednolicie wyznaczany jest zakres form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w ujęciu *sensu largo*.** Do form w tym ujęciu zalicza się zazwyczaj samorządowe jednostki budżetowe oraz następujące formy organizacyjno-prawne finansowane metodą budżetowania netto (przedstawiany katalog obejmuje wszystkie formy ustanowione od 1990 r., także formy dziś już historyczne): gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych, środki specjalne samorządowych jednostek budżetowych, rachunki dochodów własnych samorządowych jednostek budżetowych, wydzielone rachunki dochodów własnych samorządowych jednostek

⁷⁴⁴ Zob. np.: E. Ruśkowski, *Struktura zewnętrzna i wewnętrzna...*, 2003, s. 378; tenże, *Struktura zewnętrzna...*, 2008, s. 355; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2001, s. 180; też, *Podstawy finansów...*, s. 380; K. Sawicka, *Zakres budżetu*, w: W. Miemieć (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006, s. 24.

⁷⁴⁵ Zob. przyjęte w niniejszej pracy rozumienie określeń „współczesny”, „współcześnie” (Wstęp pracy).

⁷⁴⁶ Zob. szerzej rozdział II pkt 3 i rozdział III pkt 3.

⁷⁴⁷ Podobnie np.: C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, s. 271-272; tenże, *Zasady i procedury...*, s. 255-256; K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 37-38.

⁷⁴⁸ Zob. podział publicznej gospodarki budżetowej dokonany przez J. Stankiewicza [J. Stankiewicz, *Problem debudżetyzacji finansów państwa*, w: J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (komitet redakcyjny), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 176; tenże, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 20].

budżetowych prowadzących działalność na podstawie ustawy o systemie oświaty oraz samorządowe zakłady budżetowe⁷⁴⁹. Niektórzy autorzy do form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego *sensu largo* dodają jeszcze samorządowe fundusze celowe jako formę budżetowania netto⁷⁵⁰, inni zaś stanowczo przeciwstawiają się takiej klasyfikacji stwierdzając, że publiczne (a więc także samorządowe) fundusze celowe stanowią formę organizacyjno-prawną działającą poza publiczną (czyli i samorządową) gospodarką budżetową. Ich zdaniem publiczne fundusze celowe należą do form gospodarki pozabudżetowej, określanej przez niektórych autorów „gospodarką parabudżetową”⁷⁵¹. Z uwagi na poważne spory toczące w nauce, forma samorządowych funduszy celowych nie zostanie uwzględniona w rozważaniach prowadzonych w tym miejscu (tj. w pkt 3) pracy. Problematyka samorządowych funduszy celowych zostanie zbadana w dalszych rozważaniach, w osobnym (tj. 4) punkcie niniejszego rozdziału⁷⁵². Po przeprowadzeniu analiz dotyczących samorządowych funduszy celowych, autorka niniejszej pracy zajmie stanowisko na temat charakteru tej formy organizacyjno-prawnej.

3.2. Samorządowa jednostka budżetowa

3.2.1. Pojęcie, historia i charakterystyka samorządowej jednostki budżetowej

Pojęcie „jednostka budżetowa” pojawiło się po raz pierwszy w regulacji prawnej o randze ustawy w ustawie z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym⁷⁵³. Ustawa ta, będąca pierwszą próbą kodyfikacji zasad polskiego prawa budżetowego⁷⁵⁴, określała jednostkami budżetowymi „Państwowe jednostki organizacyjne, których dochody i wydatki objęte są budżetem w pełnej wysokości” (por. art. 10 ust. 1 ustawy). Z badań przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy wynika jednak, że prawodawca polski używał terminu „jednostka budżetowa” już wcześniej. Choć trudno ustalić akt prawny, który wprowadził to pojęcie do

⁷⁴⁹ Zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 20; C. Kosikowski, *Zasady i procedury...*, s. 256.

⁷⁵⁰ Zob. np.: E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2001, s. 180; E. Ruśkowski, *Struktura zewnętrzna...*, 2003, s. 378-379; tenże, *Struktura zewnętrzna...*, 2008, s. 355-356.

⁷⁵¹ Zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 21; tenże, *Problem debudżetyzacji...*, s. 176; C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, s. 272.

⁷⁵² Zob. rozdział IV pkt 4.

⁷⁵³ Do podobnych, choć jednak nie takich samych jak autorka niniejszej pracy, wniosków dochodzi np. L. Lipiec (zob. L. Lipiec, *Komentarz do ustawy...*, LEX/el. 2008 nr 4184, Komentarz do art. 20 ustawy; też, *Ustawa o finansach publicznych...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 11 ustawy).

⁷⁵⁴ Tak pisze o wspomnianej ustawie np. S. Stankiewicz (zob. S. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 69).

polskiego prawa budżetowego, to można stwierdzić, że funkcjonowało ono w nim w 1950 r., a zatem w okresie, gdy zlikwidowano w Polsce samorząd terytorialny [por. cz. I pkt 3 uchwały Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad Budżetu Państwa na rok 1951 (M.P. Nr 55, poz. 631), § 5 pkt 1a uchwały Rady Prezydium Rządu z 14 grudnia 1950 r. w sprawie zasad sfinansowania inwestycji w roku 1951 (M.P. Nr 133, poz. 1701)]⁷⁵⁵.

W okresie Polski Ludowej jednostka budżetowa była traktowana jako zasadnicza forma organizacyjno-prawna gospodarki finansowej państwa (por. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym, art. 9 ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe, art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe). Można nadmienić, że ówcześni przedstawiciele nauki prawa finansowego dostrzegali negatywne, wynikające z budżetowania brutto, cechy tej formy organizacyjno-prawnej i toczyli dyskusje na temat możliwości ich niwelowania⁷⁵⁶. Zazwyczaj postulowali oni wprowadzenie rozwiązań uelastyczniających gospodarkę finansową jednostek organizacyjnych prowadzonych w formie jednostki budżetowej oraz motywujących je do racjonalnego wydatkowania środków finansowych. Pojawiła się też koncepcja likwidacji formy jednostki budżetowej i oparcia finansowania wszystkich jednostek organizacyjnych sfery budżetowej na metodzie budżetowania netto⁷⁵⁷. W literaturze oceniono ją różnie, przeważały jednak opinie krytyczne⁷⁵⁸.

Od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. jednostka budżetowa jest formą organizacyjno-prawną zarówno gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa (państwowa jednostka budżetowa), jak i gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (samorządowa jednostka budżetowa) (por. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia

⁷⁵⁵ Pojęcie „jednostka budżetowa” było używane także już na początku lat 50. XX wieku w piśmiennictwie; na przykład Z. Pirożyński uznawał w 1952 r. jednostkę budżetową za jedną z dwóch podstawowych form gospodarki finansowej państwa (drugą wskazaną przez autora formą były przedsiębiorstwa państwowe). Autor podawał, że jednostkami budżetowymi są jednostki niegospodarcze („jednostki socjalne, kulturalne, obrony narodowej i bezpieczeństwa, administracji i wymiaru sprawiedliwości”), które na wykonanie swoich zadań otrzymują „środki pieniężne z funduszu środków budżetowych” i które mogą te środki „wydatkować (...) tylko do wysokości i na cel określony, bez możliwości zwiększania wydatków w miarę wzrostu dochodów” (zob. Z. Pirożyński *System budżetowy...*, s. 110-111). Słuszne wydaje się przypuszczenie, że Z. Pirożyński używał zwrotu „fundusz środków budżetowych” w znaczeniu zasobów budżetowych (zob. uwagi W. Łączkowskiego dot. właściwego rozumienia, używanego przez niektórych autorów, wyrażenia „fundusz budżetowy” - W. Łączkowski, *Majątek publiczny i środki finansowe*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom I *Instytucje ogólne*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982, s. 188).

Na temat likwidacji samorządu terytorialnego w Polsce w 1950 r. zob. szerzej rozdział III pkt 1.1.

⁷⁵⁶ Na temat tych dyskusji zob. np. N. Gajl, *Budżet a Skarb...*, s. 284 i n.

⁷⁵⁷ J. Cewe, *O nowy model ekonomiczny gospodarki finansowej jednostek budżetowych*, *Finanse* 1969, nr 9, s. 6 i n.

⁷⁵⁸ Poglądy J. Cewe poparł np. T. Jakubowski, krytycznie odnieśli się do nich np. N. Gajl i R. Charuziński (szerzej na ten temat zob. np.: C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 325-326; N. Gajl, *Budżet a Skarb...*, s. 286 i n.).

1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 1 i art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 14-15 w związku z art. 17 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 18 u.f.p. z 1998 r., art. 20, 21 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 11, 12 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.)⁷⁵⁹. Podobnie jak w okresie Polski Ludowej, jednostka budżetowa uznawana jest od 1990 r. przez prawodawcę oraz przedstawicieli nauki za podstawową formę organizacyjno-prawną gospodarki finansowej prowadzonej w państwie (czyli publicznej gospodarki finansowej)⁷⁶⁰. W przypadku określonych zadań publicznych, w tym zadań nałożonych na j.s.t., prawo wręcz narzuca ich finansowanie w formie jednostki budżetowej. Wydaje się też, że nie bez przyczyny prawodawca w każdej ustawie zawierającej unormowania dotyczące organizacji publicznej gospodarki finansowej rozpoczyna regulowanie tej problematyki właśnie od formy jednostki budżetowej (por. art. 15 ust. 1, art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 18 u.f.p. z 1998 r., art. 20 u.f.p. z 2005 r., art. 11 u.f.p. z 2009 r.).

Analiza regulacji prawnych prowadzi do stwierdzenia, że prawodawca nie sformułował wprost definicji samorządowej jednostki budżetowej, ustanawiał jednak przepisy prawne, na podstawie których stosunkowo łatwo można było/jest taką definicję utworzyć. Przytoczenie tych przepisów wydaje się zasadne dla zweryfikowania poprawności tej tezy oraz ukazania zmian w sposobie definiowania przez prawodawcę omawianej formy. Tak więc przyjęta po przywróceniu samorządu terytorialnego ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. określała jednostkę budżetową samorządu terytorialnego w specyficzny sposób. W art. 15 ust. 1 ustawa ta formułowała – właściwe wydaje się przypuszczenie, że jeszcze wzorem regulacji ustanawianych w okresie Polsce Ludowej - definicję państwowych jednostek budżetowych („Państwowe jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a uzyskane dochody odprowadzają do tego budżetu”), a dopiero w innym przepisie prawnym (art. 17 ust. 1) wskazywała, że jednostka budżetowa stanowi także formę

⁷⁵⁹ Szerzej zob. np.: C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych...*, 2011, s. 104-105; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2014, s. 41-42; M. Bartenbach, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 103.

Termin „samorządowa jednostka budżetowa” jest równoznaczny z terminem „jednostka budżetowa samorządu terytorialnego” i z tego powodu pojęcia te będą używane w niniejszej pracy zamiennie.

⁷⁶⁰ Zob. np.: C. Kosikowski, *Zasady i problemy ogólne finansów publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 272; tenże, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 104; C. Kosikowski, Z. Springer, *Finanse publiczne...*, s. 71; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 65; N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 197-198; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 184; E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 231; Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 65; P. Smoleń, *Art. 11. [Istota jednostki budżetowej]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 196; M. Bartenbach, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 103.

Jak nadmieniono, w okresie 1950-1990 nie posługiwano się w zasadzie wyrażeniem „publiczna gospodarka finansowa” (zob. szerzej przypis nr 665).

organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (por. art. 15 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r. z treścią art. 9 ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami prawnymi (a także z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, obowiązującymi w okresie do dnia wejścia w życie ustawy Prawo budżetowe z 1991 r.), w latach 1990-1998, tj. w okresie działania samorządu terytorialnego tylko na poziomie gminy, za samorządową jednostkę budżetową należało uważać taką jednostkę organizacyjną gminy, która pokrywała swoje wydatki bezpośrednio z budżetu gminy, a uzyskane dochody odprowadzała do tego budżetu⁷⁶¹. W kolejnych regulacjach ustawowych z zakresu prawa budżetowego, tj. w ustawach o finansach publicznych, począwszy od pierwszej ustawy z 1998 r. aż po aktualnie obowiązującą z 2009 r. – w odróżnieniu do ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., ustanowiono definicje jednostki budżetowej, mające jednocześnie zastosowanie do państwowych i samorządowych jednostek budżetowych. Konsekwencją wprowadzenia przez u.f.p. z 1998 r. do polskiego prawa pojęcia sektora finansów publicznych⁷⁶² było wskazanie w sformułowanej przez tę ustawę definicji jednostek budżetowych (a jej wzorem – także w definicjach jednostek budżetowych konstruowanych przez u.f.p. z 2005 r. i u.f.p. z 2009 r.), że jednostki budżetowe stanowią jednostki organizacyjne tegoż sektora. I tak, ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i 2005 r. określały jednostkami budżetowymi „takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego” (art. 18 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 20 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. ustawy). Niewielką modyfikację legalnej definicji jednostki budżetowej w porównaniu z definicjami ustanowionymi przez u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r. wprowadziła u.f.p. z 2009 r. Dodała ona zastrzeżenie, że jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej (por. art.

⁷⁶¹ Por. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 189; W. Misiąg, E. Suchocka-Rogulska, S. Tymiński, *Polski system...*, s. 21.

⁷⁶² W sensie normatywnym pojęcie „sektor finansów publicznych” pojawiło się w prawie polskim po raz pierwszy w art. 5 u.f.p. z 1998 r. Powołana ustawa nie zdefiniowała pojęcia sektora finansów publicznych, wskazywała natomiast, jakie podmioty zostały do niego zaliczone oraz dokonywała podziału sektora finansów publicznych na sektor rządowy oraz sektor samorządowy (szerzej zob. np. C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle...*, s. 297 i n.). Prawne ujęcie pojęcia sektora finansów publicznych przeszło ewolucję (zob. szerzej E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego...*, s. 21 i n.). Aktualnie obowiązująca u.f.p. z 2009 r. określa zakres podmiotowy sektora finansów publicznych w art. 9, nie przewidując już podziału sektora finansów publicznych na podsektory – zob. szerzej np.: C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, s. 75 i n.; A. Mierzwa, *Art. 9. [Podmioty sektora finansów publicznych]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 150 i n.

11 ust. 1 ustawy)⁷⁶³. Opierając się na legalnych definicjach jednostki budżetowej ustanowionych po dniu 1 stycznia 1999 r. (czyli po rozbudowie struktury samorządu terytorialnego) można stwierdzić, że pod pojęciem „samorządowa jednostka budżetowa” należało/należy rozumieć gminną, powiatową lub województwa samorządowego jednostkę organizacyjną, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu j.s.t., a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów tego budżetu (por. art. 18 ust. 1 u.f.p., art. 20 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 11 u.f.p. z 2009 r.)⁷⁶⁴.

Najważniejsza cecha samorządowej jednostki budżetowej, wyróżniająca ją na tle innych form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, wynika z przytoczonych powyżej legalnych definicji jednostki budżetowej. Jest nią szczególnie ścisły, zgodny z klasyczną zasadą powszechności budżetu, sposób powiązania samorządowej jednostki organizacyjnej z budżetem samorządowym. Cechę tę uznaje się za istotę jednostki budżetowej⁷⁶⁵. Warto dodać, że tego rodzaju formy organizacyjno-prawne (realizujące w pełni postulat powszechności budżetu) występują powszechnie w gospodarce finansowej większości państw, bez względu na uwarunkowania ustrojowo-gospodarcze, znajdując zastosowanie w różnych sferach działalności administracji publicznej⁷⁶⁶. N. Gajl wyróżniła podstawowe, powtarzające się w systemach prawnych różnych państw, cechy takich form, wymieniając m.in.: finansowanie za pomocą metody budżetowania brutto, wynikający z tej metody finansowania brak zależności między ponoszonymi wydatkami a osiąganymi dochodami, brak osobowości prawnej, gospodarowanie na podstawie planu finansowo-gospodarczego, zatwierdzanego po uchwaleniu budżetu, prowadzenie działalności

⁷⁶³ Słuszne wydają się wątpliwości, wyrażone przez L. Lipiec-Warzechę, odnoszące się do zasadności ustanowienia tego zastrzeżenia. W polskim systemie prawa osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (por. art. 33 Kodeksu cywilnego; zob. też np. T. Augustyniak, *Podmiotowość finansowoprawna jednostek budżetowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego 1979, nr 65, s. 89 i n.). Jeżeli zatem – jak stwierdza autorka – „przepisy szczególne milczą na temat cechy osobowości prawnej danej jednostki, oznacza to, że jednostka nie posiada osobowości prawnej i wszelkie dodatkowe zastrzeżenia są zbędne” (L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 11 ustawy).

⁷⁶⁴ Zob. też np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2000, s. 250; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 267; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 164; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 208; Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu...*, s. 53-54; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 54; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2001, s. 180; też, *Podstawy finansów...*, s. 381; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 67; tychże, *Reforma samorządowego sektora finansów publicznych w świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Prawo i Administracja, tom IX, K. Wojtczak (red.), Piła 2010, s. 92.

⁷⁶⁵ Zob. np.: J. Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1988, s. 70; J. Gliniecka, *Zasada różnorodności...*, s. 49; S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2006, s. 426, a w wyd. z 2013 - s. 426; P. Smoleń, Art. 11 [Istota jednostki budżetowej], w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 196.

Zagadnienie gospodarki finansowej samorządowej jednostki budżetowej zostanie szerzej omówione w dalszych rozważaniach (zob. rozdział IV pkt 3.2.2.).

⁷⁶⁶ Zob. szerzej np.: N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 198; P. Smoleń, Art. 11 [Istota jednostki budżetowej] ..., s. 196.

według księgowości – rachunkowości budżetowej, zobowiązanie do sporządzania sprawozdań finansowych z rocznej działalności i przedkładania ich organom kontrolnym⁷⁶⁷. Dalsze rozważania potwierdzą, że wszystkie wymienione przez N. Gajl cechy posiada samorządowa jednostka budżetowa w Polsce.

Drugą istotną cechą samorządowej jednostki budżetowej jest wyodrębnienie organizacyjne. Przejawia się ono w dysponowaniu przez samorządową jednostkę budżetową określonym mieniem (nieruchomościami i rzeczami ruchomymi)⁷⁶⁸, posiadaniu własnej struktury organizacyjnej, tj. organu zarządzającego (funkcję tę pełni kierownik jednostki) oraz kadry pracowniczej, wśród której szczególną rolę - z uwagi na obowiązki i uprawnienia – pełni główny księgowy jednostki⁷⁶⁹. Reprezentowanie samorządowej jednostki budżetowej i zarządzanie jej sprawami należy do kompetencji kierownika jednostki.

Za następną ważną cechą samorządowej jednostki budżetowej należy uznać brak osobowości prawnej⁷⁷⁰. W obrocie prawnym i postępowaniu sądowym samorządowa jednostka budżetowa korzysta z osobowości prawnej j.s.t.⁷⁷¹ Nie działa więc w imieniu własnym, lecz w imieniu i na rzecz macierzystej j.s.t. (dotyczy to także spraw podatkowych – samorządowa jednostka budżetowa nie posiada odrębności podatkowej)⁷⁷². Pomimo niewyposażenia w osobowość prawną, samorządowa jednostka budżetowa posiada pewien zakres uprawnień składających się na samodzielność w zakresie gospodarki finansowej oraz gospodarowania przekazanym jej mieniem⁷⁷³.

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, samorządowa jednostka budżetowa jest formą organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego mającą kształt

⁷⁶⁷ Zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 198.

⁷⁶⁸ Zgodnie z Kodeksem cywilnym, mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, ruchomościami są natomiast tylko rzeczy materialne (por. art. 44, 45 i 46 § 1 Kodeksu cywilnego).

⁷⁶⁹ Szerzej zob. rozdział IV pkt 2.2.

⁷⁷⁰ Jak wspomniano, cecha ta została wskazana wprost w art. 11 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.

⁷⁷¹ Podobnie np.: T. Augustyniak-Górna, *Podmiotowość finansowoprawna...*, s. 89 i n.; C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin...*, s. 53; tenże, *Zasady i procedury...*, s. 258; tenże, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 104; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2001, s. 85, 180; też, *Podstawy finansów...*, s. 381; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 11 ustawy; E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 232; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, s. 40-41.

⁷⁷² Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14, Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0276>; <http://www.sppw.rops.krakow.pl/wp-content/uploads/2016/02/wyrok-TS-UEw-sprawie-prejudycjalnej-C-27614.pdf>

⁷⁷³ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 11 ustawy. Szerzej na temat statusu prawnego jednostek budżetowych zob. T. Augustyniak-Górna, *Podmiotowość finansowoprawna...*, s. 89 i n.

Problematyka samodzielności samorządowej jednostki budżetowej w zakresie przekazanego jej mienia zostanie podjęta poniżej, zaś w zakresie gospodarki finansowej - w pkt 3.2.2. niniejszego rozdziału.

samorządowej jednostki organizacyjnej. Od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. samorządowe jednostki budżetowe są tworzone, łączone i likwidowane w dwóch trybach, tj.: 1) przez organ stanowiący j.s.t., w drodze uchwały (tak powstają np. samorządowe przedszkola, szkoły, szpitale - por. art. 17 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 18 ust. 3 pkt 2 u.f.p. z 1998 r., art. 21 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r., art. 12 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2009 r., art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym) oraz 2) na podstawie ustawy – tak powstają np. urzędy j.s.t.⁷⁷⁴

Tworząc samorządową jednostkę budżetową organ stanowiący j.s.t. wyposaża ją – dla umożliwienia realizacji wyznaczonych jednostce celów i zadań - w mienie, które pochodzi z zasobów majątkowych j.s.t.⁷⁷⁵ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny: Dz. U z 1997 r. Nr 115. poz. 742; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.), nieruchomości przekazywane są samorządowej jednostce budżetowej w trwały zarząd⁷⁷⁶, zaś ruchomości (maszyny, urządzenia, środki

⁷⁷⁴ Zob. np.: C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 71-72; C. Kosikowski, *Zasady i procedury...*, s. 258; tenże, *Sektor finansów...*, s. 39; tenże, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 109.

Samorządowe ustawy ustrojowe wskazują jako urzędy j.s.t.: urząd gminy (urząd miasta), starostwo powiatowe oraz urząd wojewódzki, traktując je jako aparat pomocniczy organu wykonawczego j.s.t. (por. art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). W literaturze i orzecznictwie słusznie zauważa się, że urzędy j.s.t. stanowią w praktyce także aparat pomocniczy organu stanowiącego j.s.t. oraz jego organów wewnętrznych: przewodniczącego rady/sejmiku i jego zastępców, komisji rady/sejmiku, klubu radnych oraz samych radnych [zob. np.: A. Szewc, *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, w: G. Jyż, Z. Pławiecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX nr 8707; Z. Leoński, *Zarys prawa...*, 2000, s. 164; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1823/06, LEX nr 2949890].

⁷⁷⁵ Podobnie np.: C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 72; L. Lipiec, *Komentarz do ustawy...*, LEX/el. 2008 nr 4184, Komentarz do art. 21 ustawy; też, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 12 ustawy.

⁷⁷⁶ Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej (por. art. 43-50 ustawy o gospodarce nieruchomościami; szerzej zob. np. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 110).

Trwały zarząd w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy cywilnoprawnej uprawniającej do władania nieruchomością, lecz jest publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02, LEX nr 159015). W ramach trwałego zarządu jednostka budżetowa ma prawo do korzystania z nieruchomości. Prawo to obejmuje w szczególności: korzystanie z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu działania jednostki budżetowej, zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości [zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.) za zgodą organu nadzorującego] oraz - po spełnieniu ustawowych warunków - oddanie nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd (por. art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

W trwały zarząd może zostać oddana nieruchomość będąca własnością lub będąca w wieczystym użytkowaniu podmiotu oddającego ją w trwały zarząd, a przy tym - zgodnie z art. 43 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami - nieruchomość taka może zostać oddana w trwały zarząd jedynie jednostce organizacyjnej należącej do podmiotu oddającego nieruchomość w trwały zarząd. Zatem nieruchomość stanowiąca własność określonej j.s.t. (lub oddana jej w użytkowanie wieczyste) może zostać przez tę jednostkę oddana w trwały zarząd tylko należącej do niej jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej (szerzej zob. np. E. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX nr 8979, komentarz do art. 43 ustawy).

transportu itp.) w użytkowanie⁷⁷⁷ (por. art. 43-50, art. 56 ustawy). Ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. i ustanowiona po niej u.f.p. z 1998 r. nie odnosiły się do konieczności wyposażenia samorządowej jednostki budżetowej w mienie, jednak obowiązek ten można było wyinterpretować z przepisów samorządowych ustaw ustrojowych oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. gospodarce nieruchomościami (por. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8 lit. i ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 19 lit. f ustawy o samorządzie województwa, powyżej powołane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wprost o tym, że tworzenie jednostki budżetowej łączy się z obowiązkiem określenia składników jej mienia wspomniała dopiero u.f.p. z 2005 r. (por. art. 21 ust. 2 ustawy), stanowi o nim także u.f.p. z 2009 r. (por. art. 12 ust. 2 ustawy).

Od dnia 1 stycznia 2006 r., tj. wejścia w życie u.f.p. z 2005 r., organ tworzący jednostkę budżetową jest obowiązany nadać jest statut (por. art. 21 ust. 2, art. 245 u.f.p. z 2005 r., art. 12 ust. 2 u.f.p. z 2009 r.)⁷⁷⁸. Statut samorządowej jednostki budżetowej powinien

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 stycznia 2012 r. (II SA/Gl 730/11, LEX nr 1106273) stwierdził: „Ustanowienie, na rzecz gminnej jednostki organizacyjnej, trwałego zarządu nieruchomością stanowiącą własność lub znajdującej się w użytkowaniu wieczystym gmin pozbawia wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast możliwości ich wynajmowania, wydzierżawiania lub oddawania ich w użytkowanie. Pozostawianie nieruchomości gminnej w trwałym zarządzie jej jednostki organizacyjnej pozbawia także rady gmin możliwości określania zasad ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt. 9 ustawy o samorządzie gminnym”.

⁷⁷⁷ Zob. np. P. Smoleń, *Art. 11 [Istota jednostki budżetowej]* ..., s. 204.

⁷⁷⁸ W tym miejscu rozważań można nadmienić, iż niejednoznaczne sformułowanie przepisów prawnych u.f.p. z 2005 r. ustanawiających obowiązek nadawania statutu samorządowym jednostkom budżetowym (por. art. 20 ust. 2 w związku z art. 238 ust. 3 ustawy) stało się powodem zrodzenia dużych wątpliwości wśród działaczy samorządowych oraz sporów w nauce, dotyczących tego, czy urząd j.s.t., będący w ujęciu prawnofinansowym samorządową jednostką budżetową (która jednak nie jest tworzona przez organ stanowiący j.s.t., lecz w drodze ustawy) powinien mieć statut. Rozbieżności w orzecznictwie oraz w poglądach przedstawicieli nauki doprowadziły do tego, że organy stanowiące niektórych j.s.t. nadały statuty urządowi samorządowemu, co należy ocenić krytycznie, jako naruszenie przepisów prawa (zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1534/06, LEX nr 294997, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1823/06, LEX nr 294989, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 lipca 2006 r., LEX nr O.0911/4/06, rozstrzygnięcie Wojewody Lubelskiego z dnia 6 maja 2009 r., NK.II.0911/208/09, Lubel. 2009/80/1974, LEX nr 515781, wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OSK 781/07, wyroki WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Ol 373/07 oraz z dnia 26 października 2006 r. sygn. akt II SA/Ol 625/06, wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 czerwca 2009 r., III SA/Lu 244/09, wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 czerwca 2009 r., III SA/Lu 244/09, LEX nr 562491, wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., II OSK 1636/09, wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 czerwca 2009 r., III SA/Lu 244/09, LEX nr 562491, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 18 lipca 2006 roku nr PN.0911-239/06; jako przykłady statutów urzędów j.s.t. można podać: Statut Urzędu Gminy w Rokietnicy (nadany uchwałą nr XLVI/449/2006 Rady Gminy Rokietnica z dnia 30 czerwca 2006 r.), Statut Urzędu Miasta Opola (nadany uchwałą nr LXV/743/06 Rady Miasta Opole z dnia 29 czerwca 2006 r.), Statut Urzędu Miejskiego w Koszalinie (nadany uchwałą nr XXXVI/562/2006 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 29 czerwca 2006 r.), Statut Urzędu Miasta Łodzi (nadany uchwałą nr LXXI/1319/06 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2006 r.), Statut Urzędu Miasta w Kazimierzu Dolnym (nadany uchwałą nr XLI/289/06 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 17 lipca 2006 r.), Statut Starostwa Powiatowego w Lublinie (nadany uchwałą nr XLVI/583/06 Rady Powiatu w Lublinie z dnia 30 czerwca 2006 r.), Statut Starostwa Powiatowego w Oświęcimiu (nadany uchwałą nr XXXI/326/2006 Rady Powiatu w Oświęcimiu z dnia 20 września 2006 r.), Statut Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego (nadany uchwałą nr II/49/19/2006 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 12 czerwca 2006 r.), Statut Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (nadany uchwałą nr XLVI/601/06 Sejmiku

określać co najmniej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności jednostki (por. art. 20 ust. 2 u.f.p. z 2005 r., art. 11 ust. 2 u.f.p. z 2009). W literaturze i orzecznictwie stwierdza się, że statut jednostki budżetowej jest aktem prawa wewnętrznego⁷⁷⁹. Można dodać, że wiele samorządowych jednostek organizacyjnych finansujących swoją działalność w formie samorządowej jednostki budżetowej posiadało statuty nadane przed wprowadzeniem powołanych przepisów prawnych, na mocy ustaw szczególnych (por. np. art. 58 ust. 6, art. 60 ustawy o systemie oświaty). Statuty te pozostawiono w mocy, prawodawca zastrzegł jednak, że ich treść musi być zgodna z przepisami ustawy o finansach publicznych (por. art. 238 ust. 1-2 u.f.p. z 2005 r., art. 105 ust. 1-2 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.). Samorządowym jednostkom budżetowym nieposiadającym statutów, organ stanowiący j.s.t. obowiązany był nadać statut, w ustawowo wyznaczonym terminie (por. art. 238 ust. 3 u.f.p. z 2005 r., art. 105 ust. 3 u.f.p. z 2009 r.)⁷⁸⁰.

Likwidacja samorządowej jednostki budżetowej utworzonej przez organ stanowiący j.s.t. następuje – od 1990 r. - w drodze uchwały także tego organu (por. art. 17 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 18 ust. 3 pkt 2 u.f.p. z 1998 r., art. 21 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r., art. 12 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2009 r., por. też art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym). Likwidując jednostkę budżetową, organ stanowiący j.s.t. jest obowiązany określić przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie jednostki (por. art. 18 ust. 4 u.f.p. z 1998 r., art. 21 ust. 3 u.f.p. z 2005 r., art. 12 ust. 3 u.f.p. z 2009 r.)⁷⁸¹. Takie określenie dokonywane jest również w sytuacji łączenia jednostek budżetowych (por. art. 18

Województwa Śląskiego z dnia 3 czerwca 2006 r.), Statut Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie (nadany uchwałą nr XLVIII/755/06 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 10 lipca 2006 r.). Doprecyzowanie przepisów prawa w kwestii statutu urzędu j.s.t. przyniosła u.f.p. z 2009 r., stanowiąc w art. 12 ust. 1, że tworząc jednostkę budżetową organ założycielski „nadaje jej statut, chyba, że odrębne ustawy stanowią inaczej”. Trudno powstrzymać się od uwagi, że zastosowany przez ustawodawcę zwrot „chyba, że odrębne ustawy stanowią inaczej” wydaje się nieco karkołomny, zwłaszcza, że art. 12 u.f.p. z 2009 r. odnosi się do jednostek budżetowych tworzonych przez wskazane organy. Karkołomność wspomnianego wyrażenia dostrzega także np. P. Smoleń, który dla jej usunięcia, proponuje modyfikację treści art. 11 ust. 2 u.f.p. z 2009 r. przez przyjęcie, że jednostka budżetowa działa na podstawie powołującej ją ustawy lub nadanego statutu (zob. P. Smoleń, *Art. 11 [Istota jednostki budżetowej]...*, s. 199).

⁷⁷⁹ Statut jednostki budżetowej nie ma charakteru aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego) – zob. np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 2007 r., ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 50; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., II SA/Op 324/11, LEX nr 899086; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 12 ustawy.

⁷⁸⁰ Ustawowym terminem wyznaczonym przez u.f.p. z 2005 r. był dzień 30 czerwca 2006 r. (por. art. 238 ust. 3 ustawy). Termin wyznaczony przez u.f.p. z 2009 r. upłynął w dniu 30 czerwca 2010 r. (por. art. 105 ust. 3 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.).

⁷⁸¹ Na marginesie można zauważyć, że w przepisach u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r. odnoszących się do zagadnienia likwidacji jednostek budżetowych, prawodawca dopuścił się niespójności terminologicznej, polegającej na zastosowaniu sformułowania „organ (...) określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu jednostki” (por. wyżej powołane przepisy u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r.). W u.f.p. z 2009 r. przepis prawny odnoszący się do poruszanej kwestii, został sformułowany poprawnie („Likwidując jednostkę budżetową organ (...) określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki” – por. art. 12 ust. 3 ustawy)

ust. 5 u.f.p. z 1998 r., art. 21 ust. 5 u.f.p. z 2005 r., art. 12 ust. 5 u.f.p. z 2009 r.). Wraz z likwidacją samorządowej jednostki budżetowej likwiduje się także szczególne formy finansowania jej działalności (o których będzie mowa w dalszych rozważaniach)⁷⁸².

Z analizy regulacji prawnych wynika, że prawodawca dopuszcza likwidację samorządowej jednostki budżetowej nie tylko w celu całkowitej likwidacji samorządowej jednostki organizacyjnej prowadzonej w analizowanej formie, ale także w celu zmiany formy organizacyjno-prawnej jednostki (por. art. 21 ust. 6 u.f.p. z 2005 r., art. 12 ust. 6 u.f.p. z 2009 r.). Dla określenia tego drugiego przypadku u.f.p. z 2005 r. posługiwała się wyrażeniem „przekształcenie jednostki budżetowej” (por. powyżej powołany przepis prawny u.f.p. z 2005 r.). W związku z celem przyświecającym likwidacji samorządowej jednostki budżetowej, prawodawca przewidział dwa odmienne sposoby postępowania z należnościami i zobowiązaniami likwidowanej jednostki. W przypadku definitywnej likwidacji samorządowej jednostki organizacyjnej będącej w ujęciu prawnofinansowym samorządową jednostką budżetową, jej należności i zobowiązania przejmuje urząd j.s.t. (por. art. 21 ust. 4 u.f.p. z 2005 r., art. 12 ust. 4 u.f.p. z 2009 r.). Jeżeli natomiast likwidacja samorządowej jednostki budżetowej dokonywana jest z zamiarem nadania samorządowej jednostce organizacyjnej innej formy organizacyjno-prawnej, to organ stanowiący j.s.t. może zdecydować o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez nowo utworzoną jednostkę (por. art. 21 ust. 7 u.f.p. z 2005 r., art. 12 ust. 7 u.f.p. z 2009 r.)⁷⁸³.

Od 1990 r. forma samorządowej jednostki budżetowej znajduje powszechne zastosowanie przy realizacji zadań publicznych⁷⁸⁴. Jak sygnalizowano, w niektórych przypadkach prawodawca wręcz narzuca nadawanie samorządowym jednostkom organizacyjnym formy samorządowej jednostki budżetowej. Dotyczy to np. samorządowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty. Od dnia 1 stycznia 2011 r. utworzone i prowadzone przez j.s.t. przedszkola, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki artystyczne, placówki kształcenia ustawicznego, ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego mogą działać tylko w formie samorządowej jednostki budżetowej (por. art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym przez art. 14 pkt 2 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.)⁷⁸⁵. W nauce prawa

⁷⁸² Zob. rozdział IV pkt 3.3.

⁷⁸³ Zob. też np.: K. Sawicka, *Zakres budżetu...*, s. 27-28; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 110-111.

⁷⁸⁴ Zob. np.: A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 164; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 208.

⁷⁸⁵ Inny przykład: ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o działalności leczniczej wskazuje samorządową jednostkę budżetową jako jedną z dwóch dopuszczalnych form organizacyjno-prawnych w jakich – od dnia 1 lipca 2011 r. mogą być tworzone samorządowe jednostki organizacyjne wykonujące działalność leczniczą, np. samorządowe szpitale (por. art. 6 ust. 2, art. 221 ustawy; zob. też rozdział IV pkt 3.4.2, przypisy).

finansowego stwierdza się, że forma jednostki budżetowej jest odpowiednia zwłaszcza dla wykonywania zadań publicznych, których realizacja musi następować niezależnie od tego, czy ewentualne wpływy chociaż w części będą w stanie pokryć konieczne wydatki⁷⁸⁶. Prawodawca dopuszcza nadawanie formy samorządowej jednostki budżetowej jednostkom organizacyjnym samorządu terytorialnego wykonującym zadania gospodarcze o charakterze użyteczności publicznej (por. art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej)⁷⁸⁷, jednak przedstawiciele nauki wskazują, że działalność jednostek budżetowych powinna mieć charakter niegospodarczy, co wynika ze specyficznego sposobu ich finansowania, charakteryzującego się niskim stopniem elastyczności⁷⁸⁸.

W literaturze przedmiotu podaje się, że jednostka budżetowa jest historycznie najstarszą formą organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej⁷⁸⁹. W formie tej funkcjonował zawsze aparat wykonawczy organów ustawodawczych i wykonawczo-zarządzających państwa oraz organy i instytucje mu podległe i przez niego utworzone, jednostki wojska i policji, jak również organy kontroli państwowej, ochrony prawa, sądy i trybunały. W formie tej działały także zwykłe jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne z zakresu

⁷⁸⁶ Zob. np.: J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 172; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 54; też, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 45; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, s. 40.

⁷⁸⁷ W art. 2 ustawy o gospodarce komunalnym, stwierdza się, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez j.s.t. w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. W literaturze podkreśla się, że z brzmienia tego przepisu wynika *a contrario*, że do wykonywania zadań gospodarczych o charakterze użyteczności publicznej j.s.t. mogą tworzyć i wykorzystywać wszelkie dopuszczalne przez prawo formy organizacyjno-prawne, w tym zarówno formy przewidziane przez przepisy prawa budżetowego samorządu terytorialnego, jak i inne (zob. szerzej np.: C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy...*, s. 24-25; tenże, *Polskie publiczne...*, 2001, s. 298; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce...*, s. 33-34; P. Sosnowski, *Finanse i gospodarka...*, s. 175-176).

W świetle art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, ustanawiającego zakaz prowadzenia przez j.s.t. działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej w formie samorządowego zakładu budżetowego (forma ta zostanie omówiona w rozdziale IV w pkt 3.4), niedopatrzaniem ze strony prawodawcy wydaje się nieustanowienie wprost podobnego zakazu w stosunku do samorządowej jednostki budżetowej. Zakaz ten został ustanowiony, jednak jego ustalenie wymaga dokonania wykładni przepisów prawa; wynika on np. z treści art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej oraz z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa (podobnie stwierdza np. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX nr 7825, Komentarz do art. 7 ustawy).

⁷⁸⁸ Zob. np.: J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe...*, 1977, s. 69-70; T. Augustyniak, *Podmiotowość finansowoprawna...*, s. 88; A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 35, 164; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 208; C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin...*, s. 54; E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 44-45.

Pomimo uwag przedstawicieli nauki na temat niegospodarczego charakteru samorządowej jednostki budżetowej z badań ekonomistów wynika, że w praktyce forma ta znajduje zastosowanie także przy realizacji zadań ze sfery gospodarki komunalnej o charakterze użyteczności publicznej. W 2004 r. samorządowe jednostki budżetowe dominowały wśród jednostek wykonujących usługi w dziedzinach zieleń miejska i drogownictwo (zob. szerzej M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy zarządzania...*, s. 306).

⁷⁸⁹ Zob. np.: C. Kosikowski, *Podmioty prawa...*, s. 346; tenże, *Zasady i problemy...*, s. 272; tenże, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 104; C. Kosikowski, Z. Springer, *Finanse publiczne...*, s. 71; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 65; N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s., 197-198; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 184; E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 231; Z. Ofiarski, *Prawo finansowe...*, s. 65; M. Bartenbach, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 103.

oświaty i wychowania, kultury, pomocy społecznej, ochrony zdrowia itp.⁷⁹⁰ **Z badań przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy wynika, że spośród form prawnych, w jakich mogła być organizowana gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego w okresie II RP dwie formy wykazywały wiele cech wspólnych z samorządową jednostką budżetową. Były nimi: forma służąca finansowaniu działalności urzędu (biura) j.s.t. – nazwana przez autorkę „formą organizacyjną gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.” oraz forma służąca finansowaniu działalności zakładu samorządowego powiązanego z budżetem administracyjnym⁷⁹¹ za pomocą metody budżetowania brutto – określona przez autorkę „formą budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego”⁷⁹². Do najważniejszych cech wspólnych wspomnianych form międzywojennych i samorządowej jednostki budżetowej należy zaliczyć: finansowanie za pomocą metody budżetowania brutto, brak osobowości prawnej, wyodrębnienie organizacyjne, wykonywanie zadań publicznych ze sfery samorządu terytorialnego, działanie na podstawie aktów kierownictwa wewnętrznego. Zdaniem autorki niniejszej pracy wspólne cechy między podanymi formami organizacyjno-prawnymi są na tyle istotne, że dwie wyżej wymienione międzywojenne formy można uznać za praformy samorządowej jednostki budżetowej.**

3.2.2. Gospodarka finansowa samorządowej jednostki budżetowej

Od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. prawodawca konsekwentnie wskazuje, że samorządowymi jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, które pokrywają swoje wydatki (zarówno osobowe, materiałowe jak i inwestycyjne) bezpośrednio z budżetu j.s.t., a pobrane dochody (np. opłaty, różne wpłaty) odprowadzają na rachunek dochodów tego budżetu (por. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 15 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 18 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 20 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 11 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.). **Finansowanie samorządowych jednostek budżetowych odbywa się zatem za pomocą metody budżetowania brutto**

⁷⁹⁰ Zob. J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 65.

⁷⁹¹ Zob. przyjęte w niniejszej pracy rozumienie terminu “budżet administracyjny” – rozdział II pkt 2.2.

⁷⁹² Szerzej zob. rozdział II pkt 3.1. Zob. też analizę uzasadniającą wyodrębnienie dwóch wymienionych form organizacyjno-prawnych (a nie jednej formy) gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP, przeprowadzoną w rozdziale II w pkt 3.3.2.1.

[podobnie jak finansowanie dwóch form organizacyjno-prawnych, służących wykonywaniu działalności budżetowej j.s.t. w okresie II RP, uznanych przez autorkę niniejszej pracy za praformy samorządowej jednostki budżetowej, czyli – używając nazw nadanych przez autorkę „formy organizacyjnej gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.” oraz „formy budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego”⁷⁹³]. Środki na wydatki samorządowej jednostki budżetowej są przekazywane z rachunku bankowego budżetu samorządowego na rachunek bankowy danej jednostki budżetowej⁷⁹⁴. Wykorzystanie przez jednostkę budżetową osiągniętych dochodów na pokrycie własnych wydatków stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych i podlega sankcjom prawnym (por. art. 57 ust. 1 pkt 11 w związku z art. 73 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 138 ust. 1 pkt 10 u.f.p. z 1998 r. przed zmianami wprowadzonymi przez art. 198 pkt 3 ustawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Reżimem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych objęte jest także nieprzekazanie przez samorządową jednostkę budżetową do budżetu j.s.t. w należytą wysokość pobranych przez nią dochodów oraz nieterminowe przekazanie tych dochodów (por. art. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Podstawą gospodarki finansowej samorządowej jednostki budżetowej w danym roku budżetowym jest – od 1990 r. - plan dochodów i wydatków, nazywany planem finansowym (por. art. 11 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 11 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 18 ust. 6 u.f.p. z 1998 r., art. 20 ust. 4 u.f.p. z 2005 r., art. 11 ust. 3 u.f.p. z 2009 r.). Jak wynika z przeprowadzonych (w rozdziale II niniejszej pracy) analiz, plany finansowe jednostek organizacyjnych działających w okresie II RP w dwóch formach organizacyjno-prawnych uznanych przez autorkę niniejszej pracy za praformy samorządowej jednostki budżetowej nazywano „budżetami”⁷⁹⁵. **Podobnie jak budżety jednostek finansowanych w praformach samorządowej jednostki budżetowej, plan finansowy samorządowej jednostki budżetowej odzwierciedla odpowiedni fragment budżetu samorządowego, co jest**

⁷⁹³ Zob. rozdział IV pkt 3.2.1.

⁷⁹⁴ Zob. np.: A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 164; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 208.

Samorządowe jednostki budżetowe posiadają swoje rachunki bankowe. Jedne służą realizacji ich wydatków, przekazywane są na nie środki z budżetu j.s.t. Drugie służą jedynie pobieraniu przez jednostki budżetowe dochodów, tworzących zasoby budżetu j.s.t. (zob. np. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 61).

⁷⁹⁵ Zob. szerzej rozdział II pkt 3.2.2. i pkt 3.3.2.1. oraz rozdział IV pkt 3.2.1.

konsekwencją pełnej zależności gospodarki finansowej jednostek budżetowanych brutto od budżetu samorządowego i jego zasobów⁷⁹⁶. Szczegółowe zasady i tryb sporządzania planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych oraz dokonywania zmian w tych planach określa Minister Finansów w drodze rozporządzenia (por. art. 32 u.f.p. z 1998 r., art. 28 u.f.p. z 2005 r., art. 17 u.f.p. z 2009 r.)⁷⁹⁷. Opracowanie i zatwierdzanie planu finansowego samorządowej jednostki budżetowej należy do kompetencji kierownika jednostki, który ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej tej jednostki (por. np. art. 28a u.f.p. z 1998 r., art. 44 u.f.p. z 2005 r., art. 53 u.f.p. z 2009 r.)⁷⁹⁸. **Wspomniane kompetencje kierownika samorządowej jednostki budżetowej są zbieżne z kompetencjami kierowników jednostek organizacyjnych działających w okresie II RP w praformach samorządowej jednostki budżetowej⁷⁹⁹.**

Szczególne znaczenie w gospodarce finansowej każdej j.s.t. spełnia plan finansowy urzędu j.s.t., będącego w sensie prawnofinansowym samorządową jednostką budżetową⁸⁰⁰. **Prawodawca współczesny jasno wskazuje podstawy prawne urzędu j.s.t. [w odróżnieniu od prawodawcy II RP, który nie określił wprost podstaw gospodarki finansowej formy prawnej, w jakiej miała być finansowana działalność urzędu (biura) j.s.t. (uznanej przez autorkę za praformę samorządowej jednostki budżetowej)], a od przyjęcia pierwszej z ustaw o finansach publicznych (tj. u.f.p. z 1998 r.) jednoznacznie określa treść planu finansowego urzędu j.s.t.⁸⁰¹ Zgodnie ze wskazaniem prawodawcy, plan finansowy urzędu j.s.t. ma obejmować wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych przynależących do danej j.s.t., w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organów stanowiącego i wykonawczego j.s.t. (por. art. 126 ust. 3 u.f.p. z 1998 r., art. 186 ust. 3 u.f.p. z 2005 r., art. 249 ust. 3 u.f.p. z 2009 r.). W planie finansowym urzędu j.s.t. należy uwzględnić także m.in. różnego typu dotacje (np. dotacje dla**

⁷⁹⁶ Podobnie np. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 61.

⁷⁹⁷ Właściwe rozporządzenia Ministra Finansów zostały podane wcześniej – zob. rozdział IV pkt 2.2.

⁷⁹⁸ Jest to tzw. zasada odpowiedzialności kierownika jednostki organizacyjnej za całość jej gospodarki finansowej (szerzej zob. rozdział IV pkt 2.2). Można dodać, że sporządzanie i prawidłowe wykonanie planu finansowego urzędu j.s.t., będącego w ujęciu prawnofinansowym samorządową jednostką budżetową, należy do kompetencji kierownika urzędu j.s.t., a więc odpowiednio do rodzaju urzędu j.s.t. – wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa (por. art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa).

⁷⁹⁹ Zob. rozdział II pkt 3.2.2. i pkt 3.3.2.1.

⁸⁰⁰ Zob. C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 292; zob. też rozdział IV pkt 3.2.2.

⁸⁰¹ Planem finansowym urzędu j.s.t. jest – podobnie jak innych samorządowych jednostek budżetowych – plan dochodów i wydatków, nazywany w regulacjach z zakresu prawa budżetowego samorządu terytorialnego – „planem finansowym” (por. przepisy prawne powołane w rozważaniach poświęconych problematyce podstawy gospodarki finansowej samorządowych jednostek budżetowych).

Na temat podstaw gospodarki finansowej formy prawnej służącej finansowaniu działalności urzędu (biura) j.s.t. w okresie II RP zob. szerzej rozdział II pkt 3.2.2.

samorządowych zakładów budżetowych, dotacje przekazywane na rzecz innych j.s.t.), wpłaty na rzecz związków j.s.t., wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej, płatności oraz składki wpłacane na rzecz instytucji krajowych i zagranicznych (por. art. 126 ust. 4 u.f.p. z 1998 r., art. 186 ust. 4 u.f.p. z 2005 r., art. 249 ust. 4 u.f.p. z 2009 r.). Jasne określenie treści planu finansowego urzędu j.s.t. ma duże znaczenie w praktyce, eliminuje bowiem spory interpretacyjne dotyczące przypisania niektórych wydatków do poszczególnych samorządowych jednostek budżetowych⁸⁰².

Planowanie finansowe w samorządowych jednostkach budżetowych jest ściśle sprzężone z procedurą tworzenia budżetu j.s.t. (kolejna ważna cecha wspólna z formami międzywojennymi uznanymi za praformy samorządowej jednostki budżetowej)⁸⁰³.

Ustalony w wyznaczonym trybie projekt planu finansowego samorządowej jednostki budżetowej (sporządzony w szczególowości dział, rozdział i paragraf), zgodny z projektem uchwały budżetowej j.s.t.⁸⁰⁴, zatwierdzony przez kierownika tej jednostki, stanowi podstawę gospodarki finansowej samorządowej jednostki budżetowej w okresie od dnia 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planu finansowego na podstawie informacji o kwotach dochodów i wydatków wynikających z uchwały budżetowej j.s.t. (por. art. 125 u.f.p. z 1998 r., art. 185 u.f.p. z 2005 r., art. 248 u.f.p. z 2009 r., § 2, 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 4, 5 ust. 1, 3, § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 4, 6 ust. 3, § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 5, 6 ust. 2, § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010). W ustawowo przyjętym terminie (21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej), organ wykonawczy j.s.t. przekazuje samorządowym jednostkom budżetowym informacje o ostatecznych kwotach ich dochodów i wydatków, a jednostki te są zobowiązane na tej podstawie dostosować projekty swoich planów do uchwały budżetowej j.s.t. (por. art. 126 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.f.p. z 1998 r., art. 186 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.f.p. z 2005 r., art. 249 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.f.p. z 2009 r.).

Ujęte w planie finansowym samorządowej jednostki budżetowej wielkości wydatków i rozchodów stanowią nieprzekraczalne limity, a ich przeznaczenie nie może być zmienione

⁸⁰² Podobnie stwierdza np. K. Sawicka, *Procedura wykonywania...*, s. 232; szerzej na temat planu finansowego urzędu j.s.t. zob. np.: M. Ofiarska, *Organizacja pracy...*, s. 0-61; J. Leńczuk, *Art. 249. [Plan finansowy urzędu j.s.t.; przekazanie informacji; harmonogram realizacji budżetu]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1098-1099.

⁸⁰³ Zob. np.: K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 55; też, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 46; M. Bartenbach, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 106.

⁸⁰⁴ Zgodność projektu planu finansowego samorządowej jednostki budżetowej z projektem uchwały budżetowej podlega weryfikacji organu wykonawczego j.s.t. (por. § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.).

poza sytuacjami określonymi w prawie⁸⁰⁵. Jest to tzw. zasada dyrektywnego charakteru wydatków i rozchodów publicznych, mająca szczególne znaczenie w gospodarce finansowej samorządowych jednostek budżetowych (por. art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 26 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 1998 r., art. 34 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r., art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2009 r.)⁸⁰⁶. Złamanie tej zasady stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (por. art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych)⁸⁰⁷.

Normując zasady działania samorządowych jednostek budżetowych prawodawca poświęca dużo uwagi (zaznaczyć należy: w regulacjach z zakresu prawa budżetowego samorządu terytorialnego w wąskim ujęciu) problematyce kompetencji finansowych kierowników jednostek⁸⁰⁸. Oprócz wspomnianych już przepisów określających kompetencje kierownika samorządowej jednostki budżetowej przy opracowywaniu i zatwierdzaniu planów finansowych jednostki oraz regulacji stanowiących o jego odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej jednostki, wymienić można jeszcze przepisy nadające kierownikowi samorządowej jednostki budżetowej uprawnienia do zaciągania zobowiązań do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki (por. art. 132 u.f.p. z 1998 r., art. 193 u.f.p. z 2005 r., art. 261 u.f.p. z 2009 r.). Stanowią one podstawę niezyskiwania pełnomocnictwa od organu wykonawczego j.s.t. do zaciągania wyżej

⁸⁰⁵ Odstępstwa od zasady dyrektywnego charakteru wydatków dopuszczalne są jedynie w sytuacjach zmiany budżetu j.s.t. Gdy zostaną one wprowadzone, organ wykonawczy j.s.t. jest obowiązany do zawiadomienia samorządowych jednostek budżetowych o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzonych w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zawiadomienie to stanowi podstawę do wprowadzenia zmian w planie finansowym samorządowej jednostki budżetowej (por. § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.). Szerzej zob. np.: J. Glumińska-Pawlic, *Wykonywanie i obsługa...*, s. 423; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 57; też, *Zakres budżetu...*, s. 29; też, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 46-47.

⁸⁰⁶ Zob. też rozdział IV pkt 2.2.

⁸⁰⁷ Kierownik samorządowej jednostki budżetowej, niezależnie od wielkości przyznanych tej jednostce środków finansowych i ich stosunku do faktycznych potrzeb jednostki, ma obowiązek przestrzegać omawianej zasady, a niedobór środków nie upoważnia go do jej złamania (zob. orzeczenie GKO z dnia 26 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.-92/121/2005/936, LEX nr 176575, orzeczenie GKO z dnia 6 października 2003 r., DF/GKO/Odw.-29/45-46/2003, LEX nr 81706).

⁸⁰⁸ Występowanie rozbudowanych przepisów prawnych normujących kompetencje finansowe kierowników samorządowych jednostek budżetowych w regulacjach prawa prawie budżetowego samorządu terytorialnego w wąskim znaczeniu wydaje się godne zaznaczenia dlatego, że w okresie II RP problematyka kompetencji finansowych kierowników jednostek organizacyjnych działających w formach uznanych przez autorkę niniejszej pracy za praformy samorządowej jednostki budżetowej była traktowana marginesowo (przepisy dotyczące tych kompetencji zawierano w ustawach szczególnych z dziedzin, w których j.s.t. wykonywały zadania publiczne (zob. rozdział II pkt 3.1)).

wymienionych zobowiązań, o którym stanowią samorządowe ustawy ustrojowe (por. art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 48 ust. 2-3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 56 ustawy o samorządzie województwa)⁸⁰⁹. Innym przykładem wspomnianych regulacji prawnych mogą być przepisy umożliwiające przyznanie kierownikowi samorządowej jednostki budżetowej przez organ wykonawczy j.s.t. uprawnienia do dokonywania przeniesień planowanych wydatków w trakcie roku budżetowego (por. 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 11 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2006 r., § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.)⁸¹⁰. Rozwiązanie to służyć ma zwiększeniu zakresu samodzielności samorządowej jednostki budżetowej.

Oprócz zasady planowości, zasady dyrektywnego charakteru wydatków i rozchodów, zasady odpowiedzialności kierownika jednostki za całość jej gospodarki finansowej oraz zasady ograniczeń zaciągania zobowiązań, w gospodarce finansowej samorządowej jednostki budżetowej obowiązują wszystkie omówione wcześniej zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego⁸¹¹.

⁸⁰⁹ Zaciąganie zobowiązań przez kierownika samorządowej jednostki budżetowej w wysokościach nieprzekraczających limitów wydatków określonych w planie finansowym jednostki nie wymaga uzyskania pełnomocnictwa od organu wykonawczego j.s.t., bowiem samodzielną podstawę do zaciągania takich zobowiązań stanowią powołane powyżej przepisy prawa budżetowego samorządu terytorialnego. W sytuacji konieczności zaciągnięcia zobowiązania nieuwzględnionego w planie finansowym samorządowej jednostki budżetowej, kierownik jednostki powinien podjąć działania zmierzające do zmiany planu finansowego lub inne działania w granicach obowiązującego porządku prawnego [zob. szerzej np.: C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 298; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 589; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 261 ustawy; J. Leńczuk, *Art. 261 [Wysokość zobowiązania pieniężnego]*, w: P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1114-1115 (i powołana tam literatura); zob. też: orzeczenie GKO z dnia 21 września 2006 r., DF/GKO-4900-51/64/06/1541, Biul. NDFP 2007, nr 1, poz. 6, orzeczenie GKO z dnia 22 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-43/56/06/1249, orzeczenie GKO z dnia 8 listopada 2010 r., BDF1/4900/88/99/10/2396, LEX nr 794046].

⁸¹⁰ O dokonanych przeniesieniach wydatków, kierownik samorządowej jednostki budżetowej jest zobowiązany poinformować organ wykonawczy j.s.t. w terminie 7 dni od dnia dokonania zmiany (por. art. 128 ust. 3 u.f.p. z 1998 r., art. 188 ust. 4 u.f.p. z 2005 r., art. 258 ust. 2 u.f.p. 2009 r., § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 12 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2006 r., § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.).

⁸¹¹ Zob. rozdział IV pkt 2.2.

3.3. Szczególne formy finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej

Rygory budżetowania brutto, przede wszystkim wymogi ustalania z góry wydatków jednostki organizacyjnej oraz przestrzegania zasady dyrektywności wydatków, sprawiają, że gospodarka finansowa jednostki budżetowej jest mało elastyczna⁸¹². Ponadto brak związku między osiąganymi przez jednostkę budżetową dochodami a ponoszonymi przez nią wydatkami nie zachęca do maksymalizacji dochodów i oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych⁸¹³. Uelastycznieniu gospodarki finansowej jednostki budżetowej oraz pobudzeniu jednostek budżetowych do większej aktywności w prowadzonej działalności i wypracowania lepszego wyniku finansowego służą szczególne formy finansowania działalności jednostki budżetowej. W ujęciu doktrynalnym są one uznawane za formy wyodrębnienia finansowego, a w przypadku niektórych form – także wyodrębnienia organizacyjnego, części działalności podstawowej jednostki budżetowej lub jej działalności ubocznej⁸¹⁴. Formy te wprowadzają do gospodarki finansowej jednostki budżetowej mechanizm samofinansowania. Dochody lub przychody uzyskane z części działalności jednostki budżetowej nie są bowiem odprowadzane do budżetu, lecz mogą być wykorzystywane na potrzeby zarówno szczególnej formy finansowania jednostki budżetowej, jak i macierzystej jednostki budżetowej⁸¹⁵. Warto zaznaczyć, że **tego rodzaju rozwiązań nie stosowano w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego w okresie II RP (w którym wykształcono formy uznane przez autorkę niniejszej pracy za praformy samorządowej jednostki budżetowej)**.

W literaturze prawnofinansowej zdecydowana większość autorów zalicza szczególne formy finansowania działalności jednostki budżetowej do form gospodarki budżetowej netto (inaczej: form budżetowania netto)⁸¹⁶. Niektórzy z nich, podobnie jak prawodawca w ustawie Prawo budżetowe z 1991 r., posługują się w stosunku do tej gospodarki terminem „gospodarka pozabudżetowa” (por. art. 16 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r.) i

⁸¹² Zob. np.: N. Gajl, *Budżet a Skarb...*, s. 284-285; J. Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1988, s. 71; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 61.

⁸¹³ Zob. np.: N. Gajl, *Formy budżetowania ...*, s. 41; C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 314; tenże, *Zasady i problemy...*, s. 271; K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 40; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 65-66; zob. też rozdział 1 pkt 2 niniejszej pracy, w którym odniesiono się do problematyki zalet i wad budżetowania brutto.

⁸¹⁴ Por. A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, s. 54.

⁸¹⁵ Podobnie stwierdza np. A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, s. 55.

⁸¹⁶ Zob. np.: J. Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1988, s. 69; A. Komar, *Finanse publiczne...*, 1996, s. 86; E. Ruśkowski, *Budżet państwa...*, s. 81; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 21; C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, s. 271; tenże, *Zasady i procedury...*, s. 256; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 182, 382; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 54; U. Wawer, *Budżet w systemie...*, s. 24.

określają omawiane formy jako formy organizacyjno-prawne gospodarki pozabudżetowej⁸¹⁷. Stosowanie takiej terminologii wydaje się jednak wadliwe⁸¹⁸. Szczególne formy finansowania działalności jednostki budżetowej są przecież formami wewnętrznymi gospodarki finansowej jednostki budżetowej, przez ścisły związek z jednostką budżetową działają one w ramach budżetu, nie poza nim⁸¹⁹. Wśród przedstawicieli nauki prawa finansowego można też spotkać opinie, że szczególne formy finansowania działalności jednostki budżetowej stanowią formy pośrednie między klasycznymi formami budżetowania brutto i budżetowania netto, powstałe z połączenia obu metod budżetowania i z tego względu powinno nazywać się je „formami mieszanymi”⁸²⁰. Są i tacy, którzy używając argumentu, że omawiane formy stanowią formy szczególne w stosunku do form finansowanych metodą budżetowania brutto, nazywają je szczególnymi (lub: specjalnymi) formami budżetowania⁸²¹.

Katalog szczególnych form finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej ustanowionych od 1990 r. tworzą: gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej, środki specjalne samorządowej jednostki budżetowej, rachunek dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej oraz wydzielony rachunek dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie o systemie oświaty. Tylko jedna forma – wymieniona w katalogu jako ostatnia – jest obecnie wykorzystywana w gospodarce budżetowej j.s.t., pozostałe zaś formy należą już do form historycznych.

Zaletami szczególnych form finansowania działalności jednostek budżetowych są niewątpliwie: ograniczenie sztywności gospodarki finansowej jednostek budżetowych, stworzenie bodźców do prowadzenia tej gospodarki w sposób efektywny i oszczędny⁸²², a także – zwłaszcza w przypadku gospodarstwa pomocniczego - możliwość zaoszczędzenia środków budżetowych (zagadnienie to zostanie szerzej omówione w dalszych

⁸¹⁷ Zob. np.: E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 183, 382; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 50; też, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 37-38; U. Wawer, *Budżet w systemie...*, s. 23.

⁸¹⁸ Podobnie do autorki krytyczne oceny na temat używania wobec szczególnych form finansowania działalności jednostek budżetowych sformułowali np.: Z. Pirożyński, *System budżetowy...*, s. 116; N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 207; T. Dębowska-Romanowska, *Prawne pojęcie nadzoru...*, s. 118; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 20; C. Kosikowski, *Zasady i procedury...*, s. 256).

⁸¹⁹ Podobnie np.: C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, s. 272.

⁸²⁰ Zob. np.: N. Gajl, *Formy budżetowania...*, s. 42; też, *Gospodarka budżetowa...*, s. 207.

⁸²¹ Zob. np.: N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 207; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania..., jednostek sektora finansów publicznych*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008, s. 48; tenże, *Formy funkcjonowania...*, 2014, s. 54; tenże, Art. 223 [Dochody gromadzone na wydzielonym rachunku], w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 999.

⁸²² Podobnie np.: Z. Pirożyński, *System budżetowy...*, s. 115; N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 207; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 185.

rozważaniach⁸²³). Przedstawiciele nauki prawa finansowego wskazują także na wady tych form. Zdaniem A. Borodo, szczególne formy finansowania jednostek budżetowych, przez naruszanie zasady zupełności budżetu „nadmiernie komplikują system organizacyjny finansów budżetowych”⁸²⁴. E. Chojna-Duch zwraca uwagę na inną jeszcze kwestię, a mianowicie na obciążanie budżetów publicznych skutkami niegospodarności i błędnych decyzji podejmowanych przez jednostki budżetowe w ramach prowadzonej przez nie samodzielnej działalności gospodarczej⁸²⁵.

3.3.1. Gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej

3.3.1.1. Pojęcie, historia i charakterystyka gospodarstwa pomocniczego

Gospodarstwo pomocnicze⁸²⁶ to jedna z dwóch (obok środków specjalnych) najstarszych szczególnych form finansowania działalności jednostki budżetowej⁸²⁷. Z badań przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy wynika, że forma gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej została wprowadzona do polskiego prawa budżetowego w 1951 r. (a zatem krótko po likwidacji samorządu terytorialnego w Polsce)⁸²⁸. Pojęcie gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej występuje np. w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu Państwa na rok 1951 (nota budżetowa)⁸²⁹, a także w uchwale Prezydium Rządu z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie zasad sfinansowania inwestycji w roku 1951 r. (M.P. z 1950 r. Nr 133, poz. 1701); mówi się tam o „gospodarstwach pomocniczych, należących do jednostek,

⁸²³ Zob. rozdział IV pkt 3.3.1.2.

⁸²⁴ Zob. A. Borodo, *Wybrane zagadnienia...*, s. 19.

⁸²⁵ Zob. np. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 185.

⁸²⁶ Jeśli w dalszych rozważaniach mowa będzie o gospodarstwie pomocniczym to należy przez to rozumieć gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej.

⁸²⁷ Podobnie np.: C. Kosikowski, *Podmioty prawa...*, s. 351; tenże, *Formy prawne...*, s. 314-315; Z. Pirożyński, *System budżetowy...*, s. 113 i n.

⁸²⁸ Taką samą informację podaje np. C. Kosikowski, (zob. C. Kosikowski, *Podmioty prawa...*, s. 351). Trudno dokładnie ustalić akt prawny, który wprowadził formę gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej do polskiego prawa budżetowego. Na temat likwidacji samorządu terytorialnego zob. rozdział III pkt 1.

⁸²⁹ Szerzej na temat postanowień zarządzenia Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 1950 (noty budżetowej na 1951 r.) zob. np.: Z. Strzemżalski, *System budżetowy...*, s. 115-116; A. Szafran, *Pozabudżetowe środki specjalne*, *Finanse* 1951, nr 2 (3), s. 64 i n.

W tym miejscu można dodać, iż zarówno w okresie Polski Ludowej, jak i w czasach współczesnych (tj. od 1990 r.) zarządzenia ministra finansów były i są zaliczane do źródeł prawa budżetowego - zob. szerzej np.: M. Weralski, *Polskie prawo budżetowe*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982, s. 98; A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 14-15.

których wydatki i dochody są objęte brutto budżetami” (por. § 5 pkt. 3 a uchwały)⁸³⁰. W regulacji prawnej o randze ustawy pojęcie gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej pojawiło się po raz pierwszy w ustawie z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym. Powołana ustawa stanowiła, że „działalność uboczna lub część działalności podstawowej jednostek budżetowych może być finansowana bezpośrednio z dochodów uzyskiwanych z tej działalności w formie gospodarstwa pomocniczego - jeżeli działalność ta wymaga wyodrębnienia organizacyjnego” (por. art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy).

W okresie od dnia 27 maja 1990 r. (tj. dnia rozpoczęcia działalności przez rady gmin i wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym) do dnia 31 grudnia 2010 r. (ustawowy termin likwidacji gospodarstw pomocniczych), gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej stanowiło formę organizacyjno-prawną zarówno gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa, jak i gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (por. art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 20 u.f.p. z 1998 r., art. 26 u.f.p. z 2005 r.). Prawodawca sformułował ogólną definicję gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej, mającą jednocześnie zastosowanie do gospodarstw pomocniczych państwowych i samorządowych jednostek budżetowych. W oparciu o przepisy prawa, gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej można zdefiniować jako wyodrębnioną z samorządowej jednostki budżetowej, pod względem organizacyjnym i finansowym, część jej podstawowej

⁸³⁰ Niewątpliwie istotne znaczenie dla rozwoju formy gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej odegrało zarządzenie Ministra Finansów Nr 10/52 z dnia 8 sierpnia 1951 r. o środkach specjalnych oraz o gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 1952 r. (por. § 29 zarządzenia) (tekst zarządzenia dostępny np. w zbiorze przepisów prawnych opracowanym przez T. Okolskiego i J. Wierzbowskiego, *Budżety terenowe i finansowanie przedsiębiorstw terenowych. Ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki komunalnej. Zbiór przepisów prawnych*, Warszawa 1951, s. 219-224). Postanowiono w nim, że „Gospodarstwa pomocnicze są prowadzone ubocznie przez jednostki budżetowe i w zasadzie nie mają odrębnych od tych jednostek zadań w planie gospodarczym” (por. § 15 ust. 1 zarządzenia). Za gospodarstwa pomocnicze prawodawca uznawał także „gospodarstwa rolne stanowiące część składową instytutów naukowo-badawczych” (por. § 15 ust. 2 zarządzenia). We wspomnianym zarządzeniu zaznaczono, że „Gospodarstwa pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej” (por. § 21 ust. 1 zarządzenia) i ustanowiono dwoisty system finansowania gospodarstw pomocniczych: na zasadach uproszczonych lub na zasadach rozrachunku gospodarczego (por. § 22 ust. 1 zarządzenia). Można w tym miejscu dodać, że ten dwoisty system finansowania gospodarstw pomocniczych obowiązywał aż do końca 1990 r. (zasady finansowania gospodarstw pomocniczych ujednoliciła ustawa Prawo budżetowe z 1991 r.) (szerzej zob. np.: Z. Pirożyński, *System budżetowy...*, s. 113 i n.; C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 315; tenże, *Podmioty prawa...*, s. 352 i n.; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 93 i n.; N. Gajl, *Budżet a Skarb...*, s. 282-283; J. Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1988, s. 73; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 76-77; K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 52).

działalności⁸³¹ lub działalność uboczną⁸³² (por. art. 16 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 20 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.). W sensie prawnym gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej nie było zatem samoistną jednostką organizacyjną, pomimo posiadania cechy wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego, lecz stanowiło część (element) macierzystej jednostki budżetowej⁸³³. Podobnie jak samorządowa jednostka budżetowa, gospodarstwo pomocnicze nie miało osobowości prawnej⁸³⁴.

Wyodrębnienie organizacyjne gospodarstwa pomocniczego wyrażało się w wyodrębnieniu majątkowym, posiadaniu odrębnej struktury organizacyjnej oraz zorganizowanego zespołu pracowniczego (zwykle z kierownikiem na czele⁸³⁵)⁸³⁶. Natomiast wyodrębnienie finansowe gospodarstwa pomocniczego wyrażało się w prowadzeniu przez nie gospodarki finansowej na podstawie własnego planu finansowego oraz posiadaniu odrębnego od macierzystej jednostki budżetowej rachunku bankowego⁸³⁷ [por. art. 20 ust. 6 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 3 u.f.p. z 2005 r., § 4 ust. 1, § 6 ust. 1 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 45 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 62 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 4 ust. 1, § 6 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja

⁸³¹ Działalnością taka mogło być np. prowadzenie internatu, warsztatu zawodowego, gospodarstwa rolnego przez publiczną szkołę ponadgminąjalną.

⁸³² Działalność taka mogła przybierać postać zakładu poligraficznego, stołówki, bufetu przy urzędzie j.s.t.

⁸³³ Podobnie stwierdzają np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 192; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 269; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 65; J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 174; U. Wawer, *Budżet w systemie...*, s. 26.

⁸³⁴ Zob. szerzej np.: C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 80; C. Kosikowski, *Zasady i procedury...*, s. 262.

⁸³⁵ Kierownika gospodarstwa pomocniczego powoływał i odwoływał kierownik jednostki budżetowej, przy której utworzono i prowadzono gospodarstwo (por. § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych). Warto dodać, że w okresie od dnia 16 maja 1991 r. do dnia 1 stycznia 2001 r. obowiązywał przepis prawny, zgodnie z którym, jeżeli rozmiar działalności gospodarstwa pomocniczego nie uzasadniał potrzeby zatrudnienia kierownika i głównego księgowego, funkcje te mogły być powierzone pracownikom jednostki budżetowej (por. § 5 ust. 3 w zw. z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych; zob. też np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 193).

Kierownik i pracownicy gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej byli jednocześnie pracownikami jednostki budżetowej, przy której utworzono gospodarstwo pomocnicze (C. Kosikowski, *Sektor finansów...*, s. 31).

⁸³⁶ Zob. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 64; szerzej zob. J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 77-78.

⁸³⁷ W sytuacji likwidacji gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej bank dokonywał zamknięcia rachunku gospodarstwa oraz przekazywał środki finansowe pozostałe po przeprowadzeniu rozliczeń likwidacyjnych na rachunek dochodów budżetu samorządowego, z którym była powiązana jednostka budżetowa prowadząca to gospodarstwo (por. § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 45 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 52 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 62 ust. 5 i § 71 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.).

1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (M.P. Nr 19, poz. 127) w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych].

Przy charakteryzowaniu gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej na szczególne podkreślenie zasługuje pomocniczy (wspierający) charakter jego działalności w stosunku do macierzystej jednostki budżetowej. Jest to jedna z najważniejszych cech tej formy organizacyjno-prawnej, występująca nieprzerwanie, bez względu na przyjmowane rozmaite szczegółowe rozwiązania dotyczące zasad jej funkcjonowania, w ponad pół wieku trującym okresie jej stosowania w gospodarce budżetowej w Polsce⁸³⁸.

Od ustanowienia gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej formą organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego decyzję o utworzeniu, przekształceniu w inną formę organizacyjno-prawną lub likwidacji gospodarstwa pomocniczego podejmował kierownik samorządowej jednostki budżetowej, po uprzednim uzyskaniu zgody organu wykonawczego j.s.t. (por. art. 20 ust. 3 pkt. 2 u.f.p. z 1998 r., art. 27 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r., § 2 ust. 1 pkt 1 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 2 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). Zgoda taka nie była wymagana w przypadku urzędów j.s.t. (będących w ujęciu prawnofinansowym samorządowymi jednostkami budżetowymi), w których decyzję o utworzeniu, przekształceniu lub likwidacji gospodarstwa podejmowali samodzielnie ich kierownicy, czyli wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa (por. art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa)⁸³⁹. Tworząc gospodarstwo pomocnicze, kierownik samorządowej jednostki budżetowej określał nazwę i siedzibę gospodarstwa pomocniczego, nazwę i siedzibę jednostki budżetowej, przedmiot działalności wyodrębnionej z zakresu działalności jednostki budżetowej oraz składniki majątkowe przydzielone gospodarstwu przez jednostkę budżetową (por. art. 20 ust. 4 u.f.p. z 1998 r., art. art. 27 ust. 2 u.f.p. z 2005 r., § 2

⁸³⁸ Zob. np.: Z. Pirożyński, *System budżetowy...*, s. 113-114; C. Kosikowski, *Podmioty prawa...*, s. 352; A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 192; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 166; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 65; też, *Zakres budżetu...*, s. 37; U. Wawer, *Budżet w systemie...*, s. 26.

Cechę tę podkreślono nawet w uzasadnieniu do projektu u.f.p. z 2009 r., w którym założono likwidację tej formy organizacyjno-prawnej finansów publicznych (zob. Sejm RP VI kadencji, druk nr 1181, Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 2).

⁸³⁹ Zob. C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 78.

ust. 2 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 2 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). W sytuacji likwidacji gospodarstwa pomocniczego jego składniki majątkowe, należności i zobowiązania przejmowała jednostka budżetowa, przy której gospodarstwo funkcjonowało (por. art. 20 ust. 5 u.f.p. z 1998 r., art. 27 ust. 3 u.f.p. z 2005 r., § 3 ust. 2 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 3 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych)⁸⁴⁰. Przepisy prawa zezwalały na działanie przy samorządowej jednostce budżetowej kilku gospodarstw pomocniczych (por. § 2 ust. 4 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, § 45 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 52 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 62 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 2 ust. 4 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych).

Według danych Ministerstwa Finansów w 2007 r. funkcjonowało ogółem 1044 gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych. W liczbie tej znajdowało się 637 gospodarstw pomocniczych prowadzonych przez samorządowe jednostki budżetowe; zatrudniały one ok. 6 tys. osób⁸⁴¹. W 2009 r. prawodawca, dążąc do podniesienia przejrzystości finansów publicznych i konsolidacji sektora finansów publicznych, poważnie zreorganizował gospodarkę budżetową⁸⁴². Jednym z elementów tej reformy była likwidacja – w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. – wszystkich, tj. państwowych i samorządowych, gospodarstw pomocniczych (por. art. 87 ust. 1 pkt 1 i 3 Przepisów wprowadzających u.f.p. z

⁸⁴⁰ Podstawową przesłanką likwidacji gospodarstwa pomocniczego było niespełnianie przez jednostkę finansowaną w omawianej formie organizacyjno-prawnej wymogu samofinansowania (zob. szerzej rozdział IV pkt 3.3.1.2).

⁸⁴¹ Zob. Sejm RP VI kadencji, druk nr 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 4.

⁸⁴² Zob. Sejm VI kadencji, druk nr 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 2; Sejm RP VI kadencji, druk nr 1182: Uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, s. 1.

2009 r.)⁸⁴³. Oznaczało to całkowitą eliminację formy gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej z publicznej gospodarki budżetowej⁸⁴⁴.

Można nadmienić, że decyzję o likwidacji formy gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej środowiska samorządowe przyjęły z dezaprobatą, co znalazło wyraz w licznych krytycznych wypowiedziach zamieszczonych w publikacjach prasowych⁸⁴⁵. Trudno nie zgodzić się z wieloma przedstawianymi argumentami, a przede wszystkim z tym, że w wielu przypadkach gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych stanowiły optymalną [pod względem skuteczności i – co ważne jakości – wykonania powierzonych zadań (osiąganej dzięki wysokiemu stopniowi specjalizacji), racjonalności wydatkowania środków publicznych (samofinansującą się, pozwalającą zaoszczędzić środki budżetowe), sprawdzoną w ciągu wielu lat istnienia] formę organizacyjno-prawną gospodarki finansowej samorządu terytorialnego⁸⁴⁶. Jako przykład efektywnie działających samorządowych gospodarstw pomocniczych można podać warsztaty szkolne publicznych szkół ponadpodstawowych, np. gospodarstwa pomocnicze przy szkołach rolniczych. Zapoznając uczniów z tajnikami wybranego przez nich zawodu, wspomniane jednostki nie tylko pokrywały koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych, ale jeszcze osiągały zyski, które w prawnie określonej wysokości przeznaczone były na inwestycje, np. modernizację posiadanych urządzeń i maszyn czy zakup nowego

⁸⁴³ Zob. Sejm RP VI kadencji, druk nr 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 2; Sejm RP VI kadencji, druk nr 1182: Uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, s. 2-3.

⁸⁴⁴ W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych negatywnie oceniono działanie tej formy organizacyjno-prawnej. Przedmiotem krytyki stała się m.in. (pozytywnie oceniana przez autorkę niniejszej pracy) zasada świadczenia usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej według kosztów własnych. W dokumencie tym wspomniano także o „niezadawalającej efektywności funkcjonowania niektórych gospodarstw pomocniczych”, przyznano jednak, że występowało ono „raczej okresowo” (zob. Sejm RP VI kadencji, druk nr 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 3). W tym miejscu można dodać, że z badań przeprowadzonych przez J. Stankiewicza, dotyczących państwowych gospodarstw pomocniczych wynika, że w latach 1999-2005, przychody tych jednostek były nie tylko stabilne, ale wręcz wykazywały tendencje wzrostowe. Znaczna liczba gospodarstw pomocniczych osiągała zyski z działalności, które zasilają budżet państwa (zob. J. Stankiewicz, *Debudytyzacja finansów...*, s. 80-81).

⁸⁴⁵ Zob. np.: J. Lewandowska, *Dyrektorzy szkół rolniczych nie chcą likwidacji gospodarstw pomocniczych*, Gazeta Pomorska z dnia 24 marca 2010 r.; Ł. Zalewski, I. Dudzik, *700 mln zł dla firm, a nie gospodarstw pomocniczych*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 26 października 2009 r.; Ł. Zalewski, *Zamiast oszczędności będą koszty*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 13 października 2009 r.; M. Chojnacka, *Powiat sępoleński. Ważą się losy Suchorączka i Sypniewa*, Gazeta Pomorska z dnia 2 marca 2010 r.

⁸⁴⁶ Zob. źródła podane w przypisie wyżej; zob. też np.: J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 174; A. Wernik, *Opinia o poselskim projekcie ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 1828)*, Ekspertyza nr 298, IP-104 P, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu [online] <http://biurowe.sejm.gov.pl/>, zwłaszcza uwagi zawarte w pkt. 2.1. opinii; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Reforma samorządowego...*, s. 99 i n. Negatywnie formę gospodarstwa pomocniczego oceniała natomiast np. Z. Gilowska, która określała ją (podobnie jak formę zakładu budżetowego) „instytucją anachroniczną i nieefektywną”, przeżytkiem pochodzącym z okresu gospodarki scentralizowanej, w którym panował system nakazowo-rozdzielczy (zob. Z. Gilowska, *Konsolidacja finansów publicznych. Utopia czy potrzeba?*, w: J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (komitet red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 496-497).

sprzętu rolniczego⁸⁴⁷. Dobrą opinią cieszyły się także samorządowe gospodarstwa pomocnicze świadczące usługi poligraficzne (np. zakłady poligraficzne utworzone i prowadzone przy urzędach j.s.t.), budowlane i remontowe, transportowe itp.⁸⁴⁸

Narzuconą przez prawodawcę likwidację gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych przeprowadzali kierownicy macierzystych, w stosunku do gospodarstw, samorządowych jednostek budżetowych, po uzyskaniu opinii dotyczącej terminu rozpoczęcia i zakończenia ich likwidacji, wydawanej przez organ wykonawczy j.s.t. (por. art. 27 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 89 ust. 2 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.). Wymóg uzyskania wspomnianej opinii nie dotyczył likwidacji gospodarstwa pomocniczego działającego przy urzędzie j.s.t. (por. art. 89 ust. 3 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r., art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa).

Zadania publiczne realizowane przez gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych mogły zostać przejęte jednostki budżetowe, przy których działały gospodarstwa. Organy j.s.t. mogły też podjąć decyzję o wykonywaniu tych zadań w innej formie organizacyjno-prawnej, np. w formie samorządowego zakładu budżetowego (jeżeli jednostka wykonywała zadanie/zadania w dziedzinie wymienionej w art. 14 u.f.p. z 2009 r.)⁸⁴⁹ albo w formach prawnych spoza form gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (np. w formie spółki prawa handlowego⁸⁵⁰, w drodze zakupu usług na wolnym rynku, przy zastosowaniu obowiązujących procedur zamówień publicznych)⁸⁵¹.

3.3.1.2. Gospodarka finansowa gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej

Gospodarka finansowa gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej opierała się na zasadzie samofinansowania. Gospodarstwo miało pokrywać koszty swojej działalności (a inaczej: dokonywać wydatków) głównie z uzyskiwanych

⁸⁴⁷ Zob. szerzej J. Lewandowska, *Dyrektorzy szkół rolniczych nie chcą likwidacji gospodarstw pomocniczych*, Gazeta Pomorska z dnia 24 marca 2010 [online] <http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100324/WLOCLAWEK01/490658082>.

⁸⁴⁸ Zdaniem E. Ruśkowskiego, jeśli gospodarstwo pomocnicze funkcjonowało prawidłowo i jego finanse były dobrze kontrolowane, to zapewniało dobrą jakość usług (wynikającą ze specjalizacji) oraz ich niską cenę (zob. wypowiedź E. Ruśkowskiego przytoczoną w materiale Ł. Zalewskiego, I. Dudzik, *700 mln zł ...*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 26 października 2009).

⁸⁴⁹ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.4.

⁸⁵⁰ Zob. szerzej rozdział IV pkt 1.2. i pkt 1.3.

⁸⁵¹ Zob. Sejm VI kadencji, druk nr 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 4; szerzej zob. też np. B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Reforma samorządowego...*, s. 100-103.

przychodów własnych (por. art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 20 ust. 2 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 2 u.f.p. z 2005 r.). Przychodami gospodarstwa pomocniczego były przede wszystkim przychody z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej (por. art. 20 ust. 2 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 2 u.f.p. z 2005 r.). Ponadto mogło ono otrzymywać dotacje przedmiotowe z budżetu samorządowego (por. art. 20 ust. 7 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 4 u.f.p. z 2005 r., § 13 pkt. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych). W sytuacji niespełniania przez gospodarstwo pomocnicze wymogu samofinansowania, kierownik samorządowej jednostki budżetowej, przy której ono działało był zobowiązany przeprowadzić jego likwidację (por. § 3 ust. 1 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r., § 46 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 53 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 63 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.).

Przeprowadzona analiza regulacji prawa budżetowego samorządu terytorialnego nie wykazała ustanowienia jakichkolwiek ograniczeń prawnych odnoszących się do zakresu świadczonych przez gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej usług lub sprzedawanych przez nie wyrobów ani do podmiotów, będących odbiorcami (nabywcami) usług lub wyrobów gospodarstwa. Można zatem stwierdzić, że gospodarstwo pomocnicze mogło sprzedawać swoje wyroby i świadczyć usługi zarówno na rzecz samorządowej jednostki budżetowej, która je utworzyła, jak i na zewnątrz. Prawodawca ustanowił natomiast ograniczenie odnoszące się do kwestii odpłatności za usługi i wyroby gospodarstwa pomocniczego. Obowiązywała reguła, że gospodarstwo pomocnicze planuje produkcję oraz sprzedaje wyroby i usługi po cenach ustalonych według ogólnie obowiązujących zasad, natomiast sprzedaż na rzecz macierzystej jednostki budżetowej dokonywana jest za odpłatnością kalkulowaną bez uwzględniania zysku, czyli po kosztach własnych (por. art. 20 ust. 9 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 6 u.f.p. z 2005 r., § 6 ust. 2 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 6 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach

samorządowych)⁸⁵². Uzasadnione wydaje się przypuszczenie, że rozwiązanie to miało służyć zachowaniu wspierającego charakteru gospodarstwa pomocniczego wobec samorządowej jednostki budżetowej, przy której gospodarstwo działało. Dzięki niemu, zdaniem autorki niniejszej pracy, gospodarstwo pomocnicze w autentyczny sposób pomagało macierzystej jednostce budżetowej w realizacji jej zadań, spełniało więc swoją funkcję – jednostki pomocniczej dla jednostki budżetowej⁸⁵³. Zaletą omawianego rozwiązania prawnego była także możliwość zaoszczędzenia środków budżetowych, wynikająca z kupowania wyrobów i usług po kosztach własnych gospodarstwa zamiast od podmiotów zewnętrznych, np. od przedsiębiorców, których działalność z samej istoty nastawiona jest przeciw na maksymalizację zysków⁸⁵⁴. Zasada sprzedaży wyrobów i usług gospodarstwa pomocniczego na rzecz macierzystej jednostki budżetowej według kosztów własnych jest jednak negatywnie oceniana przez niektórych przedstawicieli nauki prawa finansowego. K. Sawicka zwraca uwagę na to, że nie sprzyjała ona racjonalności i efektywności funkcjonowania gospodarstwa pomocniczego⁸⁵⁵. Taki zarzut pojawił się także w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych⁸⁵⁶, przewidującego całkowitą likwidację formy gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej⁸⁵⁷.

W sytuacji osiągania przez gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej zysków, był on w połowie (po zapłaceniu należności podatkowych) odprowadzany do budżetu samorządowego (por. art. 20 ust. 10 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 7 u.f.p. z 2005 r., § 9 ust. 1 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 43 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 50 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 60 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.). Wpłaty zysków od gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych stanowiły

⁸⁵² Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 193; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 167.

⁸⁵³ Zalety omawianego rozwiązania dostrzegał także np. C. Kosikowski (zob. np.: C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, s. 276; tenże, *Zasady i procedury...*, s. 262; tenże, *Sektor finansów...*, s. 31; C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 80).

⁸⁵⁴ Podobnie stwierdza np. A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2014, s. 55.

Zarobkowy charakter działalności uznaje się za podstawową, konstytutywną cechę działalności gospodarczej w literaturze i orzecznictwie (zob. np.: M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 42-43; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 361; uchwałę SN z dnia 21 kwietnia 1989 r., III CZP 24/89, OSN 1990, nr 1990, nr 2-3; wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 maja 2010 r., sygn. akt II FSK 86/09, LEX nr 596629). Cecha ta wskazywana jest także w legalnej definicji działalności gospodarczej [por. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.), art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.)].

⁸⁵⁵ K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 52.

⁸⁵⁶ Zob. Sejm RP VI kadencji, druk nr 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 3.

⁸⁵⁷ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.3.1.1.

źródła dochodów własnych j.s.t. (por. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, art. 3 pkt 5, art. 8 pkt 3, art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, art. 4 pkt 3, art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przed zmianami wprowadzonymi przez art. 59 pkt 1-3 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.). W ten sposób – co należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza w świetle trudności finansowych j.s.t. występujących permanentnie od 1990 r.⁸⁵⁸ - gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych zasilały budżety samorządowe. Pozostała (w wysokości 50%) część zysku mogła być wykorzystana na potrzeby własne gospodarstwa pomocniczego. O jej przeznaczeniu decydował kierownik samorządowej jednostki budżetowej przy której utworzono gospodarstwo (por. § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 43 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 50 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 60 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.).

Podstawą gospodarki finansowej gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej był – zgodnie z zasadą planowości obowiązującą od 1990 r. w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego - roczny plan finansowy⁸⁵⁹. Plan ten był odrębny od planu finansowego samorządowej jednostki budżetowej, przy której działało gospodarstwo⁸⁶⁰. Ujmowano w nim przede wszystkim przychody gospodarstwa pomocniczego, jego wydatki stanowiące koszty działalności, rachunek zysków i strat, stan środków obrotowych oraz rozliczenia z budżetem samorządowym (por. art. 20 ust. 6 i 11 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 8 u.f.p. z 2005 r., § 6 ust. 1 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 6 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). Plany finansowe

⁸⁵⁸ Na temat trudności finansowych samorządu terytorialnego występujących od 1990 r. nadmieniono w rozdziale IV w pkt 1.2.

⁸⁵⁹ Szerzej zob. rozdział IV pkt 2.2.

⁸⁶⁰ Wynika to z legalnych definicji omawianej formy organizacyjno-prawnej, w których wskazuje się na odrębność finansową gospodarstwa pomocniczego od macierzystej jednostki budżetowej (por. art. 16 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 20 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.).

gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych zamieszczano w formie załączników w uchwale budżetowej j.s.t. (por. art. 124 ust. 1 pkt. 5 u.f.p. z 1998 r., art. 165 ust. 4, art. 184 ust. 1 pkt. 7 u.f.p. z 2005 r.)⁸⁶¹.

Projekt planu gospodarstwa pomocniczego opracowywał kierownik gospodarstwa pomocniczego (w szczególności dział, rozdział i paragraf) (por. § 40 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 46 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 55 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.). Plan finansowy gospodarstwa pomocniczego podlegał obligatoryjnemu zatwierdzeniu przez kierownika macierzystej jednostki budżetowej (por. § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 40 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 46 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 55 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 6 ust. 3 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). Kierownik gospodarstwa pomocniczego mógł dokonywać, w trakcie roku budżetowego, zmian w planie finansowym gospodarstwa, jednak pod warunkiem, że nie spowodowały one zmniejszenia wpłat do budżetu samorządowego ani zwiększenia dotacji z budżetu (por. art. 20 ust. 12 u.f.p. z 1998 r., art. 26 ust. 8 i 9 u.f.p. z 2005 r., § 8 ust. 1 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych, § 8 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). Sposób i tryb opracowania planów finansowych gospodarstw pomocniczych, dokonywania zmian w tych planach normowały rozporządzenia wydane przez Ministra Finansów (niejednokrotnie powoływane w prowadzonych rozważaniach).

Gospodarka finansowa gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej musiała być prowadzona z poszanowaniem wszystkich zasad obowiązujących w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego, a więc oprócz wyżej wspomnianej zasady planowości, także zasady legalności gromadzenia dochodów, zasady celowości, oszczędności i terminowości wydatków publicznych, zasady rachunkowości, zasady sprawozdawczości budżetowej, kontroli finansowej i innych⁸⁶².

⁸⁶¹ Zob. np. J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 174.

⁸⁶² Szerzej zob. rozdział IV pkt 2.2.

3.3.2. Środki specjalne samorządowej jednostki budżetowej

Środki specjalne samorządowej jednostki budżetowej⁸⁶³ to następna już historyczna szczególna forma finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej. W odróżnieniu od formy gospodarstwa pomocniczego, środki specjalne nie były wyodrębnione organizacyjnie z macierzystej jednostki budżetowej⁸⁶⁴. Ich wyodrębnienie ograniczało się jedynie do sfery finansowej. Brak wyodrębnienia organizacyjnego powodował, że nauka prawa finansowego uznawała środki specjalne jednostki budżetowej za najprostszą formę prowadzenia gospodarki budżetowej netto⁸⁶⁵.

Istota środków specjalnych jednostki budżetowej polegała na tym, że dochody uzyskane przez jednostkę budżetową z oznaczonych źródeł, w ramach prowadzenia jej działalności podstawowej lub ubocznej, nie były odprowadzane do budżetu, lecz gromadzone na specjalnym rachunku bankowym i wykorzystywane przez jednostkę budżetową na pokrycie określonych wydatków, związanych z tą działalnością⁸⁶⁶. Następowало zatem powiązanie określonych dochodów osiąganych przez jednostkę budżetową z określonego typu jej wydatkami⁸⁶⁷. System finansowania środków specjalnych przypominał więc funkcjonowanie funduszu celowego i z tego powodu niektórzy przedstawiciele nauki prawa finansowego określają środki specjalne „substytutem wewnętrznego funduszu celowego jednostki budżetowej”⁸⁶⁸.

W literaturze przedmiotu można znaleźć informacje wskazujące na to, że pierwowzór środków specjalnych powstał w Związku Radzieckim, w okresie przed wybuchem II wojny światowej⁸⁶⁹. Formą środków specjalnych jednostki budżetowej objęto w Związku Radzieckim finansowanie wielu wydatków w żłobkach, przedszkolach, internatach,

⁸⁶³ Jeżeli w dalszych rozważaniach mowa będzie o środkach specjalnych, to należy przez to rozumieć środki specjalne jednostki budżetowej.

⁸⁶⁴ Cechę tę akcentuje się w literaturze i w orzecznictwie – zob. np.: Z. Strzemżalski, *System budżetowy...*, s. 115; C. Kosikowski, *Podmioty prawa...*, s. 352; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 66; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 69.

„Środki specjalne nie są odrębnymi jednostkami organizacyjnymi i mogą być tworzone tylko w ramach jednostki budżetowej” (uchwała RIO w Białymstoku z dnia 20 lipca 2001 r., 2044/01, OwSS 2002/1/27/27, LEX nr 51473).

⁸⁶⁵ Zob. np. E. Ruśkowski, *Budżet państwa...*, s. 81.

⁸⁶⁶ Podobnie np. K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 69.

⁸⁶⁷ Zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 82; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2011, s. 55-56.

⁸⁶⁸ Zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 83; C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, s. 277; na temat formy funduszu celowego zob. szerzej rozdział IV pkt 4.

⁸⁶⁹ Zob.: N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 205; A. Szafran, *Pozabudżetowe środki...*, s. 67, 68. Rozwiązania radzieckiego aktu prawnego pochodzącego z dnia 12 grudnia 1930 r. o środkach specjalnych instytucji, objętych budżetem związkowym (Zbiór Praw ZSRR z 1931 r., Nr 1, poz. 3) omówił np. A. Szafran (zob. A. Szafran, *Pozabudżetowe środki...*, s. 68).

bibliotekach, muzeach itp.⁸⁷⁰ Do polskiego prawa budżetowego środki specjalne jednostki budżetowej zostały wprowadzone w 1951 r., na mocy zarządzenia Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu Państwa na rok 1951 (nota budżetowa) (a zatem w krótkim czasie po likwidacji samorządu terytorialnego)⁸⁷¹. Natomiast w regulacji prawnej o randze ustawy pojęcie środków specjalnych pojawiło się po raz pierwszy w ustawie z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym. Ustawa ta stanowiła, że działalność uboczna lub część działalności podstawowej jednostek budżetowych może być finansowana bezpośrednio z dochodów uzyskiwanych z tej działalności „w formie środków specjalnych” - jeżeli działalność ta nie wymaga wyodrębnienia organizacyjnego (por. art. 10 ust. 2 pkt. 2 ustawy)⁸⁷².

Po przywróceniu samorządu terytorialnego w 1990 r. forma środków specjalnych jednostki budżetowej mogła być stosowana w gospodarce budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa oraz w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego [por. art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe, art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 2 pkt 2, art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 21 u.f.p. z 1998 r. przed zmianami wprowadzonymi przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 273, poz. 2703)]. Interesujący (zdaniem autorki niniejszej pracy) jest sposób określania formy środków specjalnych przez współczesnego prawodawcę. Otóż zarówno w ustawie Prawo budżetowe z 1991 r., jak i w u.f.p. z 1998 r. środki specjalne zostały zdefiniowane nie jako forma organizacji gospodarki budżetowej, ale jako określone dochody jednostki budżetowej gromadzone przez nią na wyodrębnionym rachunku bankowym (por. art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 21 ust. 1 u.f.p. z 1998 r.)⁸⁷³. Trafne wydaje się założenie, że taki sposób (według autorki niniejszej pracy – niewłaściwy) definiowania środków specjalnych jednostki budżetowej prawodawca współczesny przejął z regulacji

⁸⁷⁰ Zob.: N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 206; A. Szafran, *Pozabudżetowe środki...*, s. 69 i n.

⁸⁷¹ Podobne informacje podali np. C. Kosikowski i J. Brożek (zob.: C. Kosikowski, *Podmioty prawa...*, s. 351; J. Brożek, *Gospodarka pozabudżetowa...*, s. 146; też, *Niektóre problemy gospodarki pozabudżetowej*, *Finanse* 1970, nr 12, s. 29).

⁸⁷² Problematykę rozwoju środków specjalnych jednostki budżetowej w okresie Polski Ludowej omówili wnikliwie np. J. Brożek oraz J. Stankiewicz (zob. np.: J. Brożek, *Gospodarka pozabudżetowa...*, s. 146 i n.; też, *Niektóre problemy...*, s. 29 i n.; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 84).

⁸⁷³ Wprawdzie w u.f.p. z 1998 r. przepisy dotyczące środków specjalnych zamieszczono w rozdziale poświęconym formom organizacyjno-prawnym jednostek sektora finansów publicznych, jednak w przepisie prawnym konstruującym legalną definicję omawianej instytucji, środki specjalne określono w podany przez autorkę niniejszej pracy sposób (por. art. 21 ust. 1 u.f.p. z 1998 r.). Do zbieżnego z autorką niniejszej pracy wniosku doszli także np. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski i A. Olesińska (zob. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 67).

ustawowych normujących problematykę gospodarki budżetowej ustanowionych w 1970 r. i 1984 r. (por. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe, art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe)⁸⁷⁴.

Z rozważań poświęconych istocie środków specjalnych jednostki budżetowej wynika, że była to forma wyodrębniona z jednostki budżetowej jedynie pod względem finansowym. Środki specjalne samorządowej jednostki budżetowej nie miały zatem kształtu samorządowej jednostki organizacyjnej, lecz stanowiły jedynie urządzenie gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W tym miejscu można zauważyć, że w okresie II RP oraz w latach 1944-1950 wszystkie formy, w jakich organizowana była działalność budżetowa j.s.t. miały kształt samorządowych jednostek organizacyjnych. Powracając do problematyki wyodrębnienia środków specjalnych z samorządowej jednostki budżetowej, należy stwierdzić, że odrębność finansowa środków specjalnych wyrażała się w odrębnym planie finansowym środków specjalnych oraz odrębnym (w znaczeniu: innym niż jednostki budżetowej) rachunku bankowym, na którym były gromadzone zasoby środka specjalnego [por. art. 21 ust. 1, 3 i 4 u.f.p. z 1998 r., § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1990 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych, § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych (M.P. Nr 19, poz. 128) w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych]. Korzystanie z omawianej formy (zdaniem autorki niniejszej pracy) motywowało samorządową jednostkę organizacyjną będącą samorządową jednostką budżetową do aktywnego i efektywnego działania oraz uelastyczniało jej gospodarkę finansową⁸⁷⁵. Jak wynika z rozważań przeprowadzonych na temat istoty środków specjalnych, środki finansowe stanowiące zasoby środków specjalnych były przeznaczane na określone wydatki samorządowej jednostki budżetowej. Jednostka ta była zatem bezpośrednio

⁸⁷⁴ Tylko ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym stanowiąc, że działalność jednostek budżetowych może być finansowana w formie środków specjalnych, określała środki specjalne jako formę organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej (por. art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy). Ta właśnie ustawa - w opinii autorki niniejszej pracy - w sposób prawidłowy definiowała środki specjalne jednostki budżetowej. Niewłaściwe wydaje się bowiem mówienie o źródłach finansowania formy środków specjalnych, jako o niej samej (np.: „Środki specjalne są środkami finansowymi, gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych: z tytułu spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej, przeznaczone (...) na cele wskazane przez darczyńcę lub spadkodawcę - por. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.f.p. z 1998 r. przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2005 r.). Właściwsze wydaje się używanie sformułowania „zasoby środków specjalnych”. Takiego właśnie wyrażenia użyli np. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski i A. Olesińska (zob. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 67). Natomiast A. Gorgol użył określenia podobnego do przedstawionego - „środki pieniężne środka specjalnego” (zob. A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2011, s. 56).

⁸⁷⁵ Por. np. K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 69, 71-72; J. Stankiewicz, *Debudyetyzacja finansów...*, s. 83.

zainteresowana osiągnięciem efektywności w gromadzeniu tych zasobów. Dodatkowym bodźcem do efektywnego działania było rozwiązanie pozwalające samorządowej jednostce budżetowej na zwiększanie wydatków dokonywanych w ramach omawianej formy – było to możliwe w przypadku wzrostu dochodów stanowiących zasoby środka specjalnego (por. § 7 ust. 1 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1990 r. w sprawie środków specjalnych jednostki budżetowej)⁸⁷⁶.

Gospodarowanie zasobami środków specjalnych samorządowej jednostki budżetowej odbywało się w oparciu o plan finansowy, obejmujący dochody środków i finansowane z nich wydatki (por. art. 21 ust. 3 u.f.p. z 1998 r., § 6 ust. 1 w związku z 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1990 r. w sprawie środków specjalnych, § 6 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). Opracowywał go (w szczególności dział, rozdział i paragraf) kierownik samorządowej jednostki budżetowej (§ 6 ust. 2 i 3 w związku z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych, § 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r.). Plan ten mógł być planem rocznym albo też planem na okres wydatkowania zasobów środków specjalnych (por. art. 21 ust. 3 i 4 u.f.p. z 1998 r.). Plany finansowe środków specjalnych samorządowych jednostek budżetowych zamieszczano, w formie załączników, w uchwale budżetowej j.s.t. (por. art. 124 ust. 1 pkt 5 u.f.p. z 1998 r. przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2005 r.).

Analiza materiałów źródłowych prowadzi do stwierdzenia, że forma środków specjalnych samorządowej jednostki budżetowej uległa przeobrażeniom na przestrzeni kilkunastu lat stosowania w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego. Przeobrażenia te dokonały się przede wszystkim w zakresie źródeł zasobów środków specjalnych, sposobu tworzenia formy oraz skali jej występowania. W okresie obowiązywania ustawy Prawo budżetowe z 1991 r. zasoby środków specjalnych samorządowej (wtedy: tylko gminnej) jednostki budżetowej mogły być tworzone z dochodów uzyskanych m.in. z: odpłatnej działalności prowadzonej przez jednostkę budżetową) „w zakresie produkcji i usług, z wpłat części zysku gospodarstw pomocniczych tworzonych przy szkołach, zespołach ekonomiczno-administracyjnych szkół (...), zakładach dla nieletnich, internatach, zakładach opiekuńczo-wychowawczych, zakładach służby zdrowia i parkach narodowych (...), z dobrowolnych wpłat i darów” (por. § 2 w związku z § 13 rozporządzenia

⁸⁷⁶ Por. np. J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 83.

Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych). Środki specjalne gminnych jednostek budżetowych mogła tworzyć lub likwidować rada gminy (por. art. 17 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r.)⁸⁷⁷. W literaturze przedmiotu podaje się, że w rozpatrywanym okresie forma środków specjalnych jednostki budżetowej nie była w praktyce stosowana zbyt często⁸⁷⁸. Sytuację tę diametralnie zmieniła u.f.p. z 1998 r., która umożliwiła tworzenie zasobów środków specjalnych jednostek budżetowych nie tylko z tytułów określonych w jej przepisach (spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej, odszkodowania i wpłaty za utracone lub uszkodzone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd lub użytkowanie, sprzedaż zapasów środków materiałowych przechowywanych w celach mobilizacyjnych), lecz także z tytułów określonych na podstawie odrębnych ustaw oraz uchwał organów stanowiących j.s.t. (por. art. 21 ust. 1 u.f.p. z 1998 r.)⁸⁷⁹. Ta ostatnia możliwość (skrytykowana przez przedstawicieli nauki prawa finansowego⁸⁸⁰) doprowadziła do dużej swobody w gromadzeniu i wydatkowaniu zasobów środków specjalnych samorządowych jednostek budżetowych. Odrębne ustawy oraz uchwały samorządowe wprowadzały nowe rodzaje źródeł środków pieniężnych, które mogły być wykorzystywane przez samorządowe jednostki budżetowe w formie środków specjalnych. Efektem był dynamiczny rozwój omawianej formy organizacyjno-prawnej w latach 2000-2004⁸⁸¹. Nadużywaniu jej stosowania towarzyszyły często, stwierdzone przez NIK, przypadki nieprawidłowego jej wykorzystywania⁸⁸². Zjawiska te – można dodać: występujące także i to na dużą skalę w gospodarce budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa – przyczyniły się do podjęcia przez prawodawcę decyzji o całkowitej likwidacji formy środków specjalnych (por. art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw)⁸⁸³. Samorządowe jednostki budżetowe mogły

⁸⁷⁷ Szerzej na temat zasad działania środków specjalnych gminnych jednostek budżetowych w okresie obowiązywania ustawy Prawo budżetowe z 1991 r. zob. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 194-195.

⁸⁷⁸ Niewielkie zainteresowanie formą środków specjalnych jednostki budżetowej występowało zarówno w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego, jak i gospodarce budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa (zob. szerzej np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 84; E. Ruśkowski, *Budżet państwa...*, s. 81; E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 221; K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 48).

⁸⁷⁹ Ustawa o finansach publicznych z 1998 r. wskazywała przeznaczenie środków pieniężnych stanowiących zasoby środków specjalnych (por. art. 21 ust. 2 u.f.p. z 1998 r.).

⁸⁸⁰ Zob. np. C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, s. 277.

⁸⁸¹ Intensywny wzrost wykorzystania formy środków specjalnych jednostek budżetowych nastąpił zarówno w samorządowej gospodarce budżetowej, jak i gospodarce budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa (zob. szerzej np.: K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 48-49; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja środków...*, s. 84-86; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 186-187).

⁸⁸² Zob. J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 85, 86.

⁸⁸³ Zasady likwidacji środków specjalnych samorządowych jednostek budżetowych normowała (w art. 72) ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, a

finansować swoją działalność w omawianej formie najdłużej (z ustawowo określonymi zastrzeżeniami) do dnia 30 czerwca 2005 r. Po tym dniu nieściągnięte należności i nieuregulowane zobowiązania przejmowała samorządowa jednostka budżetowa korzystająca w prowadzonej działalności z formy środków specjalnych, zaś środki pieniężne stanowiące zasoby środków specjalnych podlegały odprowadzeniu do budżetu samorządowego (por. art. 72 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 25 listopada 2004 r.).

3.3.3. Rachunek dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej

Rachunek dochodów własnych jednostki budżetowej to szczególna forma finansowania działalności jednostki budżetowej, wprowadzona jako forma organizacji gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa oraz gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego z dniem 1 stycznia 2005 r. (por. art. 1 pkt 3, art. 80 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw)⁸⁸⁴. Przed omówieniem zasad działania formy, warto odnieść się – z powodu kontrowersyjności – do jej nazwy. Zastrzeżenia budzi użycie przez prawodawcę określenia „dochody własne”, które od wielu lat jest nazwą własną innej instytucji prawnofinansowej - rodzajem dochodów j.s.t. (por. np. art. 73 ust. Małej Konstytucji z 1992 r., art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego)⁸⁸⁵.

Rachunek dochodów własnych jednostki budżetowej nie różnił się w sposób istotny od zlikwidowanej przez powołaną ustawę z dnia 25 listopada 2004 r. formy środków specjalnych jednostki budżetowej. Z tego powodu w literaturze przedmiotu często można spotkać stwierdzenia, że forma rachunku dochodów własnych jednostki budżetowej zastąpiła

w dniu 31 stycznia 2005 r. Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów wydał specjalne pismo z objaśnieniami w tej sprawie (st1-4800-47/05/62) (zob. pismo z dnia 31 stycznia 2005 r. Ministerstwa Finansów Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, st-4800-47/05/62, *Zasady likwidacji środków specjalnych*, LEX nr 7081).

⁸⁸⁴ Z uwagi na stosowanie w literaturze przedmiotu różnej terminologii na określenie instytucji prawnofinansowej ustanowionej na mocy przytoczonego przepisu prawnego można dodać, że zastosowany przez autorkę niniejszej pracy termin „rachunek dochodów własnych jednostek budżetowych” został użyty w uzasadnieniu do projektu ustawy uchwalonej w dniu 25 listopada 2004 r. (zob. Sejm RP IV kadencji, druk nr 3352: Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw. Nazwą tą posługuje się także wielu przedstawicieli nauki prawa finansowego (zob. np.: K. Sawicka, *Zakres budżetu...*, s. 29; też, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 49; J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 173; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2014, s. 57; U. Wawer, *Budżet w systemie...*, s. 24).

⁸⁸⁵ Podobnie np.: E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 187.

środki specjalne (lub że została ustanowiona w ich miejsce)⁸⁸⁶. Tak samo jak środki specjalne, rachunek dochodów własnych jednostki budżetowej był formą wyodrębnioną z jednostki budżetowej tylko pod względem finansowym. Wyrazem tego wyodrębnienia były - tak samo jak w przypadku formy środków specjalnych – wydzielony rachunek bankowy oraz odrębny plan finansowy (por. art. 18a ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 22 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.). Rachunek dochodów własnych jednostki budżetowej, podobnie jak środki specjalne, umożliwiał gromadzenie środków finansowych, uzyskiwanych przez jednostkę budżetową z określonych źródeł i wydatkowanie ich na realizację określonych zadań jednostki (por. art. 18a ust. 1, 3, 4 i 6 u.f.p. z 1998 r., art. 22 ust. 1, 3, 4, 6 u.f.p. z 2005 r.)⁸⁸⁷.

Z uwagi na interesujący aspekt można nadmienić, że literaturze przedmiotu nie było zgodności na temat trybu tworzenia rachunku dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej. Interpretując przepisy prawa jedni autorzy przyznawali kompetencję do tworzenia omawianej formy organizacyjno-prawnej tylko organowi stanowiącemu j.s.t.⁸⁸⁸, inni zaś wyróżniali dwa tryby tworzenia rachunku dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej⁸⁸⁹, tzn.: 1) z mocy ustawy – w tym przypadku, ich zdaniem, decyzję o utworzeniu rachunku podejmował samodzielnie kierownik samorządowej jednostki budżetowej (podstawę do takiego twierdzenia stanowiła treść art. 18a ust. 1 i ust. 5 pkt 1 u.f.p. z 1998 r., art. 22 ust. 1 i ust. 5 pkt 1 u.f.p. z 2005 r.) oraz 2) na podstawie uchwały organu stanowiącego j.s.t. (por. art. 18a ust. 3 u.f.p. z 1998 r., art. 22 ust. 3 u.f.p. z 2005 r.). Uchwała organu stanowiącego j.s.t. o utworzeniu rachunku dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej – zgodnie z wytycznymi prawodawcy – miała określać źródła środków finansowych gromadzonych w formie rachunku dochodów własnych, ich przeznaczenie oraz samorządowe jednostki budżetowe, które mogły korzystać z omawianej formy (por. art. 18a ust. 4 zd. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 22 ust. 4 zd. 1 u.f.p. z 2005 r.).

Spory w nauce prawa finansowego wzbudzało także zagadnienie źródeł zasobów rachunku dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej. Według jednych

⁸⁸⁶ Zob. np.: K. Sawicka, *Zakres budżetu...*, s. 29; też, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 49-50; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2011, s. 56; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 382; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 87.

⁸⁸⁷ Zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 87; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2014, s. 57.

⁸⁸⁸ Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 270-271; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 167; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2014, s. 57; B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, A. Zalański, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2008, s. 64; U. Wawer, *Budżet w systemie...*, s. 25.

⁸⁸⁹ Zob. np.: K. Sawicka, *Zakres budżetu...*, s. 30; J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 173.

przedstawicieli tej nauki mogły one pochodzić tylko ze źródeł ustawowo określonych, a więc z opłat za udostępnianie dokumentacji przetargowej, spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej, odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd bądź użytkowanie (por. art. 18a ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 22 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.)⁸⁹⁰. Można dodać, że za słuszością takiej wykładni prawa przemawia *ratio legis*, jakie przyświecało uchwaleniu ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, a więc ograniczenie dowolności w gospodarowaniu środkami publicznymi⁸⁹¹. Według innych, organ stanowiący j.s.t. podejmując uchwałę o utworzeniu omawianej formy prawno-organizacyjnej ustanawiał inne niż wymienione w ustawie o finansach publicznych źródła jej zasilania⁸⁹². Podkreślić należy, że źródła zasobów rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych nie mogły określać odrębne ustawy (por. art. 18a ust. 9 u.f.p. z 1998 r., art. 22 ust. 9 u.f.p. z 2005 r.). Rozwiązanie to miało ograniczyć możliwości tworzenia formy rachunków dochodów własnych jednostki budżetowej, przeciwdziałać zatem zjawisku nadmiernego rozbudowania formy, jakie wystąpiło w przypadku formy środków specjalnych jednostki budżetowej⁸⁹³.

Gospodarowanie zasobami rachunku dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej odbywało się na podstawie planu finansowego. Plan ten uwzględniał dochody gromadzone w omawianej formie i finansowane z nich wydatki, okres wydatkowania środków finansowych oraz rozliczenia z budżetem j.s.t., jeżeli obowiązek ich dokonywania został nałożony na samorządową jednostkę budżetową. Omawiany plan sporządzał kierownik samorządowej jednostki budżetowej, odrębnie dla każdego ze źródeł dochodów własnych, w szczególności dział, rozdział, paragraf (por. § 8 ust. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.). Plany rachunków dochodów własnych samorządowych jednostek budżetowych były ujmowane w uchwale budżetowej (por. art. 124 ust. 1 pkt 5 u.f.p. z 1998 r. po zmianach wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2005 r., art. 184 ust. 1 pkt 7 u.f.p. z 2005 r.)⁸⁹⁴.

W 2009 r., w ramach reorganizacji publicznej gospodarki finansowej, mającej na celu – jak wynika z dokumentów sejmowych – podniesienie przejrzystości finansów publicznych,

⁸⁹⁰ Zob. np.: E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów...*, s. 382; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2011, s. 57-58.

⁸⁹¹ Zob. Sejm RP IV kadencji, druk nr 3352: Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw.

⁸⁹² Zob. np.: K. Sawicka, *Zakres budżetu...*, s. 30; też, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 49; C. Kosikowski, *Zasady i procedury...*, s. 259; J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 173-174.

⁸⁹³ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.3.2.

⁸⁹⁴ Szerzej zob. np.: K. Sawicka, *Zakres budżetu...*, s. 29-31; L. Lipiec, *Komentarz do ustawy...*, LEX/el. 2008 nr 4184, komentarz do art. 22 ustawy.

prawodawca zdecydował o likwidacji tej formy, zarówno z gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa, jak i gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego⁸⁹⁵. Utworzone przez jednostki budżetowe rachunki dochodów własnych mogły funkcjonować do dnia 31 grudnia 2010 r. (por. art. 93 ust. 1 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.). Po upływie tego terminu, nieściągnięte należności i nieuregulowane zobowiązania przejęła jednostka budżetowa, przy której funkcjonowały rachunki dochodów własnych, zaś zasoby pieniężne rachunku podlegały odprowadzeniu na rachunek pomocniczy jednostki budżetowej (por. art. 93 ust. 2 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.). Dodać można, że w literaturze przedmiotu, niejako na potwierdzenie słuszności rozwiązań wprowadzonych w 2009 r., krytycznie ocenia się efekty reformy finansów publicznych przeprowadzonej ustawą z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach oraz zmianie niektórych ustaw, co dotyczy także zastąpienia zniesionych środków specjalnych jednostki budżetowej formą rachunku dochodów własnych jednostki budżetowej. Przedstawiciele nauki prawa finansowego zgodnie stwierdzają, że rozwiązania te nie zwiększyły przejrzystości finansów publicznych ani nie przyczyniły się do ich konsolidacji⁸⁹⁶.

3.3.4. Wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową

Wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność określoną w ustawie o systemie oświaty⁸⁹⁷ to szczególna forma finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej ustanowiona z dniem 1 stycznia 2011 r., na mocy art. 223 u.f.p. z 2009 r. (por. art. 121 ust. 10 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009

⁸⁹⁵ Zob. Sejm RP VI kadencji, druk nr 1182: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 1; Sejm RP VI kadencji, nr druku 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, s. 1, 3.

⁸⁹⁶ Zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 88; K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 50. Według E. Chojny-Duch, rozwiązania wprowadzone przez ustawę z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw, spowodowały większe rozproszenie finansów publicznych i przyczyniły się do zmniejszenia przejrzystości systemu (zob.: E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 114; też, *Podstawy finansów...*, s. 187.).

⁸⁹⁷ Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. stanowi o wydzielonym rachunku dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (por. art. 223 ust. 1 ustawy). Zdaniem autorki niniejszej pracy, dopuszczalne jest wprowadzanie pewnych modyfikacji w nazwie formy, przy zachowaniu podkreślenia charakteru działalności samorządowych jednostek budżetowych mogących korzystać z analizowanej formy organizacyjno-prawnej, np. wydzielony rachunek dochodów samorządowych jednostek prowadzących działalność oświatową, wydzielony rachunek dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność w dziedzinie oświaty, wydzielony rachunek dochodów samorządowych jednostek budżetowych działających na podstawie ustawy o systemie oświaty. Nazwy te będą stosowane w niniejszej pracy zamiennie jako równoznaczne.

r.)⁸⁹⁸. Nadmienić można, że w gospodarce budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa odpowiednikiem analizowanej formy jest wydzielony rachunek dochodów państwowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową (por. art. 11a u.f.p. z 2009 r.)⁸⁹⁹. Jak sygnalizowano, wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej działającej w sferze oświaty jest obecnie – po reorganizacji publicznej gospodarki finansowej dokonanej na mocy rozwiązań prawnych przyjętych w 2009 r. – jedyną szczególną formą finansowania działalności samorządowych jednostek budżetowych możliwą do zastosowania w gospodarce budżetowej j.s.t.⁹⁰⁰ **Analiza przepisów prawnych prowadzi do stwierdzenia, że wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową wykazuje wiele istotnych cech wspólnych ze środkami specjalnymi i rachunkiem dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej**⁹⁰¹. Podobnie zatem, jak środki specjalne i rachunek dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej, wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową jest formą organizacyjno-prawną, którą cechuje jedynie finansowe wyodrębnienie z samorządowej jednostki budżetowej⁹⁰². Wyrazem tego wyodrębnienia są – tak samo jak było to w przypadku środków specjalnych i rachunku dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej – odrębny (czyli inny niż macierzystej jednostki budżetowej) plan finansowy oraz odrębny rachunek bankowy (por. art. 223 ust. 1 i 3 u.f.p. z 2009 r., § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.). Kolejną ważną cechą wspólną dwóch wyżej wymienionych, zlikwidowanych już, szczególnych form finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej i rachunku dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową jest przeznaczanie zgromadzonych dochodów z określonych tytułów na ściśle określone wydatki

⁸⁹⁸ Wątpliwości wzbudza właściwość zamieszczenia unormowań dotyczących formy rachunku samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową w Dziale V Rozdziale 1 u.f.p. z 2009 r., który poświęcony jest sprawom budżetu samorządowego i Wieloletniej Prognozy Finansowej j.s.t. Wydaje się, że właściwszym rozwiązaniem byłoby zamieszczenie tych przepisów w części ustawy poświęconej formom organizacyjno-prawnym jednostek sektora finansów publicznych, czyli w Dziale I, w Rozdziale 3 ustawy (wzorem u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r., które w jednym miejscu zamieszczały przepisy dotyczące problematyki form organizacyjno-prawnych publicznej gospodarki finansowej – por. Dział I, Rozdział 3 u.f.p. z 1998 r., Dział I, Rozdział 3 u.f.p. z 2005 r.). Do podobnych wniosków dochodzi np. A. Gorgol (zob. A. Gorgol, *Art. 223*., s. 999). Za trafnością takiego rozwiązania przemawia zamieszczenie regulacji dotyczących wydzielonego rachunku dochodów państwowych jednostek budżetowych prowadzących działalność na podstawie ustawy o systemie oświaty właśnie w Dziale I, w rozdziale 3 ustawy (por. art. 11a u.f.p. z 2009 r.; zob. też uwagę w przypisie poniżej).

⁸⁹⁹ Artykuł 11a u.f.p. z 2009 r. został wprowadzony przez ustawę z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578 z późn. zm.) – por. art. 30 pkt 1 ustawy.

⁹⁰⁰ Zob. rozdział IV pkt 3.3.

⁹⁰¹ Na temat form środków specjalnych i rachunku dochodów własnych samorządowych jednostek budżetowych zob. szerzej rozdział IV, odpowiednio: pkt 3.3.2. i pkt 3.3.3.

⁹⁰² Podobnie np. A. Gorgol, *Art. 223*..., s. 1001.

jednostki. Rozwiązanie to, czyli powiązanie określonych dochodów osiąganych przez samorządową jednostkę budżetową z określonego typu jej wydatkami, upodabnia wszystkie trzy szczególne formy finansowania samorządowej jednostki budżetowej do funduszu celowego⁹⁰³. W odróżnieniu natomiast od środków specjalnych i rachunku dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność w dziedzinie oświaty jest formą o ściśle reglamentowanym zakresie podmiotowym. Forma ta dostępna jest bowiem wyłącznie dla samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (a więc np. dla prowadzonych przez j.s.t. szkół, przedszkoli, placówek oświatowo-wychowawczych, placówek kształcenia ustawicznego)⁹⁰⁴ i (dodatkowy warunek) określonych w uchwale organu stanowiącego j.s.t. (por. art. 223 ust. 2 pkt 1 u.f.p. z 2009 r.). Podstawą korzystania przez samorządową jednostkę budżetową wykonującą zadania z zakresu oświaty z omawianej formy jest zatem uchwała organu stanowiącego j.s.t. W uchwale dotyczącej ustanowienia rachunku dochodów samorządowej jednostki budżetowej organ stanowiący j.s.t. jest obowiązany określić ponadto źródła zasilania rachunku, przeznaczenie dochodów (z uwzględnieniem zastrzeżenia u.f.p. z 2009 r.) oraz sposób i tryb sporządzania planu finansowego, dokonywania w nim zmian oraz ich zatwierdzania (por. art. 223 ust. 2 u.f.p. z 2009 r.)⁹⁰⁵. Na marginesie można zauważyć, że przepisy u.f.p. z 2009 r. jasno określają sposób tworzenia analizowanej formy organizacyjno-prawnej, w odróżnieniu od przepisów u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r. dotyczących tworzenia rachunku dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej, których niejednoznaczność stała się powodem dokonywania różnej wykładni przepisów prawa⁹⁰⁶.

Zasoby wydzielonego rachunku dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową mogą pochodzić (jak określa prawodawca - „w szczególności): 1) ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej; 2) z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie

⁹⁰³ Podobnie stwierdza np. A. Gorgol, *Art. 223...*, s. 1005. Na temat funduszu celowego zob. rozdział IV pkt 4.

⁹⁰⁴ Od dnia 1 stycznia 2011 r. prowadzone przez j.s.t. przedszkola, szkoły i różnego typu placówki wykonujące zadania z dziedziny oświaty mogą działać tylko w formie samorządowej jednostki budżetowej (por. art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym przez art. 14 pkt 2 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.; zob. też rozdział IV pkt 3.2.1).

Finansowanie innych zadań j.s.t. niż wynikających z ustawy o systemie oświaty (np. z zakresu kultury fizycznej) nie może być odbywać się w formie rachunku dochodów własnych jednostki budżetowej (por. uchwała Kolegium RIO w Warszawie Nr 235/K/10 z dnia 15 września 2010 r., OSS 2010, Nr 4, s. 122).

⁹⁰⁵ Zob. też np.: K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 51; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...* 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 223 ustawy; A. Gorgol, *Art. 223...*, s. 1002.

⁹⁰⁶ Zob. rozdział IV pkt 3.3.3.

albo użytkowaniu jednostki budżetowej (por. art. 223 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.)⁹⁰⁷. Obowiązuje ustawowy zakaz przeznaczania zgromadzonych w omawianej formie środków wraz z odsetkami na finansowanie wynagrodzeń osobowych (por. art. 223 ust. 2 pkt. 3 u.f.p. z 2009 r.). Dysponentem zasobów wydzielonego rachunku dochodów samorządowej jednostki budżetowej działającej w sferze oświaty dochodów jest kierownik jednostki budżetowej, uprawnionej do korzystania z tej formy organizacyjno-prawnej⁹⁰⁸.

Plan finansowy wydzielonego rachunku dochodów samorządowej jednostki budżetowej działającej w sferze oświaty obejmuje dochody i wydatki realizowane w tej formie. Opracowuje go kierownik samorządowej jednostki budżetowej. Plan ten podlega zatwierdzaniu w ramach uchwalania uchwały budżetowej j.s.t. (por. § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.). Plany wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową stanowią załączniki do uchwały budżetowej j.s.t. (por. art. 214 pkt 2 u.f.p. z 2009 r., § 9 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.). Wydatki realizowane przez samorządową jednostkę budżetową w ramach omawianej formy mogą być dokonywane jedynie do wysokości zgromadzonych dochodów, w ramach planu finansowego (por. art. 223 ust. 3 u.f.p. z 2009 r.).

W interesie samorządowej jednostki organizacyjnej uprawnionej do korzystania z formy wydzielonego rachunku dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową leży wykorzystanie środków stanowiących zasoby finansowe rachunku do końca roku budżetowego. Środki pozostające na wyodrębnionym rachunku na dzień 31 grudnia roku budżetowego podlegają bowiem odprowadzeniu na rachunek budżetu j.s.t. w terminie do dnia 5 stycznia następnego roku (por. art. 223 ust. 4 u.f.p. z 2009 r.). Niedokonanie przez samorządową jednostkę budżetową wpłaty tych środków do budżetu samorządowego w należnej wysokości lub nieterminowe dokonanie tej wpłaty stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (por. art. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych)⁹⁰⁹.

⁹⁰⁷ Katalog rodzajów dochodów i ich źródeł rachunku dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność na podstawie ustawy o systemie oświaty jest otwarty, choć nie można uznać, że każdy rodzaj dochodów może być gromadzony na wymienionym rachunku. Kryteria doboru rodzajów i źródeł dochodów wspomnianego rachunku należy odnosić do prawnej możliwości ich uzyskiwania przez samorządową jednostkę budżetową przy dodatkowym uwzględnieniu charakteru jej działalności (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2011 r., IV SA/Gl/5/11, LEX nr 995335).

⁹⁰⁸ Zob. np. A. Gorgol, *Art. 223...*, s. 1001.

⁹⁰⁹ Zob. np. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, Komentarz do art. 223 ustawy.

3.4. Samorządowy zakład budżetowy

3.4.1. Pojęcie, historia i charakterystyka samorządowego zakładu budżetowego

Z badań przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy wynika, że zakład budżetowy to forma organizacyjno-prawna gospodarki budżetowej wprowadzona do polskiego prawa budżetowego z dniem 1 stycznia 1958 r., na mocy uchwały nr 432 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1957 r. w sprawie zakładów budżetowych (M.P. Nr 89, poz. 530 z późn. zm.) (por. § 1, 8 uchwały). Celem jej ustanowienia było stworzenie formy pośredniej pomiędzy jednostką budżetową a przedsiębiorstwem uspołecznionym, działającym na zasadzie rozrachunku gospodarczego [por. art. 3 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 49, poz. 439)]⁹¹⁰. Pierwszą ustawą normującą problematykę zakładu budżetowego była ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym. Nazywała ona zakładami budżetowymi „państwowe jednostki organizacyjne, których rodzaj działalności uzasadnia uzależnienie wydatków tych jednostek od ich dochodów” i uprawniała te jednostki „do zużywania tych dochodów na wydatki wynikające z ich działalności” (por. art. 11 ust. 1 i 2 ustawy)⁹¹¹. Działanie zakładu budżetowego oparto na metodzie budżetowania netto (por. art. 11 ust. 1-3 ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym, § 2 uchwały nr 432 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1957 r. w sprawie zakładów budżetowych)⁹¹². Początkowo w formie zakładu budżetowego funkcjonowały nieliczne jednostki

⁹¹⁰ Na temat zasad prowadzenia przedsiębiorstw uspołecznionych w Polsce na początku lat 50. XX wieku zob. np. Z. Pirożyński, *System budżetowy...*, s. 244 i n.

Z uwagi na interesujący aspekt zagadnienia warto dodać, że pierwotnie funkcję formy pośredniej między jednostką budżetową a przedsiębiorstwem uspołecznionym miało spełniać przedsiębiorstwo budżetowe. Forma ta została powołana w 1950 r., na mocy dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (por. art. 3 ust. 2 dekretu przed zmianami wprowadzonymi z dniem 21 lipca 1958 r.). Przedsiębiorstwo budżetowe łączyło w sobie cechy skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych z okresu II RP i jednostki budżetowej⁹¹⁰. Z odpowiednim budżetem (centralnym lub terenowym) było ono powiązane za pomocą metody budżetowania brutto (por. art. 3 ust. 2-3 dekretu przed zmianami wprowadzonymi z dniem 21 lipca 1958 r.). Status przedsiębiorstwa budżetowego posiadały m.in. państwowe ośrodki maszynowe, wojewódzkie zarządy drogowo i wojewódzkie zarządy melioracji wodnych⁹¹⁰. Forma przedsiębiorstwa budżetowego została zlikwidowana na mocy art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym (obowiązującej z dniem 21 lipca 1958 r. – por. art. 54 ustawy). Szerzej na temat formy przedsiębiorstwa budżetowego zob. np.: Z. Pirożyński, *System budżetowy...*, s. 11-112; J. Harasimowicz, *System budżetowy...*, s. 93; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 57-58; C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 319; N. Gajl, *Systemy finansowe...*, s. 41.

⁹¹¹ Jak wynika z przytoczonego przepisu prawnego, ówczesny prawodawca posługiwał się określeniem „dochodów zakładu budżetowego”.

⁹¹² Zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 69; C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 319; tenże, *Podmioty prawa...*, s. 354.

organizacyjne⁹¹³, jednak z biegiem lat nastąpił dynamiczny rozwój formy zakładu budżetowego [zob. np. załączniki zarządzenia Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 1978 r. w sprawie zakładów budżetowych (M.P. Nr 7, poz. 23) oraz zarządzenia Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 1984 r. w sprawie zakładów budżetowych (M.P. Nr 30, poz. 206)]⁹¹⁴. W piśmiennictwie podkreślano, że w żadnym innym europejskim państwie socjalistycznym forma zakładu budżetowego, z wyjątkiem może Czechosłowacji, nie była tak rozpowszechniona jak w Polsce Ludowej⁹¹⁵.

Po transformacji ustrojowej kraju i przywróceniu samorządu terytorialnego w 1990 r., zakład budżetowy stał się formą organizacyjno-prawną zarówno gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa, jak i gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (por. art. 9 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r., art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 2 pkt 1, art. 17 ust. 1 Prawa budżetowego z 1991 r.). Sytuacja ta trwała aż do reorganizacji finansów publicznych dokonanej w 2009 r., w ramach której prawodawca podjął decyzję m.in. o likwidacji – z dniem 31 grudnia 2010 r. - formy zakładu budżetowego z gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa (por. art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające u.f.p. z 2009 r.).

Do dnia 1 stycznia 2010 r., tj. dnia wejścia w życie u.f.p. z 2009 r., prawodawca nie zdefiniował wprost samorządowego zakładu budżetowego, jednak analiza regulacji prawnych prowadzi do stwierdzenia, że ustanawiane przepisy prawa pozwalały stosunkowo łatwo taką definicję sformułować. I tak w ustawie Prawo budżetowe z 1991 r. – podobnie jak w przypadku innych form organizacyjno-prawych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego – prawodawca określił zakład budżetowy odnosząc się do państwowych jednostek organizacyjnych⁹¹⁶, a dopiero w innym przepisie wskazywał, że w formie zakładu mogą także finansować swoją działalność jednostki organizacyjne gmin (por. art. 16 ust. 2 pkt

⁹¹³ Zakładami budżetowymi działającymi w ramach gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu centralnego były to np. okręgowe urzędy miar, urzędy probiercze, Archiwum Filmowe, a jednostkami działającymi w ramach gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetów terenowych np. wojewódzkie, miejskie i dzielnicowe domy kultury, weterynaryjne kolumny dezynfekcyjne, stacje ochrony zwierząt, zakłady lecznicze dla zwierząt (por. §1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1957 r. w sprawie nadania państwowym jednostkom organizacyjnym formy zakładów budżetowych (M.P. z 1958 r. Nr 1, poz. 3)).

⁹¹⁴ Szerzej zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 69 i n.; J. Brożek, *Gospodarka pozabudżetowa...*, s. 158 i n.; też, *Niektóre problemy...*, s. 34 i n.

⁹¹⁵ Zob. np.: C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 321; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 92; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 72.; W. Jaworski, H. Sochacka-Krysiak, *Finanse krajów socjalistycznych*, Warszawa 1982, s. 183 i n.; J. Brożek, *Niektóre problemy...*, s. 35; też, *Gospodarka pozabudżetowa...*, s. 159 i n.

⁹¹⁶ „(...) państwowa jednostka organizacyjna, która prowadzi działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności, może być prowadzona w formie zakładu budżetowego, pokrywającego swoje koszty z dochodów własnych” (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r.).

1, art. 17 ust. 1 ustawy). Z treści powołanych przepisów prawnych wynika, że przez samorządowy zakład budżetowy należało rozumieć gminną jednostkę organizacyjną, prowadzącą – w celu realizacji zadań gminy - działalność gospodarczą na zasadach odpłatności i pokrywającą „swoje koszty z dochodów własnych”⁹¹⁷. Na marginesie można zauważyć, że ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. zaliczała zakład budżetowy do „form gospodarki pozabudżetowej” (por. art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy)⁹¹⁸. Słusznie – zdaniem autorki niniejszej pracy - kwalifikację tę jako „nader niefortunną” określiła T. Dębowska-Romanowska⁹¹⁹. Zakład budżetowy (jak potwierdzą dalsze rozważania) był bowiem i nadal jest formą budżetowania netto⁹²⁰. Metodę w jakiej był i jest finansowany zakład budżetowy określa się nieraz w literaturze przedmiotu „budżetowaniem netto prostym” i zalicza się ją – obok budżetowania brutto – do podstawowych form finansowania jednostek organizacyjnych prowadzonych w ramach publicznej gospodarki budżetowej⁹²¹. Powracając do problematyki definiowania samorządowego zakładu budżetowego w prawie należy stwierdzić, że w przyjętej w drugim etapie reformy samorządowej u.f.p. z 1998 r. oraz w ustanowionej po niej u.f.p. z 2005 r. podano ogólną – mającą jednocześnie zastosowanie do państwowych oraz samorządowych (tj. gminnych, powiatowych i województwa samorządowego) jednostek organizacyjnych – definicję zakładu budżetowego. Zgodnie przepisami powołanych ustaw, za samorządowe zakłady budżetowe należało uważać takie samorządowe jednostki organizacyjne, które odpłatnie wykonywały wyodrębnione zadania i pokrywały koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz – uzupełniając - z dotacji otrzymywanych z budżetu j.s.t. (por. art. 19 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.). Pierwszą regulacją ustawową formułującą wprost definicję samorządowego zakładu jest u.f.p. z 2009 r. Ustawa ta uwzględnia wspomnianą już likwidację formy zakładu budżetowego z gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa. Od dnia 1 stycznia 2011 r. forma zakładu budżetowego może być wykorzystywana wyłącznie w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego. Według art. 15 ust. 1 u.f.p. z 2009 r., „samorządowy zakład

⁹¹⁷ Zob. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 190.

⁹¹⁸ Jak wynika z wcześniejszych rozważań, ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. uznawała za formy „gospodarki pozabudżetowej” także środki specjalne i gospodarstwo pomocnicze (por. art. 16 ust. 2 pkt 2-3 ustawy; zob. też rozdział IV pkt 3.3).

⁹¹⁹ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawne pojęcie nadzoru...*, s. 118. Zaliczanie zakładu budżetowego do gospodarki pozabudżetowej krytycznie ocenili także np. J. Harasimowicz, C. Kosikowski i J. Stankiewicz (zob.: J. Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1977, s. 68; C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, s. 272; tenże, *Zasady i procedury...*, s. 256; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 20; tenże, *Problem debudżetyzacji...*, s. 175-176).

⁹²⁰ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.4.3.

⁹²¹ Zob. szerzej rozdział I pkt 2. Podobnie stwierdza np. A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2014, s. 43. Można dodać, że obydwie metody budżetowania miały zastosowanie w działalności budżetowej j.s.t. w okresie II RP (zob. szerzej rozdział II pkt 2.2. i pkt 3.1).

budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych” z możliwością uzyskania dotacji z budżetu j.s.t.⁹²²

Z przeprowadzonych dotychczas rozważań wynikają już podstawowe cechy samorządowego zakładu budżetowego. Pierwszą jest działanie zakładu na zasadzie samofinansowania. Odpłatne wykonywanie wyodrębnionych zadań samorządowych i pokrywanie kosztów swojej działalności z przychodów własnych oraz – uzupełniając – z dotacji otrzymanych z budżetu j.s.t. należy uznać za istotę działalności samorządowego zakładu budżetowego (por. art. 9 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 19 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 15 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.). Z analizy przepisów prawnych wynika, że nie każda jednak działalność j.s.t. wykonywana na zasadach odpłatności, może być finansowana w omawianej formie organizacyjno-prawnej. Zgodnie z obowiązującą od dnia 20 lutego 1997 r. ustawą o gospodarce komunalnej, w formie samorządowego zakładu budżetowego nie może być prowadzona działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej (por. art. 7 ustawy). Samorządowy zakład budżetowy może zatem służyć finansowaniu tylko zadań samorządowych o charakterze użyteczności publicznej. Cechę tę należy uznać za drugą podstawową cechę samorządowego zakładu budżetowego.

Trzecią zasadniczą cechą samorządowego zakładu budżetowego jest wyodrębnienie organizacyjne. Samorządowy zakład budżetowy jest zatem formą organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego mającą kształt samorządowej jednostki organizacyjnej. Jednostka organizacyjna działająca w omawianej formie nie posiada osobowości prawnej – cecha ta stanowi następną podstawową cechę samorządowego zakładu budżetowego. W obrocie cywilnoprawnym oraz w postępowaniu sądowym⁹²³ korzysta ona z osobowości prawnej j.s.t., nie działa zatem w imieniu własnym, lecz w imieniu macierzystej j.s.t.⁹²⁴ Reprezentowanie samorządowego zakładu budżetowego i kierowanie jego sprawami należy do kompetencji kierownika zakładu (powoływanego i odwoływanego przez organ

⁹²² Podobnie jak w u.f.p. z 1998 r. i w u.f.p. 2005 r., również w u.f.p. z 2009 r. wskazano, że samorządowe zakłady budżetowe są jednostkami sektora finansów publicznych (por. art. 5 pkt 2 u.f.p. z 1998 r. po zmianach wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2001 r., art. 4 ust. 1 pkt 3 u.f.p. z 2005 r., art. 9 pkt 4 u.f.p. z 2009 r.).

⁹²³ „Zakład budżetowy gminy nie ma zdolności sądowej. Wniesiony przez taki zakład pozew podlega odrzuceniu na podstawie art. 199 par. 2 pkt. 3 k.p.c.” (postanowienie SN z dnia 18 sierpnia 1999 r., I CKN 456/99) [online] <http://www.arslege.pl/orzeczenie/224918/postanowienie-sadu-najwyzszego-izba-cywilna-z-dnia-18-sierpnia-1999-r-i-ckn-456-99/> [dostęp: 2014.12.09]

⁹²⁴ Zob. np.: uchwałę Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1996r. - II CZP 34/96, OSNC 1996/7-8/103; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., VI SA/Wa 2083/04, LEX nr 190634.

wykonawczy j.s.t. - por. art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa).

Wyodrębnieniu organizacyjnemu samorządowego zakładu budżetowego towarzyszy wyodrębnienie finansowe. Wyraża się ono w posiadaniu przez zakład własnego planu finansowego, stanowiącego podstawę jego gospodarki finansowej oraz rachunku bankowego, wykorzystywanego w prowadzonej przez zakład działalności [por. art. 19 ust. 6 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 3 u.f.p. z 2005 r., art. 15 ust. 2 u.f.p. z 2009 r., § 4 ust. 1, § 5 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, § 39 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 45 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 54 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 35 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r., § 4 ust. 1, § 5 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych (M.P. Nr 19, poz. 129) w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych].

Podobnie jak w przypadku innych form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego współczesny prawodawca poświęca dużo uwagi problematyce tworzenia, przekształcania i likwidacji samorządowego zakładu budżetowego. Od 1990 r. organami właściwymi do tworzenia, przekształcania i likwidacji samorządowych zakładów budżetowych są organy stanowiące j.s.t., które podejmują decyzje w wymienionych sprawach w formie uchwały (por. art. 9 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe oraz § 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 17 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, art. 19 ust. 2 pkt 2 u.f.p. z 1998 r., art. 25 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r., art. 16 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.)⁹²⁵. Elementy jakie powinna zawierać uchwała podjęta w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego określają przepisy prawa budżetowego samorządu terytorialnego; do najważniejszych, wymaganych od ustanowienia zakładu budżetowego formą organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego zaliczyć należy: nazwę i siedzibę

⁹²⁵ Można nadmienić, że w praktyce, zwłaszcza w początkowym okresie działania rad gminnych, zdarzały się przypadki tworzenia samorządowego zakładu budżetowego na podstawie decyzji organu wykonawczego gminy (zob. szerzej C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce...*, s. 44).

samorządowej jednostki organizacyjnej, której nadano formę samorządowego zakładu budżetowego, przedmiot jej działalności, źródła przychodów własnych, stan wyposażenia w środki obrotowe oraz przekazane jej składniki majątkowe (por. art. 25 ust. 2 u.f.p. z 2005, art. 16 ust. 2 u.f.p. z 2009 r., § 2 ust. 3 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, § 2 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych)⁹²⁶. Można dodać, że tworząc samorządowy zakład budżetowy organ stanowiący j.s.t. nie ma obowiązku nadania zakładowi statutu. Jak wynika z rozważań poświęconych samorządowej jednostce budżetowej, nadawanie statutu przez organ stanowiący j.s.t. samorządowym jednostkom organizacyjnym tworzonym w formie samorządowej jednostki budżetowej jest obligatoryjne od dnia 1 stycznia 2006 r. (por. art. 20 ust. 2, art. 245 u.f.p. z 2005 r., art. 11 ust. 2 u.f.p. z 2009 r.)⁹²⁷. W praktyce stosunkowo często zdarza się jednak, że organy stanowiące j.s.t. nadają – dla określenia charakteru i istoty działalności jednostki organizacyjnej – statuty samorządowym zakładom budżetowym⁹²⁸.

Mienie, w jakie wyposażony jest utworzony samorządowy zakład budżetowy pochodzą z zasobów j.s.t. (por. art. 56 ustawy o gospodarce nieruchomościami)⁹²⁹. Jak sygnalizowano, prawodawca wymaga, by składniki mienia samorządowego zakładu budżetowego zostały określone w uchwale dotyczącej utworzenia zakładu. Maszyny, urządzenia, środki transportu i inne składniki mienia ruchomego przekazywane są

⁹²⁶ Szerzej zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 190-191; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2000, s. 252-253; C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce...*, s. 44; A. Mierzwa, Art. 16. [Tworzenie, likwidacja, przekształcanie samorządowego zakładu budżetowego], w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 228.

⁹²⁷ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.2.2.

⁹²⁸ Zob. np.: Uchwałę Nr XIV/156/2012 Rady Gminy Dobrcz z dnia 25 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Samorządowemu Zakładowi Budżetowemu „Zakład Usług Komunalnych w Dobrczu” [online] <http://www.prawomiejskowe.pl/institution/16893/legalact/136969/16893/pdfpreview>; Załącznik do Uchwały Nr IV/17/11 Rady Miejskiej w Brusach z dnia 31 marca 2011 r. „Statut samorządowego zakładu budżetowego o nazwie Zakład Gospodarki Komunalnej w Brusach” [online] http://www.krajobrazy.pomorskie.eu/res/BIP/Brusy/zgk/zgk_statut.pdf; Uchwałę Nr III/22/10 z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Samorządowemu Zakładowi Budżetowemu „Zakład Gospodarki Komunalnej” [online] <http://www.bip.bukowiec.pl/?cid=174>; Statut Zakładu Gospodarki Komunalnej Gminy Rzęśnia [online] <http://www.zgk.rzasnia.pl/index.php?id=112>; Załącznik do uchwały Nr X/68/2011 Rady Miejskiej w Policach z dnia 21 czerwca 2011 r. „Statut Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach” [online] <http://www.zgkim.police.pl/statzgkim.pdf>; Załącznik do Uchwały Nr LII/558/10 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 12 listopada 2010 r. Statut Samorządowego Zakładu Komunikacji Miejskiej w Łasku [online] <http://www.zkmlask.republika.pl/statut.pdf>.

⁹²⁹ Zob. np. C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce...*, s. 71.

„Zakład budżetowy nie posiada osobowości prawnej, nie dysponuje więc własnym majątkiem, a mienie przez niego użytkowane stanowi własność gminy i jest objęte ewidencją urzędu gminy łącznie z dokonywanymi przez urząd gminy odpisami amortyzacyjnymi od majątku trwałego” (uchwała RIO w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2006 r., 71/K/06, OwSS 2006/3/90/90, LEX nr 188035).

samorządowemu zakładowi budżetowemu w użytkowanie, a nieruchomości – zgodnie z regulacjami ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. art. 43 ust. 5 ustawy) - w trwały zarząd (podobnie jak w przypadku samorządowej jednostki budżetowej)⁹³⁰. Dla ułatwienia rozpoczęcia działalności, prawodawca umożliwia (od 1990 r.) przyznanie nowo utworzonemu samorządowemu zakładowi budżetowemu jednorazowej dotacji z budżetu j.s.t. na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (por. art. 19 ust. 9 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 6 u.f.p. z 2005 r., art. 15 ust. 5 u.f.p. z 2009 r., § 2 ust. 5 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. o zakładach budżetowych, § 2 ust. 4 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych).

Za podstawową przesłankę likwidacji samorządowego zakładu budżetowego prawodawca uznaje od 1990 r. niespełnianie przez samorządowy zakład budżetowy wymogu samofinansowania działalności, rozumianego jako pokrywanie kosztów działalności zakładu z przychodów własnych oraz – tylko uzupełniająco – z dotacji otrzymywanych z budżetu j.s.t. (por. § 3 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. o zakładach budżetowych, § 38 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 53 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 3 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). W podanym przypadku likwidacja samorządowego zakładu budżetowego jest obligatoryjna (por. powołane powyżej przepisy prawne). Należności i zobowiązania likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego przejmuje – jak określa prawodawca we wszystkich trzech ustawach o finansach publicznych – organ, który podjął decyzję o likwidacji zakładu (czyli organ stanowiący j.s.t.), co jest konsekwencją braku osobowości

⁹³⁰ Z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wynika, że formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (a taką jest przecież samorządowy zakład budżetowy) jest trwały zarząd. Niewłaściwe jest zatem używanie przez prawodawcę w przepisach wszystkich trzech ustaw o finansach publicznych określenia „użytkowanie” w odniesieniu do nieruchomości przekazywanych samorządowemu zakładowi budżetowemu (por. 19 ust. 3 u.f.p. z 1998 r., art. 25 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.f.p. z 2005 r., art. 16 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 u.f.p. z 2009 r.) (podobnie stwierdzają np.: C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, 2000, s. 75; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 120; A. Mierzwa, Art. 15. [*Zasady finansowania samorządowego zakładu budżetowego*], w: P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 216). Oddanie nieruchomości w użytkowanie możliwe jest tylko w przypadku jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną (szerzej na temat instytucji trwałego zarządu zob. np. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce...*, LEX nr 8979, komentarz do art. 43 ustawy).

prawnej zakładu i możliwości odpowiadania za zaciągnięte zobowiązania⁹³¹ (por. art. 19 ust. 3 u.f.p. z 1998 r., art. 25 ust. 6 u.f.p. z 2005 r., art. 16 ust. 6 u.f.p. z 2009 r.)⁹³². Zdaniem autorki niniejszej pracy właściwsze byłoby sformułowanie, że należności i zobowiązania zlikwidowanego samorządowego zakładu budżetowego przejmuję budżet j.s.t. Likwidując samorządowy zakład budżetowy organ stanowiący j.s.t. określa przeznaczenie mienia zakładu (por. art. 19 ust. 4 u.f.p. z 1998 r., art. 25 ust. 4 u.f.p. z 2005 r., art. 16 ust. 4 u.f.p. z 2009 r.). Z analizy przepisów prawnych wynika, że uzasadnieniem dla likwidacji samorządowego zakładu budżetowego może być także decyzja organu stanowiącego j.s.t. o zmianie formy organizacyjno-prawnej samorządowej jednostki organizacyjnej będącej w ujęciu finansowoprawnym samorządowym zakładem budżetowym, tzw. „względy organizacyjne” (por. art. 25 ust. 5 u.f.p. z 2005 r., art. 16 ust. 5 u.f.p. 2009 r., § 38 rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2000 r., § 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 53 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.)⁹³³.

Do dnia 1 stycznia 2011 r. forma samorządowego zakładu budżetowego znajdowała szerokie zastosowanie przy realizacji zadań nałożonych na j.s.t. W literaturze przedmiotu podaje się, że na początku lat 90. XX wieku rady gmin powszechnie wybierały formę zakładu budżetowego m.in. przy dokonywaniu wyboru formy organizacyjno-prawnej dla działalności gospodarczej wykonywanej przedtem przez przedsiębiorstwa komunalne (którymi stały się z mocy prawa - z dniem 27 maja 1990 r. - przedsiębiorstwa państwowe, dla których funkcję organu założycielskiego pełniły określone w przepisach prawa terenowe organy administracji państwowej - por. art. 8 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych)⁹³⁴. Możliwości korzystania z formy

⁹³¹ Zob. np.: C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce...*, s. 47; tenże, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 120.

⁹³² Szerzej zob. np.: C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce...*, s. 47; tenże, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 120.

Uchwała organu stanowiącego j.s.t. o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego stanowi dla banku podstawę do zamknięcia rachunku zakładu oraz przekazania środków finansowych, pozostałych po dokonaniu rozliczeń likwidacyjnych, do budżetu j.s.t. (por. § 4 ust. 3 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. o zakładach budżetowych, § 39 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 45 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 54 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 35 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.).

⁹³³ Zob. np.: L. Lipiec, *Komentarz do ustawy...*, 2008/el., LEX/el. 2008 nr 4184, komentarz do art. 25 ustawy; A. Mierzwa, *Art. 16...*, s. 229. Wyrażenia „względy organizacyjne” używa prawodawca (por. powołane wyżej przepisy prawne rozporządzeń z 2000 r., 2005 r. i 2006 r.).

Od dnia 1 stycznia 2006 r. obowiązuje rozwiązanie, że w przypadku likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną, należności i zobowiązania zakładu przejmuje utworzona jednostka (por. art. 25 ust. 7 u.f.p. z 2005 r., art. 16 ust. 7 u.f.p. z 2009 r.).

⁹³⁴ Prawodawca zobowiązał gminy do wyboru – w określonym czasie - formy organizacyjno-prawnej dla działalności gospodarczej, wykonywanej przedtem przez przedsiębiorstwa komunalne (por. art. 8 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). C.

samorządowego zakładu budżetowego w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego ograniczyła, z dniem 20 lutego 1997 r., ustawa o gospodarce komunalnej przez ustanowienie zakazu prowadzenia w omawianej formie organizacyjno-prawnej komercyjnej (zarobkowej) działalności gospodarczej samorządu terytorialnego (por. art. 7, 28 ustawy)⁹³⁵. Jednocześnie ustawa ta wskazuje formę samorządowego zakładu budżetowego jako jedną z dwóch form (obok spółki handlowej) w szczególności nadającą się do wykonywania zadań j.s.t. o charakterze użyteczności publicznej (por. art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej)⁹³⁶. Z materiałów źródłowych wynika, że wskazania te były stosowane w praktyce – j.s.t. powszechnie finansowały w formie samorządowego zakładu budżetowego działalność

Kosikowski podkreśla, że wspomniany obowiązek dotyczył wyboru formy organizacyjno-prawnej dla działalności gospodarczej gmin, a nie wyboru formy prawnej dla powstałych z mocy prawa przedsiębiorstw komunalnych (zob. szerzej np. C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin...*, s. 29).

W literaturze wskazuje się na różne powody dokonywania przez rady gminy wyboru formy zakładu budżetowego dla prowadzenia działalności gospodarczej wykonywanej wcześniej przez przedsiębiorstwa komunalne (tj. przedsiębiorstwa państwowe założone przez organy administracji terenowej). Na przykład C. Kosikowski podaje, że „formę zakładu budżetowego stosowano zwłaszcza ze względu na potrzebę racjonalizacji zatrudnienia i struktury organizacyjnej oraz możliwość podwyższania wynagrodzeń pracowniczych, a także dlatego, że niemożliwe było zastosowanie innych form (np. prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych)”. Według autora niebagatelne znaczenie dla organów samorządu gminnego odgrywała także możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad działalnością finansową przedsiębiorstwa komunalnego przekształconego w samorządowy zakład budżetowy (cecha niewystępująca w przypadku formy samorządowej spółki prawa handlowego) (zob. C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin...*, s. 58, 59). Natomiast J. Baehr, R. Grobelny i T. Kwieciński stwierdzają, że gminy nadawały przedsiębiorstwom komunalnym formę zakładu budżetowego głównie z powodu krótkiego ustawowego terminu na dokonanie wyboru formy organizacyjno-prawnej działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorstwa komunalne. Mimo, iż termin ten był dwukrotnie przedłużany – zadaniem wymienionych autorów – był nieadekwatny do wymogów stawianych przez tego typu procesy przekształceniowe; nie uwzględniał bowiem konieczności opracowania dokładnych analiz prawnych i ekonomicznych [por. art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1991 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 20), art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1993 r. Nr 40, poz. 180)]. Według autorów dodatkową przesłanką wyboru formy zakładu budżetowego w omawianym przypadku były (szczególnie do końca 1991 r.) korzyści natury podatkowej, przede wszystkim możliwość uniknięcia podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń i podatku dochodowego (J. Baehr, R. Grobelny i T. Kwieciński, *Przekształcenia własnościowe...*, s. 5-6). Uzasadnione wydaje się przypuszczenie, że w wielu przypadkach wybranie formy zakładu budżetowego dla realizacji zadań gospodarczych gminy, wykonywanych przedtem przez przedsiębiorstwa komunalne, wynikało także z przekonania organów gmin o odpowiedniości zastosowania właśnie formy zakładu budżetowego. Na temat procesu przekształceń przedsiębiorstw komunalnych na początku lat 90. XX wieku zob. np.: C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin...*, s. 29 i n.; tenże, *Komentarz do ustawy o gospodarce...*, s. 9 i n., s. 44-45, s. 67 i n.; G. Bieniek, *Funkcjonowanie, przekształcanie i uwłaszczanie przedsiębiorstwa komunalnego*; J. Brol, *Formy organizacyjno-prawne działalności komunalnej i gospodarczej gminy*, w: *Przekształcenia organizacyjno-własnościowe w gospodarce komunalnej*, praca zbiorowa, Warszawa - Zielona Góra 1993, s. 18 i n., s. 44 i n.; Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora...*, s. 100 i n.; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce...*, s. 101-102.

⁹³⁵ Szerzej zob. np.: C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce...*, s. 50; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce...*, s. 73-74.

⁹³⁶ Jak nadmieniono we wcześniejszych rozważaniach (zob. rozdział IV pkt 1.2), prawodawca przyjął w ustawie o gospodarce komunalnej szerokie rozumienie pojęcia użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, zadaniami użyteczności publicznej są zadania mające na celu „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” (por. art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej).

samorządowych przedszkoli⁹³⁷, zakładów opieki zdrowotnej (w tym np. szpitali, żłobków)⁹³⁸, zakładów komunikacji zbiorowej, przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, zakładów gospodarki mieszkaniowej itp.⁹³⁹ Zakres działalności samorządowego zakładu budżetowego istotnie ograniczyły rozwiązania prawne ustanowione w 2009 r., w ramach reorganizacji publicznej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 14 u.f.p. z 2009 r. (obowiązującym od dnia 1 stycznia 2011 r. – por. art. 123 pkt 3 ustawy Przepisy wprowadzające u.f.p. z 2009 r.), w formie samorządowego zakładu budżetowego mogą być wykonywane zadania własne j.s.t. w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych⁹⁴⁰, utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania oraz cmentarzy. Ustawowy katalog dziedzin, w których j.s.t. mogą wykonywać zadania własne w formie samorządowego zakładu budżetowego ma charakter zamknięty⁹⁴¹. Oznacza to znaczne zawężenie, z dniem 1

⁹³⁷ Do dnia 31 grudnia 2010 r. działalność przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych założonych i prowadzonych przez j.s.t. mogła być finansowana w formach jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego (por. art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty przed zmianami wprowadzonymi przez art. 14 pkt 2 ustawy Przepisy wprowadzające u.f.p. z 2009 r.).

⁹³⁸ W rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, zakładem opieki zdrowotnej był wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych utworzonym i utrzymywanym w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia (por. art. 1 ustawy). Samorządowymi zakładami opieki zdrowotnej były utworzone i prowadzone przez j.s.t. szpitale, zakłady opiekuńczo-lecznicze, ośrodki zdrowia, poradnie, ambulatoria, żłobki, sanatoria i inne zakłady określone w przytoczonej ustawie (por. art. 2 ust. 1, art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej). Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej została uchylona z dniem 1 lipca 2011 r., na mocy art. 220 pkt. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

⁹³⁹ Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 192; tenże, *Prawo budżetowe...*, 165. W 2007 r. ok. 2 tysięcy samorządowych jednostek organizacyjnych finansowało swoją działalność w formie samorządowego zakładu budżetowego (zob. Sejm RP VI kadencji, druk nr 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 5).

⁹⁴⁰ Dziedziny pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych jako sfery działalności samorządowego zakładu budżetowego zostały dodane do innych sfer wymienionych w art. 14 u.f.p. z 2009 r., na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1020).

⁹⁴¹ Podobnie np.: A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, 2014, s. 45; M. Bartenbach, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 107.

W literaturze wskazuje się na wadliwe zamieszczenie w art. 14 u.f.p. jako dopuszczalnej dziedziny, w której j.s.t. mogą finansować zadania własne w formie samorządowego zakładu budżetowego „utrzymywanie różnych

stycznia 2011 r., zakresu działalności samorządowego zakładu budżetowego wyznaczonego przez ustawę o gospodarce komunalnej⁹⁴². Gminne, powiatowe i wojewódzkie zakłady budżetowe prowadzące działalność w innych dziedzinach niż określono w art. 14 u.f.p. z 2009 r., musiały zostać zlikwidowane w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. (por. art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy Przepisy wprowadzające u.f.p. z 2009 r.). Likwidacji uległy m.in. samorządowe zakłady budżetowe działające w sferach oświaty (np. samorządowe przedszkola) oraz ochrony zdrowia (np. samorządowe żłobki, szpitale) (por. art. 13 ust. pkt 1, art. 14 pkt 2 ustawy Przepisy wprowadzające u.f.p. z 2009 r.)⁹⁴³. Samorządowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania oświatowe lub zadania z zakresu ochrony zdrowia mogą nadal finansować swoją działalność w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, ale tylko w formie samorządowej jednostki budżetowej [por. np. art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2011 r., art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst

gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenie hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania”, czyli inaczej: prowadzenie ogrodów zoologicznych. Takiego rodzaju działalność nie wchodzi bowiem w zakres zadań własnych żadnej j.s.t. – zob. np.: C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 113; A. Mierzwa, *Art. 14 [Samorządowe zakłady budżetowe]*, w: P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 211.

⁹⁴² Słuszne wydają się uwagi C. Kosikowskiego, że katalog dopuszczalnych dziedzin działalności samorządowego zakładu budżetowego powinien zostać zamieszczony nie w u.f.p. z 2009 r., lecz w ustawie o gospodarce komunalnej (zob. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, 2011, s. 112).

⁹⁴³ Szerzej zob. np. B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Reforma samorządowego...*, s. 104 i n.

Do dnia 31 grudnia 2010 r. wspomniane samorządowe jednostki oświatowe mogły działać w formach jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego, a od dnia 1 stycznia 2011 r. mogą mieć tylko formę jednostki budżetowej [por. art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 14 pkt 2, art. 123 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych). Utworzone na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.) publiczne samorządowe zakłady opieki zdrowotnej mogły być prowadzone w formie: 1) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (przepisy ustawy nakładały obowiązek rejestracji takiej jednostki w Krajowym Rejestrze Sądowym, posiadała ona osobowość prawną, jej działanie oparte było na zasadzie samofinansowania), 2) jednostki budżetowej lub 3) zakładu budżetowego [por. art. 35b, art. 35 c ustawy o zakładach opieki zdrowotnej przed zmianami wprowadzonymi przez art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, przepisy rozdziału 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1203 z późn. zm.); szerzej zob. np. K. Sawicka, *Gospodarka finansowa niektórych jednostek sektora finansów publicznych* (w:) C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 442 i n.; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 320 i n.]. Reforma finansów publicznych przeprowadzona rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w 2009 r. wykluczyła możliwość finansowania działalności samorządowej jednostki organizacyjnej świadczącej usługi lecznicze w formie zakładu budżetowego (por. art. 13 pkt 1, art. 123 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych). Obowiązująca od dnia 1 lipca 2011 r. ustawa o działalności leczniczej wskazuje dwie formy organizacyjne dla jednostek leczniczych utworzonych i prowadzonych przez j.s.t., tj. spółkę kapitałową lub jednostkę budżetową (por. art. 6 ust. 1 ustawy). Ponadto j.s.t. mogą prowadzić samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednak wyłącznie takie, które istniały w momencie wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zatem zakładać już nowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (szerzej zob. np. M. Dercz, *Komentarz do art. 7 ustawy o działalności leczniczej*, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX nr 116474). Szerzej na temat postanowień reformy finansów publicznych z 2009 r. w odniesieniu do samorządowych zakładów budżetowych zob. np. B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Reforma samorządowego...*, s. 104 i n.

jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 157 z późn. zm.), art. 83 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej]. Organy stanowiące j.s.t. dokonując likwidacji samorządowych zakładów budżetowych działających w dziedzinach niewymienionych w art. 14 u.f.p. z 2009 r. mogły też postanowić o nadaniu samorządowym jednostkom organizacyjnym formy organizacyjno-prawnej spoza form gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (por. art. 88 ust. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.).

Analizując cechy samorządowego zakładu budżetowego zauważyć można wiele cech wspólnych między tą formą organizacyjno-prawną a dwoma formami prawnymi, w jakich mogła być organizowana gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego w okresie II RP. Formami tymi były: forma służąca finansowaniu działalności zakładu samorządowego powiązanego z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto – nazwana przez autorkę niniejszej pracy „formą budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego” oraz forma przedsiębiorstwa komunalnego wydzielonego z centralnej administracji j.s.t.⁹⁴⁴ Do najważniejszych cech wspólnych wspomnianych form międzywojennych i samorządowego zakładu budżetowego należy zaliczyć: finansowanie za pomocą metody budżetowania netto, wyodrębnienie organizacyjne, brak osobowości prawnej, oparcie gospodarki finansowej na rocznym planie finansowym (określanym w okresie II RP „budżetem” jednostki). Podobnie jak samorządowe zakłady budżetowe, samorządowe jednostki organizacyjne prowadzone w dwóch wymienionych formach międzywojennych były tworzone, wyposażane w składniki mienia, przekształcane i likwidowane przez organ stanowiący j.s.t., w drodze uchwały, realizowały zadania publiczne z zakresu działania samorządu terytorialnego, były zarządzane przez własne organy, wśród których zasadniczą rolę pełnił kierownik jednostki (nazywany też w przypadku niektórych jednostek dyrektorem), ponoszący odpowiedzialność m.in. za prawidłowe działanie gospodarki finansowej jednostki. **Cechy wspólne między podanymi formami organizacyjno-prawnymi są - zadaniem autorki niniejszej pracy - na tyle istotne, że dwie międzywojenne formy, tj.: formę służącą finansowaniu działalności zakładu samorządowego powiązanego z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto (a posługując się nazwą autorki niniejszej pracy - „formę budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”) oraz formę przedsiębiorstwa komunalnego wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. uznać można za formy, z których korzenie wywodzi samorządowy zakład budżetowy.**

⁹⁴⁴ Szerzej zob. rozdział II pkt 3.1, pkt 3.3.2.2. oraz pkt 3.4.2.3.

3.4.2. Gospodarka finansowa samorządowego zakładu budżetowego

Przeprowadzona analiza regulacji prawnych prowadzi do stwierdzenia, że samorządowy zakład budżetowy to forma organizacyjno-prawna, której działanie opiera się od 1990 r. na dwóch zasadniczych zasadach, tj. na zasadzie odpłatnego wykonywania wyodrębnionych zadań samorządowych oraz zasadzie pokrywania kosztów swojej działalności z przychodów własnych, czyli na zasadzie samofinansowania (por. art. 9 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 19 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 15 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.)⁹⁴⁵. W nawiązaniu do dokonanych ustaleń odnoszących się do rodowodu samorządowego zakładu budżetowego można w tym miejscu zauważyć, że na dwóch ww. zasadach opierało się także działanie przedsiębiorstwa komunalnego wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. – formy prawnej służącej organizacji gospodarki budżetowej j.s.t. w okresie II RP, uznanej przez autorkę niniejszej pracy za jedną z praform samorządowego zakładu budżetowego⁹⁴⁶. Przychodami samorządowej jednostki organizacyjnej prowadzącej gospodarkę finansową w formie samorządowego zakładu budżetowego są przede wszystkim wpływy uzyskane z prowadzonej przez nią działalności, a więc wpływy ze sprzedaży jej wyrobów lub świadczonych przez nią usług (podobnie jak przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t.)⁹⁴⁷. Wysokość cen i opłat samorządowego zakładu budżetowego ustala organ stanowiący j.s.t.; uprawnienie to organ stanowiący może scedować na rzecz organu wykonawczego j.s.t. (por. art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej). Z uwagi na specyfikę zadań wykonywanych przez samorządowe zakłady budżetowe, jakimi są zadania o charakterze użyteczności publicznej (w przyjętym przez prawodawcę w ustawie o gospodarce komunalnym szerokim rozumieniu tego pojęcia⁹⁴⁸) prawodawca dopuszcza od 1990 r. wspieranie działalności samorządowego zakładu budżetowego dotacjami z budżetu j.s.t. W tym miejscu można dodać, że **również**

⁹⁴⁵ A. Borodo konsekwentnie, przez długie lata, podkreśla, że zakłady budżetowe, w tym zakłady należące do j.s.t., powinny sprzedawać swoje produkty lub usługi w taki sposób i według takich cen, aby na podstawie uzyskiwanych wpływów pokryć koszty działalności (zob.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 190; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 165; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 161; zob. też np. A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, s. 42).

⁹⁴⁶ Na temat zasad działania przedsiębiorstwa komunalnego wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. zob. rozdział II pkt 3.4.2.3. i pkt 3.4.3. Na temat ustaleń dotyczących rodowodu samorządowego zakładu budżetowego zob. rozdział IV pkt 3.4.1.

⁹⁴⁷ Zob. np.: A. Borodo, *Prawo budżetowe...*, s. 165; K. Sawicka, *Formy organizacyjno-prawne...*, 60.

⁹⁴⁸ Na temat sposobu rozumienia pojęcia „sfera użyteczności publicznej” zob. szerzej rozdział IV pkt 1.2.

prawodawca międzywojenny dopuszczał dotowanie działalności samorządowych jednostek organizacyjnych, zwłaszcza zakładów samorządowych, w tym zakładów samorządowych finansowanych za pomocą metody budżetowania netto, a używając nazwy nadanej przez autorkę niniejszej pracy – funkcjonujących w formie budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego, uznanej przez autorkę niniejszej pracy za jedną z praform samorządowego zakładu budżetowego. Powracając do problematyki dotacji dla samorządowego zakładu budżetowego należy podkreślić, że dotacje te mają charakter uzupełniający, a głównym źródłem finansowania samorządowego zakładu budżetowego powinny być jego przychody własne⁹⁴⁹. Drugą istotną cechą omawianych dotacji jest (od 1990 r.) ich fakultatywny charakter - samorządowy zakład budżetowy może bowiem, a nie musi, otrzymywać dotacje z budżetu j.s.t. (por. art. 10 ust. 1 zdanie 2 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe z 1984 r. w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 3 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 19 ust. 7-9 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 4-6 u.f.p. z 2005 r., art. 15 ust. 3-4 u.f.p. z 2009 r.)⁹⁵⁰. Jak zauważono we wcześniejszych rozważaniach, w przypadku niespełniania przez samorządowy zakład budżetowy warunku pokrywania kosztów działalności z przychodów własnych i – uzupełniająco - dotacji, prawodawca wymaga likwidacji zakładu⁹⁵¹. Podstawowym rodzajem dotacji udzielanych samorządowemu zakładowi budżetowemu są (od 1990 r.) dotacje przedmiotowe, stanowiące formę dopłaty do świadczonych przez zakład usług lub wytwarzanych produktów (por. art. 16 ust. 3 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 19 ust. 7, art. 69 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 111 ust. 3, art. 117 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 4, art. 106 ust. 2 pkt 3, art. 174 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 15 ust. 3 pkt 1, art. 219 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.)⁹⁵². Stawki tego typu

⁹⁴⁹ Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 190; tenże, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 269; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 57; też, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 53; E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 288; M. Bartenbach, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 107.

⁹⁵⁰ Zob. też uchwałę RIO w Poznaniu z dnia 26 lipca 2006 r., 16/583/06, OwSS 2007/2/42/42, LEX nr 243187.

⁹⁵¹ Szerzej zob. rozdział IV pkt 3.4.1.

⁹⁵² „Istotą dotacji przedmiotowych (...) jest dotowanie przedmiotu działalności. Dotacje przedmiotowe przyjmują zatem charakter dopłat do określonego rodzaju wyrobów czy usług” (uchwała RIO z dnia 26 lipca 2006 r., 16/583/06, OwSS 2007/2/42/42, LEX nr 243187; zob. też np.: uchwałę RIO w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2006 r., 71/K/06, OwSS 2006/3/90/90, LEX nr 188035, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2006 r., I SA/Po 1116/06, OwSS 2007/2/43/43, LEX nr 243189).

Dotacjami przedmiotowymi objęte są pewne dobra lub usługi, których szeroka dostępność po stosunkowo niskiej cenie jest społecznie pożądana (zob. K. Czarnecki, *Dotacje budżetowe – konstrukcja prawna i procedury* [online] http://krzysztof-czarnecki.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=83&Itemid=46).

Według legalnej definicji, dotacjami przedmiotowymi są środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów i usług, kalkulowane według stawek jednostkowych (por. art. 69 ust. 4 pkt 3 u.f.p. z 1998 r., art. 106 ust. 2 pkt 3 u.f.p. z 2005 r., art. 130 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.).

dotacji określa organ stanowiący j.s.t. (por. art. 16 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 117 u.f.p. z 1998 r., art. 174 ust. 4 u.f.p. z 2005 r., art. 219 ust. 4 u.f.p. z 2009 r.)⁹⁵³. Nieprawidłowe wydatkowanie dotacji budżetowych przez samorządowy zakład budżetowy (np. wydatkowanie dotacji budżetowych niezgodnie z przeznaczeniem) stanowi naruszenie dyscypliny budżetowej (nazywanej od dnia 1 stycznia 1999 r., tj. dnia ustanowienia u.f.p. z 1998 r., dyscypliną finansów publicznych) (por. art. 80 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 138 ust. 1 pkt 4 u.f.p. z 1998 r. przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 lipca 2005 r., art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Samorządowa jednostka organizacyjna działająca w formie samorządowego zakładu budżetowego jest powiązana z budżetem j.s.t. wynikowo, tzn. wpłatą wypracowanego zysku (inaczej: wpłatą nadwyżki środków obrotowych ustaloną na koniec okresu rozliczeniowego) lub – w przypadku niedoboru dochodów - otrzymaną dotacją (por. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 19 ust. 11 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 9 u.f.p. z 2005 r., art. 15 ust. 7 u.f.p. z 2009 r., § 7 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych)⁹⁵⁴. Taki sposób powiązania jednostki organizacyjnej z budżetem niektórzy przedstawiciele nauki prawa finansowego nazywają budżetowaniem netto

Stawka jednostkowa musi być ustalona dla jednostki „finalnego” produktu lub usługi wynikającego z rodzaju prowadzonej działalności (R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 327). Jednostką miary przy ustalaniu stawki dotacji przedmiotowej mogą być m², m³, km, hektolitry, sztuki, kg itp. Stawka dotacji to skalkulowana kwota dopłaty do określonej jednostki miary. Stawka dotacji przedmiotowej najczęściej wyrażana jest kwotowo (E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 292).

⁹⁵³ Zob. też np. uchwałę RIO w Krakowie z dnia 10 sierpnia 1999 r., KI-00571/360/99, OwSS 1999/4/131/131, LEX nr 42698.

Od dnia 1 stycznia 1999 r. prawodawca wprost wskazuje, że zakres i kwoty dotacji przedmiotowych udzielanych z budżetu j.s.t., w tym dotacji przedmiotowych dla samorządowych zakładów budżetowych, powinny być określone w uchwale budżetowej (por. art. 117 ust. 2, art. 124 ust. 1 pkt 8 u.f.p. z 1998 r., art. 174 ust. 3, art. 184 ust. 1 pkt 11 u.f.p. z 2005 r., art. 214 pkt 1, art. 219 ust. 3 u.f.p. z 2009 r.).

„Dotacje dla zakładów budżetowych powinny być ujmowane w planie finansowym urzędu j.s.t., a więc również i przekazywane w rachunku tej jednostki” (uchwała RIO z dnia 10 sierpnia 1999 r., KI-00571/360/99, KI-00571/360/99, OwSS 1999/4/131/131, LEX nr 42698).

⁹⁵⁴ Szerzej zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 191; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 166; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 57, 62; też, *Zakres budżetu...*, s. 36; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 62-63; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, s. 200-201; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, s. 42, 43.

prostym⁹⁵⁵. Finansowanie za pomocą budżetowania netto było także cechą dwóch międzywojennych form organizacyjno-prawnych uznanych przez autorkę niniejszej pracy za praformy samorządowego zakładu budżetowego, tj. przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t. oraz zakładu samorządowego finansowanego za pomocą metody budżetowania netto (nazwanego przez autorkę „formą budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”)⁹⁵⁶.

Od ustanowienia zakładu budżetowego formą organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (czyli od 1990 r.) obowiązuje ogólna zasada, że samorządowy zakład budżetowy planuje jako wpłatę do budżetu j.s.t. różnicę między sumą planowanych przychodów, powiększonych o planowany stan środków obrotowych na początek roku, a sumą planowanych wydatków (kosztów), powiększonych o planowany stan środków obrotowych na koniec roku (por. § 7 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, § 34 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 40 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 49 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r., § 8 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). Sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych określa Minister Finansów, w drodze rozporządzenia (por. art. 12 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 6 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 32 u.f.p. z 1998 r., art. 28 u.f.p. z 2005 r., art. 17 ust. 1 u.f.p. z 2009 r., § 6 i 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, § 33 i 34 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 39 i 41 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 48 i 49 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 42, 43 i 44 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.). Wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych stanowią źródła dochodów własnych j.s.t. (por. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich

⁹⁵⁵ Zob. szerzej np. A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, s. 43, 61 (autor m.in. ukazuje różnice w zasadach finansowania zakładu budżetowego i gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej).

⁹⁵⁶ Zob. rozdział IV pkt 3.4.2.

subwencionowania w latach 1991-1993 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, art. 3 pkt 5, art. 8 pkt 3, art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, art. 4 pkt 3, art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Terminowość i prawidłowość dokonywania wpłat nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy objęte są (od 1990 r.) przepisami o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej (dyscypliny finansów publicznych) (por. art. 80 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 57 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 138 ust. 1 pkt 6 u.f.p. z 1998 r. przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 lipca 2005 r., art. 6 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest (od 1990 r.) – zgodnie z zasadą planowości - roczny plan finansowy zakładu (por. art. 11 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 11 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 19 ust. 6 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 3 u.f.p. z 2005 r., art. 15 ust. 2 u.f.p. z 2009 r., § 5 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, § 5 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych)⁹⁵⁷. **Jak wynika z przeprowadzonych badań, gospodarka finansowa samorządowych jednostek organizacyjnych działających w okresie II RP w formach uznanych za praformy samorządowego zakładu budżetowego opierała się na budżetach jednostek, będących ich rocznymi planami finansowymi**⁹⁵⁸. Projekt planu finansowego i plan finansowy samorządowego zakładu budżetowego sporządzane są w szczególności dział, rozdział i paragraf (por. § 30 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 36 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 40 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 37 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.).

⁹⁵⁷ Zob. też rozdział IV pkt 2.2.

⁹⁵⁸ Szerzej zob. rozdział II pkt 3.3.2.2. i pkt 3.4.3.

Regulacje prawa budżetowego samorządu terytorialnego przewidują – od 1990 r. – możliwość dokonywania zmian w planie finansowym samorządowego zakładu budżetowego w ciągu roku budżetowego. Podstawową przesłanką jest realizowanie wyższych, od ujętych w planie finansowym zakładu, przychodów i kosztów, a zasadniczym warunkiem dokonania zmian – niespowodowanie zmniejszenia wpłat nadwyżki środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego do budżetu samorządowego ani zwiększenia dotacji budżetowych (por. art. 19 ust. 13 u.f.p. z 1998 r., art. 24 ust. 10 u.f.p. z 2005 r., art. 15 ust. 8 u.f.p. z 2009 r., § 9 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, § 10 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). Kompetencje do opracowania projektu planu finansowego, zatwierdzania tego planu oraz dokonywania w nim zmian ma kierownik samorządowego zakładu budżetowego (por. § 5 ust. 2 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, § 32 ust. 5, § 31 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 36 ust. 2 i 5, § 37 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r., § 39 ust. 1, § 45 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., § 36 ust. 2, § 39, 41 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r., § 5 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych)⁹⁵⁹. Sposób i tryb sporządzania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych, zatwierdzania tych planów oraz dokonywania w nich zmian określa Minister Finansów w drodze rozporządzenia (por. art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 6 w związku z art. 17 ust. 1 Prawa budżetowego z 1991 r., art. 32 pkt 1 u.f.p. z 1998 r., art. 28 pkt 1 u.f.p. z 2005 r., art. 17 ust. 1 pkt 1 u.f.p. z 2009 r., § 1 ust. 2 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych). Od dnia wejścia w życie u.f.p. z 1998 r. **plany finansowe samorządowych zakładów budżetowych zamieszczane są obligatoryjnie w uchwale budżetowej, w formie załączników** (por. art. 124 ust. 1 pkt 5 u.f.p. z 1998 r., art. 165 ust. 4, art. 184 ust. 1 pkt 7 u.f.p. z 2005 r., art. 214 pkt 3 u.f.p. z 2009 r.) **[podobnie jak plany finansowe (budżety) jednostek organizacyjnych**

⁹⁵⁹ Zob. też rozdział IV pkt 2.2.

finansowanych w okresie II RP w formach uznanych za praformy samorządowego zakładu budżetowego (por. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r.)⁹⁶⁰.

Analiza regulacji prawnych dotyczących samorządowego zakładu budżetowego prowadzi do wniosku, iż zasady gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego podlegają ciągłym zmianom. W okresie od dnia 27 maja 1990 r. (tj. dnia rozpoczęcia działalności rad gmin) do dnia 31 grudnia 1998 r. roczny plan finansowy samorządowego zakładu budżetowego miał obejmować „przychody i rozchody oraz stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem” samorządowym (por. § 5 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, § 5 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). W wydanych do ustawy Prawo budżetowe z 1991 r. przepisach wykonawczych ustalono zasady rozliczania nadwyżki środków obrotowych samorządowego (wtedy: gminnego) zakładu budżetowego z budżetem samorządowym (budżetem gminy). Jednak organ wykonawczy samorządu terytorialnego (jakim był wtedy zarząd gminy) miał możliwość wyznaczenia innych zasad planowania i rozliczania środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych niż określono w przepisach tegoż rozporządzenia, np. mógł podjąć decyzję o pozostawianiu nadwyżki środków obrotowych w samorządowym zakładzie (por. § 12 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych). W przypadku nieskorzystania przez zarząd gminy ze wspomnianej możliwości, gminne zakłady budżetowe były zobowiązane wpłacać do budżetu gminy nadwyżki środków obrotowych według reguł określonych przez Ministra Finansów, tzn. zaliczkowo, co kwartał (w terminie 20 dni po zakończeniu kwartału, a za IV kwartał w wysokości wpłaty za III kwartał, w terminie do dnia 20 grudnia); rozliczenie rzeczywistego wyniku finansowego samorządowego zakładu budżetowego następowało po złożeniu (w wyznaczonym terminie) rocznego sprawozdania finansowego (bilansu) zakładu (por. § 7, § 8 ust. 2 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych)⁹⁶¹. Oprócz wpływów ze sprzedaży usług i produktów, stanowiących podstawowe źródło finansowania działalności samorządowego zakładu budżetowego, przychodami gminnego zakładu budżetowego w

⁹⁶⁰ W okresie obowiązywania ustawy Prawo budżetowe z 1991 r. treść uchwały budżetowej ustalała rada gminy (por. art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w pierwotnej wersji ustawy, art. 8 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r.; zob. też np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 204).

⁹⁶¹ Szerzej zob. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 191.

rozpatrywanym okresie mogły być dotacje z budżetu gminy, a także środki o charakterze zwrotnym (por. art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., § 5 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych). Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., gminny zakład budżetowy mógł otrzymać z budżetu gminy dotacje „na działalność”, a więc dotacje przedmiotowe. Zakres i zasady przyznawania gminnym zakładom budżetowym dotacji z budżetu gminy określała rada gminy (por. art. 16 ust. 4 ustawy Prawa budżetowego z 1991 r.)⁹⁶². Ponadto nowo utworzonemu gminnemu zakładowi budżetowemu rada gminy mogła przyznać jednorazową dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (por. § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych). Jak nadmieniono, regulacje prawa budżetowego umożliwiały samorządowym zakładom budżetowym finansowanie swojej działalności także ze środków o charakterze zwrotnym (por. art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, § 5 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych)⁹⁶³. Uzyskanie przez gminny zakład budżetowy kredytu bankowego wiązało się z koniecznością uzyskania gwarancji lub poręczenia ze strony macierzystej gminy⁹⁶⁴.

Istotne zmiany w zasadach finansowania samorządowego zakładu budżetowego wprowadziła, z dniem 1 stycznia 1999 r. (tj. kiedy to nastąpiła rozbudowa struktury samorządu terytorialnego), u.f.p. z 1998 r.⁹⁶⁵ Jedną z nich było ustanowienie odmiennych w stosunku do obowiązujących pod rządami ustawy Prawo budżetowe z 1991 r. wymogów

⁹⁶² Zob. też np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 1997, s. 190.

⁹⁶³ Ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. nie odnosiła się do kwestii finansowania działalności gminnego zakładu budżetowego ze środków o charakterze zwrotnym, a więc z pożyczki lub kredytu bankowego. Możliwość pozyskiwania środków o charakterze zwrotnym przez gminny zakład budżetowy można wyinterpretować z treści wydanych do ustawy przepisów wykonawczych (por. powołane przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych (por. § 5 ust. 1 w związku z § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych). Mowa jest w nich o ujmowaniu w rocznym planie finansowym zakładu budżetowego rozchodów zakładu.

⁹⁶⁴ Zob. np.: C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin...*, s. 57-58; E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 47.

⁹⁶⁵ Warto dodać, że prawodawca zawarł w u.f.p. z 1998 r. wiele przepisów dotyczących funkcjonowania omawianej formy organizacyjno-prawnej, ujętych przedtem w przepisach wykonawczych. Zdaniem K. Sawickiej zmiana ta zagwarantowała większą stabilizację zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez samorządowy zakład budżetowy (zob. K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 55).

Z dniem 1 stycznia 1999 r. powołano samorząd powiatowy i samorząd województwa (zob. szerzej rozdział IV pkt 1.1).

odnoszących się do treści rocznego planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego. Według art. 19 ust. 6 u.f.p. z 1998 r., plan ten miał obejmować „przychody i wydatki stanowiące koszty działalności oraz stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem” jednostki samorządu terytorialnego. Zauważyć należy, że w przepisie prawnym formułującym wytyczne dotyczące treści planu finansowego nie wspomniano już o rozchodach samorządowego zakładu budżetowego. Prowadzi do wniosku (którego trafność potwierdza orzecznictwo), że na gruncie u.f.p. z 1998 r. nie było możliwe finansowanie działalności samorządowego zakładu budżetowego środkami o charakterze zwrotnym⁹⁶⁶. Kolejną zmianą było rozbudowanie systemu dotacji budżetowych dla samorządowego zakładu budżetowego oraz ustanowienie ograniczenia dotyczącego poziomu dotowania działalności zakładu. Według u.f.p. z 1998 r. samorządowy zakład budżetowy mógł otrzymywać z budżetu j.s.t.: dotację przedmiotową, jednorazową dotację dla nowo utworzonego zakładu na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe oraz – w zakresie określonym w odrębnych przepisach - dotację podmiotową⁹⁶⁷ lub dotację celową na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (por. art. 19 ust. 7-9 ustawy). Dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego nie mogły łącznie przekroczyć 50% jego wydatków; ograniczenie to nie obejmowało dotacji inwestycyjnych (por. art. 19 ust. 10 u.f.p. z 1998 r.). **W odróżnieniu od regulacji ustanowionych w okresie obowiązywania ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., u.f.p. z 1998 r. ani wydane do niej przepisy wykonawcze nie przewidywały możliwości ustalenia przez organ samorządowy j.s.t. innych regul planowania i rozliczania środków obrotowych przez samorządowe zakłady budżetowe niż wyznaczono w przepisach ogólnie obowiązujących.** Tym samym – w opinii autorki niniejszej pracy – **prawodawca ograniczył swobodę organów samorządowych w kształtowaniu zasad gospodarki finansowej utworzonych przez nie i prowadzonych zakładów budżetowych.** Wpłata do budżetu j.s.t. nadwyżki środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego, zaznaczyć należy – w pełnej jej kwocie – stała się zatem obligatoryjna (por. art. 19 ust. 11 ustawy). Szczegółowe zasady ustalania tej nadwyżki i

⁹⁶⁶ Zob. uchwałę RIO w Warszawie z dnia 6 października 2004 r., 153/K/04, OwSS 2005/1/29/29, LEX nr 135316.

⁹⁶⁷ Ustawa o finansach publicznych z 1998 r. oraz u.f.p. z 2005 r. definiowały dotacje podmiotowe jako, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, wydatki budżetu przeznaczone na dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu (por. art. 69 ust. 4 pkt 2 u.f.p. z 1998 r., art. 106 ust. 2 pkt 2 u.f.p. z 2005 r.). Według u.f.p. z 2009 r., dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej (art. 131 ustawy).

„...dotacje podmiotowe dla zakładów budżetowych mogą być udzielane wyłącznie wówczas, gdy dopuszczają to odrębne przepisy, stanowiące podstawę ich przyznawania” (uchwała RIO w Krakowie z dnia 10 sierpnia 1999 r., KI-00571/360/99, OwSS 1999/4/131/131, LEX nr 42698).

sposób dokonywania jej wpłat określał Minister Finansów (por. art. 32 u.f.p. z 1998 r., § 33, 34, 36 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 39, 40, 42 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r.). W uproszczeniu można podać, iż utrzymano system wpłat zaliczkowych, kwartalnych, dokonywania wpłaty za IV kwartał w wysokości wpłaty za III kwartał, w terminie do dnia 20 grudnia roku budżetowego oraz rozliczania rzeczywistego wyniku finansowego samorządowego zakładu budżetowego po złożeniu przez zakład (w wyznaczonym terminie) rocznego sprawozdania finansowego (bilansu) – por. § 34 ust. 2-6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., § 40 ust. 2-6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r.)⁹⁶⁸.

Obowiązująca w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2009 r. u.f.p. z 2005 r. utrzymała wprawdzie większość rozwiązań dotyczących gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego wprowadzonych przez jej poprzedniczkę (tj. u.f.p. z 1998 r.), ale ustanowiła także kolejne zmiany w tej dziedzinie. Spośród rozwiązań przejętych po u.f.p. z 1998 r. wymienić należy przede wszystkim: obligatoryjność dokonywania wpłaty do budżetu samorządowego nadwyżki środków obrotowych, ustalonej na koniec okresu rozliczeniowego, w pełnej jej kwocie⁹⁶⁹, system dotacji budżetowych, ograniczenie dotowania działalności samorządowego zakładu budżetowego do poziomu 50% kosztów jego działalności (z wyjątkami określonymi w ustawie⁹⁷⁰), zakaz finansowania wydatków zakładu środkami o charakterze zwrotnym (por. art. 24 ust. 3-9 u.f.p. z 2005 r.). W sposób odmienny natomiast niż u.f.p. z 1998 r. u.f.p. z 2005 r. sformułowała wymagania dotyczące treści planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego. Przede wszystkim w miejsce objętych planem „wydatków stanowiących koszty działalności” wprowadzono pojęcie „kosztów i innych obciążeń” oraz nałożono obowiązek wykazywania w planie finansowym oprócz stanu środków obrotowych także stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu, co służyć miało pełnemu przedstawianiu sytuacji finansowej zakładu budżetowego (por. art. 19 ust. 6 u.f.p. z 1998 r. i art. 24 ust. 3 u.f.p. z 2005 r.)⁹⁷¹. Jak wynika z uzasadnienia projektu

⁹⁶⁸ Zob. szerzej np. K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 62-63.

⁹⁶⁹ Obowiązkowej wpłacie do budżetu samorządowego podlegał zatem cały zysk wypracowany przez samorządowy zakład budżetowy. Szczegółowe zasady ustalania i rozliczania nadwyżki środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego określał Minister Finansów, w drodze rozporządzenia (art. 28 u.f.p. z 2005 r.). Ogólnie można stwierdzić, że prawodawca utrzymał system rozliczania nadwyżki środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego wprowadzony pod rządem u.f.p. z 1998 r. (por. art. 241 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., § 48, 49 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.).

⁹⁷⁰ Ograniczenie udzielania dotacji budżetowych samorządowemu zakładowi budżetowemu nie dotyczyło dotacji inwestycyjnych oraz dotacji otrzymywanych w związku z realizacją projektu lub zadania współfinansowanego ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej (art. 24 ust. 8 u.f.p. z 2005 r.).

⁹⁷¹ K. Sawicka zwróciła uwagę na brak konsekwencji prawodawcy przejawiający się w zamiennym używaniu w przepisach u.f.p. z 2005 r. pojęcia kosztów zakładu budżetowego i pojęcia wydatków zakładu budżetowego, a

wspomnianej ustawy, celem tej zmiany było dostosowanie terminologii stosowanej w odniesieniu do gospodarki finansowej zakładów budżetowych do wymogów ustawy o rachunkowości (por. art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości)⁹⁷². Ważną zmianą w zasadach finansowania samorządowego zakładu budżetowego było także ustanowienie zakazu zaliczania do przychodów własnych zakładu dochodów z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze dotyczących składników majątkowych j.s.t. (por. art. 24 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. przed zmianami wprowadzonymi z dniem 29 grudnia 2006 r.). Przyjęciu takiego rozwiązania przyświecało dążenie do likwidacji zjawiska wykorzystywania przez samorządowe zakłady budżetowe nieruchomości przekazanych im w zarząd dla pozyskiwania przychodów z najmu tych nieruchomości lub dzierżawy⁹⁷³. Ustanowienie zakazu było jednak – jak wskazywali niektórzy przedstawiciele nauki prawa finansowego i działacze samorządowi „krzywdzące” dla tych samorządowych zakładów budżetowych, dla których administrowanie nieruchomościami (utrzymywanie infrastruktury lub wynajmowanie lokali) było głównym przedmiotem działalności⁹⁷⁴. W odpowiedzi na postulaty wielu przedstawicieli nauki prawa finansowego i działaczy samorządowych, prawodawca zniósł omawiany zakaz z dniem 29 grudnia 2006 r. (por. art. 1 pkt. 11 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw)⁹⁷⁵.

tym samym – wywołanie w ustawie zamętu terminologicznego (por. np. 99 ust. 2 pkt 1, art. 158 ust. 4 pkt 4, art. 165 ust. 4, art. 184 ust. 1 pkt 7 ustawy) (zob. K. Sawicka, *Zakres budżetu...*, s. 33). Natomiast L. Lipiec poruszyła kwestię rozbieżności terminologicznych i wynikających z tego konsekwencji między u.f.p. z 2005 r. a ustawą o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (por. L. Lipiec, *Komentarz do ustawy...*, 2008, LEX nr 4184, komentarz do art. 24 ustawy, pkt *Koszty zakładu budżetowego*).

⁹⁷² Zob. Sejm RP IV kadencji, druk nr 1844: *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych*, s. 1.

⁹⁷³ Zob. np. L. Lipiec, *Komentarz do ustawy...*, 2008, LEX nr 4184, komentarz do art. 24 ustawy.

⁹⁷⁴ Zob. np.: C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 105; K. Sawicka, *Zakres budżetu...*, s. 35.

W odpowiedzi na krytyczne uwagi przedstawicieli nauki i działaczy samorządowych na temat zakazu zaliczania do przychodów własnych samorządowego zakładu budżetowego dochodów z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze dotyczących składników majątkowych j.s.t., Minister Finansów, w piśmie wydanym w dniu 4 stycznia 2006 r. (a więc zaraz po wejściu w życie u.f.p. z 2005 r.), wyjaśniał, że zakaz ten nie był przewidziany w skierowanym w dniu 29 lipca 2003 r. do Sejmu RP rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1844 oraz 1444-A, 1444-B), lecz został ustanowiony w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie RP. We wspomnianym piśmie Minister Finansów zobowiązał się do podjęcia działań prowadzących do usunięcia omawianego zakazu (zob. pismo z dnia 4 stycznia 2006 r. Ministerstwo Finansów, ST1-4800-5/05/996 *Przychody własne zakładów budżetowych*, LEX nr 7157).

⁹⁷⁵ Można dodać, że zmiana treści art. 24 ust. 2 u.f.p. z 2005 r., poszerzająca zakres przychodów własnych samorządowych zakładów budżetowych, nie przez wszystkich przedstawicieli nauki prawa finansowego została oceniona pozytywnie (co wskazuje na rozbieżności poglądów w doktrynie prawa finansowego na temat źródeł finansowania samorządowych zakładów budżetowych). Zdaniem E. Kornberger-Sokołowskiej zmiana ta nie była potrzebna, prowadziła bowiem do osłabienia źródeł budżetów samorządowych. Według wymienionej autorki dochody uzyskiwane w oparciu o składniki majątkowe j.s.t. powinny stanowić dochody budżetów samorządowych (podobne stanowisko zajęła T. Augustyniak-Górna) (zob. szerzej: E. Kornberger-Sokołowska, *Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych*

Przechodząc do analizy rozwiązań obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 r. u.f.p. z 2009 r., ogólnie można stwierdzić, iż pozostawiła ona ustanowione wcześniej zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez samorządowy zakład budżetowy, z wyjątkiem sposobu rozliczania zakładu z budżetem samorządowym. Podstawowym wymogiem stawianym przez u.f.p. z 2009 r. samorządowej jednostce organizacyjnej finansowanej w formie samorządowego zakładu budżetowego jest samofinansowanie, rozumiane jako pokrywanie kosztów działalności zakładu z przychodów własnych oraz – uzupełniająco – z dotacji otrzymywanych z budżetu j.s.t. (por. art. 15 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 15 ust. 3-5 u.f.p. z 2009 r., samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać dotację przedmiotową, dotację podmiotową, dotację celową na zadania bieżące finansowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi⁹⁷⁶, dotację celową na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz jednorazową dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Tak samo jak w okresie obowiązywania u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r., łączna kwota dotacji przekazywanych z budżetu samorządowego na rzecz samorządowego zakładu budżetowego nie może przekroczyć 50% kosztów jego działalności; ograniczenie to nie obejmuje dotacji celowej na inwestycje i dotacji celowej na zadania bieżące finansowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (por. art. 15 ust. 6 u.f.p. z 2009 r.). Utrzymane zostały także zakaz finansowania działalności samorządowego zakładu budżetowego ze środków o charakterze zwrotnym⁹⁷⁷, a także ustanowione przez u.f.p. z 2005 r. wymogi dotyczące treści planu finansowego zakładu (por. art. 15 ust. 2 u.f.p. z 2009 r.). Odmienne natomiast w porównaniu z u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r. uregulowała u.f.p. z 2009 r. zagadnienie sposobu rozliczania samorządowego zakładu budżetowego z budżetem j.s.t. Stanowi ona, że samorządowy zakład budżetowy wpłaca do budżetu j.s.t. nadwyżkę środków obrotowych, ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego, jednocześnie jednak przyznaje organowi stanowiącemu j.s.t. uprawnienie do wyznaczenia innych zasad rozliczania tej nadwyżki (por. art. 15 ust. 7 u.f.p. z 2009 r.)⁹⁷⁸. Tym samym – w opinii autorki niniejszej pracy – u.f.p. z 2009 r. nadaje wpłacie nadwyżki środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego do budżetu j.s.t. charakter fakultatywny, a

ustaw, druk sejmowy nr 1078, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, dostępny na www.sejm.gov.pl; T. Augustyniak-Górna, *Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy Nr 1078, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, dostępny na www.sejm.gov.pl).

⁹⁷⁶ Chodzi tu o środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także środki pochodzące z innych źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi (por. art. 15 ust. 3 pkt 2 u.f.p. z 2009 r.).

⁹⁷⁷ Podobnie np. L Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...*, 2011, LEX nr 8487, komentarz do art. 15 ustawy.

⁹⁷⁸ W analizowanym przepisie prawnym, użyto zwrotu „...chyba, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej”.

nie obligatoryjny. W świetle powołanego przepisu prawnego u.f.p. z 2009 r. organ stanowiący j.s.t. może bowiem zdecydować o nieodprowadzaniu przez samorządowy zakład nadwyżki środków obrotowych do budżetu samorządowego (a inaczej: o pozostawieniu w zakładzie całego wypracowanego przez niego zysku)⁹⁷⁹. Organ stanowiący j.s.t. może także podjąć decyzję o wpłacaniu do budżetu samorządowego tylko części nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy⁹⁸⁰. W sytuacji braku tego typu rozstrzygnięć organu stanowiącego j.s.t., samorządowy zakład budżetowy jest obowiązany wpłacać do budżetu samorządowego nadwyżkę środków obrotowych, ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego, w pełnej jej kwocie⁹⁸¹. **Przyjęte przez u.f.p. z 2009 r. rozwiązanie jest zbliżone do omówionego powyżej rozwiązania obowiązującego na gruncie ustawy Prawo budżetowe z 1991 r. Zdaniem autorki niniejszej pracy zasługuje ono na pozytywną ocenę, jako rozwiązanie prawne służące zwiększeniu elastyczności i efektywności działania samorządowych zakładów budżetowych.**

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. nie tylko uprawnia organ stanowiący j.s.t. do decydowania o wielkości wpłacanych do budżetu samorządowego nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych, ale także do określania trybu dokonywania tych wpłat⁹⁸². Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 5 ustawy, organ stanowiący j.s.t. określa w uchwale tworzącej samorządowy zakład budżetowy „terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu j.s.t. oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu”. W przypadku podjęcia przez organ stanowiący j.s.t. decyzji o zmianie zasad rozliczania samorządowego zakładu budżetowego utworzonego przed dniem 1 stycznia 2010 r., np. wyznaczenia innych terminów dokonywania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych zakładu lub zadecydowania o zwolnieniu (całkowitym lub częściowym) zakładu z obowiązku wpłaty tej nadwyżki, właściwe zdaniem autorki niniejszej pracy wydaje się podjęcie przez organ stanowiący stosownej uchwały w tej sprawie i nadanie jej formy np. uchwały zmieniającej uchwałę o utworzeniu zakładu. Natomiast poza zakresem kompetencji

⁹⁷⁹ W uchwalonym Uchwałą Nr III/5/2010 Rady Gminy Rzęśnia z dnia 10 grudnia 2010 r. Statucie Zakładu Gospodarki Komunalnej Gminy Rzęśnia, funkcjonującego jako samorządowy zakład budżetowy, postanowiono, że „Zwalnia się Zakład z obowiązku wpłaty nadwyżki środków obrotowych do budżetu gminy pod warunkiem, że środki te zostaną przeznaczone na zakup środków trwałych lub wyposażenia” (por. 11 ust. 3 Statutu, <http://www.zgk.rzasnia.pl/index.php?id=112>). Z analizy treści statutów samorządowych zakładów budżetowych (przeprowadzonej przez autorkę niniejszej pracy) wynika, że w praktyce zwolnienie samorządowego zakładu budżetowego z obowiązku odprowadzania do budżetu samorządowego nie jest stosowane często.

⁹⁸⁰ Podobnie np.: K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 58; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, s. 44, 61.

⁹⁸¹ Podobnie np. A. Mierzwa, *Art. 15...*, s. 225.

⁹⁸² Szerzej zob. np. A. Gorgol, *Formy funkcjonowania...*, s. 44.

organu stanowiącego j.s.t. znajduje się sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych; kwestię tę normuje Minister Finansów (por. art. 17 ust. 1 pkt 4 u.f.p. z 2009 r., § 43-44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.)⁹⁸³.

Za racjonalność, efektywność i legalność funkcjonowania gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego ponosi odpowiedzialność kierownik zakładu (por. art. 28a u.f.p. z 1998 r., art. 44 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., art. 53 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.). W gospodarce finansowej samorządowego zakładu budżetowego obowiązują wszystkie, wcześniej omówione, zasady gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, m.in. zasady jawności i przejrzystości, zasada ograniczeń zaciągania zobowiązań finansowych, zasada sprawozdawczości budżetowej, zasada rachunkowości, zasada kontroli finansowej⁹⁸⁴.

4. Problematyka samorządowych funduszy celowych

Fundusz celowy⁹⁸⁵ to forma organizacyjno-prawna publicznej gospodarki finansowej, która – jak już sygnalizowano - wzbudza poważne spory w doktrynie prawa finansowego⁹⁸⁶. Toczą się one wokół kwestii zasadności tworzenia publicznych funduszy celowych (zagadnienie to zostanie poruszone w dalszych rozważaniach), a także – co ważniejsze dla problematyki niniejszej pracy – charakteru formy. W literaturze wyróżnić można dwa zasadnicze nurty poglądów na tę drugą sprawę. Jedni autorzy stwierdzają, że fundusz celowy stanowi formę organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej *sensu largo*.

⁹⁸³ Zastosowanie znajdują tu unormowania rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. (por. § 42-44 rozporządzenia).

⁹⁸⁴ Szerzej zob. rozdział IV pkt 2.2.

⁹⁸⁵ Pojęcie „fundusz celowy” zostanie zdefiniowane w dalszych rozważaniach (zob. rozdział IV pkt 4.1).

Na temat pojęcia „fundusz” zob. np.: J. Małecki, *Fundusze pozabudżetowe rad narodowych*, Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały 1978, nr 40, s. 80 i n.; ; tenże, *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, RPEiS 1974, nr 1, s. 89; J. Harasimowicz, *System funduszy w Polsce*, Toruń 1949, s. 3; J. Brożek, *Gospodarka funduszowa w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym*, Studia Finansowe 1975 nr 20, s. 176 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu...*, s. 397 i n.; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin 2007, s. 69 in.; B. Kucia-Guściora, *Status prawny funduszy celowych*, RPEiS 2004, nr 4, s. 5 i n.; P. Czernicki, *Fundusze celowe w III Rzeczypospolitej w latach 1989-2009*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. E. Chojny-Duch, Warszawa 2013, s. 17 i n. [online] <https://depotuw.ceon.pl/handle/item/322?show=full>.

Na temat rodzajów funduszy celowych zob. np.: J. Małecki, *Fundusze pozabudżetowe...*, s. 80; E. Denek, *Pozabudżetowe fundusze celowe w gospodarce rad narodowych*, w: W. Jaworski, Z. Pirożyński, J. Wierzbicki (komitet redakcyjny), *Przebudowa systemu budżetowego. Zagadnienia dyskusyjne*, Warszawa 1974, s. 116; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 70; C. Kosikowski, *Fundusze celowe. Pojęcie, przyczyny tworzenia, zalety i wady*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 385.

⁹⁸⁶ Zob. rozdział IV pkt 3.1.

Zaliczają oni fundusz celowy do form budżetowania netto⁹⁸⁷. Inni natomiast uważają, że fundusz celowy jest formą organizacyjno-prawną gospodarki finansowej działającą obok, a nie w ramach, gospodarki budżetowej⁹⁸⁸, także przy szerokim jej ujęciu⁹⁸⁹. Niektórzy zwolennicy takiego poglądu określają fundusz celowy „parabudżetem” lub „małym budżetem”⁹⁹⁰. Rozpatrzenie obu tych stanowisk w odniesieniu do samorządowych funduszy celowych, stanowiących rodzaj publicznych funduszy celowych⁹⁹¹, stanie się jednym z zagadnień dalszej analizy.

4.1. Pojęcie, historia i charakterystyka samorządowego funduszu celowego

W prawie finansowym i w nauce tego prawa funduszem celowym określa się formę organizacyjno-prawną publicznej gospodarki finansowej, służącą organom władz publicznych do gromadzenia środków pieniężnych ze ściśle określonych źródeł, z przeznaczeniem ich na precyzyjnie określone cele⁹⁹². Fundusz celowy charakteryzuje się zatem wysokim stopniem specjalizacji, czym różni się zasadniczo od budżetu, będącym „urządzeniem” gospodarki finansowej uniwersalnym, gromadzącym dochody z różnych źródeł i umożliwiającym

⁹⁸⁷ Zob. np.: J. Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1977, s. 68; tenże, *Finanse i prawo...*, 1988, s. 69; J. Brożek, *Gospodarka pozabudżetowa...*, s. 136, 137 (w tym tablica 1), tenże, *Niektóre problemy gospodarki pozabudżetowej (materiał dyskusyjny)*, *Finanse* 1970, nr 12, s. 26-27; T. Okulicz, *Gospodarka funduszami celowymi*, *Finanse* 1968, nr 9, s. 63; E. Ruśkowski, *Budżet państwa...*, 1994, s. 82; tenże, *Struktura zewnętrzna...*, 2003, s. 379; tenże, *Struktura zewnętrzna...*, 2008, s. 355; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 72; tenże, *Zakres budżetu...*, s. 40; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2001, s. 84, 180; E. Feret, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 219.

⁹⁸⁸ Zob. np.: J. Małecki, *Budżet a fundusze celowe (artykuł dyskusyjny)*, *Życie Gospodarcze*, nr 43 (1258) z dnia 26 października 1975 r., s. 10; tenże, *Fundusze pozabudżetowe rad narodowych*, *Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały* 1978, nr 40, s. 83; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 67, 111, 114; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 20 i n.; J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 72 i n.; S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2006, s. 144, 146 i n.

„Ze względu na ideę funduszy celowych, w tym funduszu ochrony środowiska, określoną w ustawie o jego powołaniu, należy mieć na uwadze, że gospodarowanie środkami funduszu jest prowadzone substytucyjnie, obok gospodarki typu budżetowego” (wyrok NSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2003 r., I SA/Po 3096/02, OwSS 2004/1/20/20, LEX nr 82071).

⁹⁸⁹ Problematyka ujęcia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego zostało poruszone w rozdziale IV w pkt 3.1.

⁹⁹⁰ Zob. np.: S. Owsiak, *Parabudżety w systemie planowania finansowego*, *Finanse* 1977, nr 5, s. 18; W. Łączkowski, *Majątek publiczny...*, s. 193. Krytycznie do używania wspomnianych określeń wobec funduszy celowych odnosił się np. J. Kaleta (zob. J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 69).

⁹⁹¹ Państwowe i samorządowe fundusze celowe wyróżnia się klasyfikując publiczne fundusze celowe pod względem: 1) gestora środków publicznych, gromadzonych przez fundusz oraz 2) rodzaju zadań publicznych finansowanych ze środków funduszu - zob. np. S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2006, s. 150; J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 80-81; tenże, *Samorządowe fundusze celowe*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006, s. 433.

⁹⁹² Zob. np.: T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego*, w: *System Instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982, s. 397; J. Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1977, s. 72; N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 212; J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 71; K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 65-66.

wydatkowanie zgromadzonych zasobów na różne cele, bez względu to, z jakich źródeł i w jakich proporcjach zasoby te powstały⁹⁹³.

Instytucja funduszu celowego jest znacznie starsza od instytucji budżetu⁹⁹⁴. Fundusze celowe były bowiem tworzone już w czasach starożytnych; np. w starożytnej Grecji istniały fundusz wojskowy i fundusz widowiskowy⁹⁹⁵. W opracowaniach naukowych uwzględniających jedynie czasy nowożytne, a więc okres funkcjonowania w pełni rozwiniętych pod względem prawnym i ekonomicznym obu wspomnianych instytucji prawnofinansowych (budżetu i funduszu celowego), wskazuje się, że **w Polsce fundusze celowe były tworzone niemal od początku istnienia II Rzeczypospolitej**⁹⁹⁶. Jak wynika z przeprowadzonych w niniejszej pracy badań, w formie tej nie mogła być jednak prowadzona międzywojenna gospodarka finansowa samorządu terytorialnego⁹⁹⁷. Gwałtowny rozwój funduszy celowych w Polsce nastąpił u progu lat 60. i trwał niemal nieprzerwanie do końca lat 80. XX wieku⁹⁹⁸. Fundusze celowe tworzone zarówno na szczeblu centralnym, jaki i terenowym, traktując je jako formę umożliwiającą elastyczne i efektywne finansowanie zadań publicznych⁹⁹⁹. Skala wykorzystywania formy funduszu celowego była w Polsce Ludowej znacznie większa niż w innych państwach socjalistycznych¹⁰⁰⁰. Ważnym krokiem w kierunku ograniczenia jej stosowania była reforma gospodarki finansowej podjęta w nowych warunkach ustrojowo-gospodarczych, na przełomie lat 1990/1991 [por. uchwałę Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie zniesienia niektórych funduszy celowych

⁹⁹³ Zob. np.: B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 111; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 74.

⁹⁹⁴ Zob. szerzej np.: A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 40-41; T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa...*, s. 156-157; J. Małecki, *Fundusze pozabudżetowe rad narodowych*, Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały 1978, nr 40, s. 81; T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu...*, s. 397; N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 211; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 72.

⁹⁹⁵ N.G. L. Hammond, *Dzieje Grecji*, Warszawa 1977, s. 640 [za:] S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2006, s. 146.

⁹⁹⁶ Szerzej zob. np.: R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, 30 i n.; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 93 i n.; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 130, 131-132; J. Brożek, *Gospodarka funduszwowa...*, s. 180 i n.; K. Ostrowski, *Polityka finansowa...*, s. 201-202; P. Czernicki, *Fundusze celowe...*, s. 82 i n.

⁹⁹⁷ Zob. rozdział II pkt 3. Podobnie stwierdza np. J. Szolno-Koguc (zob. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 132). Utworzony z dniem 8 czerwca 1927 r. Komunalny Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy był funduszem państwowym.

⁹⁹⁸ Zob. np. J. Bajguz, *Gospodarka funduszami pozabudżetowymi*, *Życie Gospodarcze* z 2 (1269) z dnia 11 stycznia 1976 r., s. 11. Szerzej na temat gospodarki funduszowej w Polsce Ludowej zob. np.: J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 136 i n.; J. Brożek, *Gospodarka pozabudżetowa...*, s. 139 i n.; też, *Rozwój gospodarki funduszowej w Polsce Ludowej (1945-1975)*, Studia Finansowe 1977, nr 23, s. 140 i n.; A. Borodo, *Zupełność budżetu...*, s. 92 i n.; problematykę funduszy celowych rad narodowych wnikliwie omawia J. Małecki, *Fundusze pozabudżetowe...*, s. 92 i n.

⁹⁹⁹ Zob. np. E. Ruśkowski, *Budżet państwa...*, s. 89-90. W literaturze przedmiotu najczęściej wymienia się jako przyczyny tworzenia publicznych funduszy celowych przesłanki techniczno-organizatorskie, wynikające ze świadomości niedoskonałości systemu budżetowego (zob. np.: J. Małecki, *Budżet a fundusze...*, s. 10; tenże, *Fundusze pozabudżetowe...*, s. 87).

¹⁰⁰⁰ Zob. szerzej np.: W. Łączkowski, *Majątek publiczny...*, s. 194; C. Kosikowski, *Formy prawne...*, s. 322; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 71.

(M.P. Nr 33, poz. 261)¹⁰⁰¹ oraz ustawę z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz. U. Nr 89, poz. 517 z późn. zm.))¹⁰⁰². Głównymi celami tej reformy było zwiększenie przejrzystości finansów publicznych oraz uproszczenie zasad publicznej gospodarki finansowej. Przyjęto wówczas założenie, że fundusz celowy winien być instytucją wyjątkową, ustanowioną dla szczególnego podkreślenia wagi zadań, które ma finansować¹⁰⁰³. Osiągnięciu wspomnianych celów służyły m.in. unormowania zawarte w ustawie Prawo budżetowe z 1991 r. oraz w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Pierwsza z wymienionych regulacji wyznaczała zasadę tworzenia funduszy celowych wyłącznie na podstawie ustawy (por. art. 18 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r.). Było to rozwiązanie istotne z tego względu, że wcześniej, przez wiele lat, fundusze celowe mogły być tworzone przez Radę Ministrów¹⁰⁰⁴. Ponadto ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. nie przewidywała możliwości tworzenia

¹⁰⁰¹ Na mocy tej uchwały zniesiono fundusze utworzone uchwałami Rady Ministrów w latach 1974-1988. Likwidacji uległy wówczas m.in. Fundusz Ochotniczych Hufców Pracy, Narodowy Fundusz Ochrony Zabytkowej Kopalni Soli „Wieliczka”, fundusz pomocy rodzinie, fundusz rozwoju wodociągów i kanalizacji w miastach (centralny i terenowy) oraz Centralny Fundusz Przeciwalkoholowy i wojewódzkie fundusze przeciwalkoholowe (por. § 2 uchwały). W uchwale postanowiono, że zadania finansowane ze środków funduszy wymienionych w § 1 mają być finansowane odpowiednio ze środków budżetu państwa lub budżetów gmin, stosownie do przepisów prawa budżetowego i innych ustaw (por. § 3 uchwały) (szerzej zob. np. S. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 142; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 150).

¹⁰⁰² Na mocy tej ustawy zniesiono m.in. Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku i powiązane z nim terenowe fundusze turystyki i wypoczynku, Fundusz Rozwoju Kultury, i powiązane z nim terenowe fundusze rozwoju kultury, Centralny Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, i powiązane z nim terenowe fundusze rozwoju kultury fizycznej, Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej, i powiązane z nim terenowe fundusze gospodarki mieszkaniowej, Państwowy Fundusz Młodzieży, i powiązane z nim terenowe fundusze młodzieży, Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego, i powiązane z nim terenowe fundusze rozwoju budownictwa mieszkaniowego, terenowe fundusze odnowy zabytków oraz fundusz gminny, i fundusz miejski (por. art. 1 ustawy). W ustawie postanowiono, że zadania finansowane ze środków zniesionych funduszy (wymienionych w art. 1 ustawy) przejmie odpowiednio budżet państwa lub budżety samorządowe (gmin) (por. art. 2 ustawy). Niewykorzystane środki pieniężne, wierzytelności i pozostałe składniki majątkowe oraz zobowiązania zniesionych funduszy celowych miały zostać przekazane, według stanu na dzień 31 grudnia 1990 r., na rzecz jednostek budżetu państwa lub budżetów gmin, przejmujących finansowanie zadań funduszy. Wyjątek dotyczył zniesionego Funduszu Socjalnego Wsi – niewykorzystane środki tego funduszu nie zostały przekazane do budżetów gmin, założono bowiem ich dysponowanie aż do całkowitego wyczerpania (por. art. 3 ust. 1 i 4 ustawy; szerzej na temat reformy systemu budżetowego i jej rezultatów zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 142 i n. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 147 i n.).

¹⁰⁰³ Zob. szerzej np. J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 142-143.

¹⁰⁰⁴ Por. np.: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1958 r. w sprawie utworzenia funduszu handlowych kredytów zagranicznych (Dz. U. Nr 2, poz. 14), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1959 r. w sprawie utworzenia funduszu rozwoju kąpieliska morskiego Sopot (Dz. U. Nr 55, poz. 326), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 1963 r. w sprawie funduszu postępu techniczno-ekonomicznego (Dz. U. Nr 49, poz. 274), uchwałę nr 244 Rady Ministrów z dnia 9 września 1972 r. w sprawie utworzenia Funduszu Rozwoju Twórczości Plastycznej (M.P. Nr 45, poz. 241), uchwałę nr 138 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1982 r. w sprawie funduszu finansowania prac geologicznych (M.P. Nr 17, poz. 139 z późn. zm.), uchwałę nr 177 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1983 r. w sprawie funduszu przeciwalkoholowego (M.P. Nr 41, poz. 236 z późn. zm.), uchwałę nr 178 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1984 r. w sprawie funduszu rozwoju wodociągów i kanalizacji w miastach (M.P. Nr 28, poz. 187 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 18 ust. 5 Prawa budżetowego z 1991 r., plany finansowe państwowych funduszy celowych miały stanowić integralną część ustawy budżetowej (szerzej zob. np. E. Ruśkowski, *Budżet państwa...*, 1994, s. 90).

samorządowych (wtedy: gminnych) funduszy celowych (por. art. 17 ustawy)¹⁰⁰⁵. Druga z wymienionych ustaw postanawiała, że terenowe fundusze celowe powstałe na mocy poprzednio obowiązujących przepisów ustrojowych¹⁰⁰⁶ lub na podstawie odrębnych przepisów mogą działać tylko do dnia 31 grudnia 1990 r. (por. art. 33 ust. 3-4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). Złamanie zasady nieprowadzenia gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w formie funduszu celowego dokonano w 1993 r., tworząc gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej [por. art. 1 pkt 12, art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy - Prawo wodne (Dz. U. Nr 40, poz. 183)]. Można nadmienić, iż powołanie tych funduszy spotkało się z krytyczną oceną przedstawicieli nauki, m.in. podnoszono zarzut rozpraszania finansów gminnych¹⁰⁰⁷. Ważną rolę w rozpowszechnieniu formy samorządowego funduszu celowego odegrały reforma administracyjna z 1998 r. oraz u.f.p. z 1998 r. Wspomniana reforma, ustanawiając nowe j.s.t. – powiaty i województwa, wprowadziła m.in. zmiany w zasadach działania terenowych (wojewódzkich) funduszy ochrony gruntów rolnych oraz Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, polegające na wyodrębnieniu funduszy samorządowych (por. art. 60 pkt 30-32, art. 98 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa, art. 9 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa). Natomiast u.f.p. z 1998 r. uchyliła, obowiązującą na gruncie ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., zasadę nietworzenia samorządowych funduszy celowych (por. art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy)¹⁰⁰⁸. Warto podkreślić, że u.f.p. z 1998 r. sformułowała (w art. 22) – po raz pierwszy w polskim prawie – legalną definicję funduszu celowego (nie zawierała jej wprost żadna z ustaw – prawo budżetowe)¹⁰⁰⁹. Definicja ta znajdowała jednocześnie zastosowanie do

¹⁰⁰⁵ Zob. np.: C. Rudzka-Lorentz, *Podstawy gospodarki...*, s. 53; J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 150E. Ruśkowski, *Budżet państwa...*, s. 82, 90.

¹⁰⁰⁶ Chodzi o ustawę z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (por. art. 48 ust. 2 ustawy).

¹⁰⁰⁷ Zob. szerzej np.: J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów...*, s. 151; A. Lipiński, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska – po nowelizacji*, Państwo i Prawo 1994 nr 2, s. 38 i n.

¹⁰⁰⁸ Zob. np. C. Kosikowski, *Zasady i problemy...*, 2003, s. 279.

¹⁰⁰⁹ Ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. odnosiła się tylko do państwowego funduszu celowego, wskazując tylko ogólnie (w art. 18 ust. 1), że „Zadanie państwowe może być wyodrębnione z budżetu państwa i finansowane w ramach państwowego funduszu celowego, utworzonego na podstawie ustawy”; szerzej zob. np. J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 160; zob. też wcześniej obowiązujące regulacje prawne, tzn.: art. 7 ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym, art. 13 ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe, art. 15 ustawy z dnia 3 grudnia 1983 r. Prawo budżetowe.

państwowych i samorządowych funduszy celowych. Zgodnie z art. 22 ust. 1 i 3 pkt 2 u.f.p. z 1998 r. przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2005 r., za samorządowy, tj. gminny, powiatowy lub wojewódzki fundusz celowy, należało uważać fundusz ustawowo powołany przed dniem 1 stycznia 1999 r. (tj. dniem wejścia w życie u.f.p. z 1998 r.), „którego przychody pochodziły z dochodów publicznych”¹⁰¹⁰, a wydatki przeznaczone były na realizację zadań wyodrębnionych z budżetu samorządowego (gminy, powiatu lub województwa)¹⁰¹¹. Przytoczony wyżej w pierwotnej wersji art. 22 ust. 1 u.f.p. z 1998 r. zawierał zatem istotne zastrzeżenie, że za fundusz celowy należy uważać jedynie fundusz ustawowo powołany przed dniem 1 stycznia 1999 r. Przyjęcie takiego rozwiązania miało niewątpliwie na celu zahamowanie procesu rozpowszechnienia formy funduszy celowych¹⁰¹². Ustawowe ograniczenie tworzenia nowych funduszy celowych zostało zniesione z dniem 1 stycznia 2005 r. (por. art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw)¹⁰¹³. Ograniczenia tworzenia funduszy celowych nie zawierała również u.f.p. z 2005 r.; w myśl jej przepisów, samorządowym funduszem celowym był fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodziły ze środków publicznych, a wydatki były przeznaczone na realizację zadań wyodrębnionych z budżetu samorządowego (por. art. 29 ust. 1 i 4 pkt 2 ustawy). Do funduszy celowych u.f.p. z 2005 r. nie zaliczała natomiast ustawowo utworzonych rachunków bankowych, których ustawa tworząca fundusz nie określiła funduszami celowymi, ani też funduszy, których jedynym źródłem przychodów (z wyłączeniem odsetek od rachunku

Szerzej na temat legalnej definicji funduszu celowego sformułowanej przez u.f.p. z 1998 r. zob. np. B. Kucia-Guściora, *Status prawny...*, s. 67.

¹⁰¹⁰ Użyte sformułowanie „Przychody z dochodów publicznych” zostało słusznie ocenione przez przedstawicieli nauki prawa finansowego jako nieprecyzyjne. Wszak dochody publiczne i przychody publiczne stanowią dwie odrębne kategorie środków publicznych (zob. np.: B. Kucia-Guściora, *Status prawny...*, s. 9; J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 165).

¹⁰¹¹ Szerzej zob. np. C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 83-84; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 74.

¹⁰¹² Wspomniany cel wynika wprost z treści uzasadnienia do projektu omawianej ustawy. Stwierdza się tam, że ustawa ma uporządkować struktury organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych, m.in. przez ograniczenie liczby funduszy celowych (zob. Sejm RP III kadencji, druk nr 342: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 2 i 7). Oprócz rozwiązania przyjętego w pierwotnej wersji art. 22 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., Rada Ministrów została zobowiązana do przeprowadzenia analizy celowości działania państwowych funduszy celowych i przedstawienia Sejmowi wniosków w tej sprawie, w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r. (por. art. 199 u.f.p. z 1998 r.). Opracowany przez rząd dokument krytycznie ocenili C. Kosikowski i Z. Szpringer jako analizę powierzchowną i nieobiektywną (zob. C. Kosikowski i Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 406-407). Szerzej na temat rozwiązania przyjętego w pierwotnej wersji art. 22 ust. 1 u.f.p. z 1998 r. zob. np.: C. Kosikowski i Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 85-86; B. Kucia-Guściora, *Status prawny...*, s. 7; J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 163.

¹⁰¹³ Uchylenie ograniczenia tworzenia funduszy celowych otworzyło drogę do tworzenia nowych funduszy celowych, co było powiązane z przekształceniem środków specjalnych działających przy centralnych jednostkach budżetowych w 13 nowych funduszy celowych (szerzej zob. Sejm RP IV kadencji, Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie innych ustaw, druk nr 3352; L. Lipiec, *Komentarz do ustawy o finansach publicznych...*, LEX el./2008 nr 4184, komentarz do art. 29 ustawy).

bankowego i darowizn) była dotacja z budżetu (por. art. 29 ust. 3 u.f.p. z 2005 r.)¹⁰¹⁴. Można nadmienić, że legalne definicje funduszu celowego skonstruowane przez u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r. były negatywnie oceniane przez przedstawicieli nauki prawa finansowego. Za podstawową wadę tych definicji uznawano nieokreślenie istoty funduszu – posłużenie się zwrotem „funduszem jest fundusz”¹⁰¹⁵.

Opierając się na przepisach prawa i literaturze przedmiotu¹⁰¹⁶, działający w latach 1993-2010, samorządowy fundusz celowy można zdefiniować jako utworzoną na mocy ustawy formę organizacyjno-prawną, służącą organom samorządu terytorialnego do gromadzenia środków pieniężnych ze ściśle określonych źródeł, z przeznaczeniem ich na realizację zadań wyodrębnionych z budżetu samorządowego.

Zasadność wykorzystywania formy samorządowego funduszu celowego w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego była i jest różnie oceniana przez naukę¹⁰¹⁷. Do zdecydowanych przeciwników jej stosowania należy A. Borodo. Autor ten wielokrotnie podnosił, że samorządowe fundusze celowe przyczyniają się do rozproszenia finansów samorządowych, „zaciemniają obraz gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego” (podobną opinię sformułowała także np. J. Szolno-Koguc)¹⁰¹⁸. Z drugiej strony zauważyć należy, że w forma funduszu celowego jest powszechnie wykorzystywana w publicznej (także w lokalnej) gospodarce finansowej wielu współczesnych państw¹⁰¹⁹. W Polsce radykalne ograniczenie jej stosowania przyniosły rozwiązania prawne przyjęte w 2009 r., w ramach reorganizacji publicznej gospodarki finansowej¹⁰²⁰. Aktualnie obowiązująca u.f.p. z 2009 r. dopuszcza stosowanie formy funduszu celowego tylko w gospodarce

¹⁰¹⁴ Dodanie tego zastrzeżenia przez u.f.p. z 2005 r. miało na celu formalne uporządkowanie zakresu podmiotowego instytucji publicznego (a więc i samorządowego) funduszu celowego. Spowodowało jednak utrudnienia interpretacji zjawiska funduszowania z punktu widzenia finansowego (zob. szerzej np. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 166 i n.).

¹⁰¹⁵ Zob. np.: C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 84; C. Kosikowski, *Fundusze celowe...*, 2003, s. 406; tenże, *Fundusze celowe...*, 2008, s. 386; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 164.

¹⁰¹⁶ Zob. literaturę powołaną w pkt 4.1. niniejszego rozdziału oraz definicję funduszu celowego autorstwa S. Owsiaka (S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2006, s. 146).

¹⁰¹⁷ Zagadnienie wskazywanych w literaturze przedmiotu zalet i wad funduszy celowych zostanie podjęte w dalszych rozważaniach (zob. rozdział IV pkt 4.2).

¹⁰¹⁸ Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 272; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 168; tenże, *Wybrane zagadnienia prawne ustawy o finansach publicznych z 2009 r.*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 1-2, s. 19; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 346.

Krytyczne opinie w odniesieniu do terenowej gospodarki funduszowej w okresie Polski Ludowej, czyli do funduszy celowych terenowych rad narodowych, formułował J. Małecki. Autor ten wysunął nawet postulat likwidacji funduszy terenowych rad narodowych, którym wzbudził dyskusję w doktrynie na temat zasadności prowadzenia terenowej gospodarki finansowej w formie funduszu celowego (zob.: J. Małecki, *Budżet a fundusze...*, s. 10; E. Ruśkowski, *Zlikwidować czy udoskonalić terenowe fundusze celowe*, *Życie Gospodarcze* nr 2 (1269) z dnia 11 stycznia 1975 r., s. 11).

¹⁰¹⁹ Zob. szerzej np.: N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 215 i n.; też, *Finanse i gospodarka...*, s. 275 i n.

¹⁰²⁰ Zob. Sejm VI kadencji, druk nr 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 7.

budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa¹⁰²¹. Prawodawca powrócił zatem do rozwiązania obowiązującego na gruncie ustawy Prawo budżetowe z 1991 r. Utworzone wcześniej samorządowe fundusze celowe zostały zlikwidowane w 2010 r. [por. art. 90 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r., art. 1 pkt 6 i 12 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664)]. Samorządowy fundusz celowy stanowi więc historyczną już dziś formę organizacyjno-prawną gospodarki finansowej samorządu terytorialnego¹⁰²².

Istotę działającego w latach 1993-2010 samorządowego funduszu celowego można określić przez wskazanie jego trzech zasadniczych cech: 1) był w różny sposób wyodrębniony z ogólnych zasobów budżetowych j.s.t. i stanowił całość samą w sobie, 2) dochody były gromadzone ze ściśle określonych źródeł i powiązane z przeznaczeniem, 3) środki pieniężne były wydatkowane na określone zadania samorządowe¹⁰²³. Fundusz celowy, który realizował zadania wyodrębnione z budżetu gminy, powiatu lub województwa był odpowiednio gminnym, powiatowym lub wojewódzkim funduszem celowym (por. art. 22 ust. 3 pkt 2 u.f.p. z 2005 r., art. 29 ust. 4 pkt 2 u.f.p. z 2005 r.). Z uwagi na wymienione w punktach 1 i 3 właściwości samorządowych funduszy celowych, niektórzy przedstawiciele nauki prawa finansowego określali je „funduszami celowymi systemu budżetowego”¹⁰²⁴. Za fundusze tego typu uznaje się fundusze, których dochody i wydatki mają budżetowy

¹⁰²¹ Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. dopuszcza funkcjonowanie tylko państwowych funduszy celowych (por. art. 29 ustawy). Prawodawca dokonując reorganizacji publicznej gospodarki finansowej rozwiązaniami przyjętymi w 2009 r. pozbawił państwowe fundusze celowe osobowości prawnej (por. art. 91 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.). Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. stanowi, że państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej (art. 29 ust. 3 u.f.p. z 2009 r.).

W tym miejscu można jeszcze nadmienić, że od dnia 1 kwietnia 2009 r. funkcjonuje fundusz sołecki. Podstawę prawną jego działania stanowiła najpierw ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 540 z późn. zm.), zastąpiła ją z dniem ustawy z dnia 20 marca 2014 r. nosząca taki sam tytuł ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. (Dz. U. 2014, poz. 301 z późn. zm.). Fundusz sołecki definiuje się jako określoną pulę środków, którą rada gminy decyduje się pozostawić do swobodnej – w granicach prawa – dyspozycji sołectw [zob. np. R. Trykozko, *Fundusz celowy*, w: C. Kosikowski i J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Warszawa 2012, s. 465].

Fundusz sołecki nie jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, o czym stanowią wprost przepisy ustawy powołującej fundusz (por. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim). Ponadto należy stwierdzić, że (jak już wynika z przytoczonej definicji funduszu) fundusz sołecki nie wykazuje cech właściwych dla funduszu celowego. W szczególności ponoszone w jego ramach wydatki nie wykazują powiązania z żadnym źródłem dochodów gminy (tak samo stwierdza np. R. Trykozko, *Fundusz celowy...*, s. 469).

¹⁰²² Zob. szerzej rozdział IV pkt 4.1.

¹⁰²³ Podane cechy uznaje się w literaturze za zasadnicze cechy funduszy celowych [zob. np.: J. Małecki, *Fundusze pozabudżetowe...*, s. 80-81 (i przytoczoną tam literaturę); tenże, *Założenia funduszy...*, s. 89-90; J. Harasimowicz, *System funduszy...*, s. 3; J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 70].

¹⁰²⁴ Zob. np.: K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 72; też, *Zakres budżetu...*, s. 40.

charakter, tzn. dochody funduszu mogłyby stanowić dochody budżetu¹⁰²⁵, a wydatki funduszu są przeznaczone na zadania o charakterze typowo budżetowym¹⁰²⁶.

Zgodnie z przepisami prawa, samorządowy fundusz celowy mógł być powołany tylko w drodze ustawy (por. art. 22 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 29 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.)¹⁰²⁷. Organy j.s.t. nie miały zatem kompetencji do tworzenia funduszy celowych (co stanowiło istotną różnicę w stosunku do trybu tworzenia szczególnych form finansowania działalności samorządowych jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych – form organizacyjno-prawnych zaliczanych zgodnie przez przedstawicieli nauki do form budżetowania netto¹⁰²⁸). Przyjęcie takiego rozwiązania miało na celu przeciwdziałanie nadmiernemu stosowaniu omawianej formy organizacyjno-prawnej¹⁰²⁹.

Status prawny samorządowego funduszu celowego określała ustawa, która tworzyła fundusz. Z norm u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r. wynika, że mógł być on dwójakiego rodzaju, tzn. samorządowy fundusz celowy mógł działać jako osoba prawna – był wówczas samorządową jednostką organizacyjną, uzyskującą przychody z określonych źródeł i przeznaczającą zgromadzone zasoby pieniężne na cele, dla których realizacji fundusz został powołany lub mógł być formą organizacyjną gospodarki finansowej samorządu terytorialnego nie tworzącą odrębnej struktury podmiotowej; w tym drugim przypadku funduszem zarządzał organ wskazany w ustawie (por. art. 22 ust. 2 u.f.p. z 1998 r., art. 29 ust. 2 u.f.p. z 2005 r.)¹⁰³⁰.

Ważną cechą samorządowego funduszu celowego było również to, że gospodarka finansowa prowadzona w ramach funduszu nie podlegała w pełni rygorom budżetowym,

¹⁰²⁵ J. Brożek w następujący sposób objaśniała kwestię budżetowego charakteru dochodów funduszu celowego systemu budżetowego: „...w wypadku gdyby dany fundusz nie został utworzony, jego dochody byłyby dochodami budżetowymi” (J. Brożek, *Gospodarka funduszu...*, s. 179).

¹⁰²⁶ Zob. np.: T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu...*, s. 404; J. Brożek, *Gospodarka funduszu...*, s. 179; E. Denek, *Pozabudżetowe fundusze...*, s. 115; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 72; też, *Zakres budżetu...*, s. 40; C. Kosikowski, *Klasyfikacja funduszy celowych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 411.

¹⁰²⁷ Samoistnej podstawy prawnej do powołania samorządowego funduszu celowego nie mogła stanowić ustawa o finansach publicznych, lecz ustawa odrębna (zob. np.: B. Kucia-Guściora, *Status prawny...*, s. 7; J. Szołno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 431).

¹⁰²⁸ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.1.

¹⁰²⁹ Zob. też rozdział IV pkt 4.1.

¹⁰³⁰ Zob. np.: B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, 2001, s. 116; K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 66.

B. Kucia-Guściora stwierdza, że publiczny fundusz celowy nie wyposażony w osobowość prawną nie ma własnej struktury organizacyjnej, własnego ustroju, stanowi jedynie wyodrębnioną masę majątkową (zob. B. Kucia-Guściora, *Status prawny...*, s. 17 i powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego).

Użyte w u.f.p. z 1998 r. i u.f.p. z 2005 r. sformułowanie, że fundusz celowy może „stanowić wyodrębniony rachunek bankowy” krytycznie ocenił C. Kosikowski, jako niepoprawne, „bzdurę prawniczą” (zob. C. Kosikowski, *Fundusze celowe...*, 2003, s. 408; tenże, *Fundusze celowe...*, 2008, s. 387-388).

przez co była bardziej elastyczna¹⁰³¹; zagadnienie to zostanie szerzej omówione w dalszych rozważaniach¹⁰³².

Samorządowe fundusze celowe były tworzone z różnych powodów. Przyczyn powoływania samorządowych, funduszy celowych często można było się tylko domyślać, gdyż prawodawca zazwyczaj nie wskazywał wprost przesłanek ich tworzenia¹⁰³³. W literaturze przedmiotu wymienia się (i wnikliwie omawia) trzy zasadnicze grupy uzasadnień powoływania publicznych, a zatem także samorządowych, funduszy celowych, które w praktyce występują one zwykle łącznie: 1) przesłanki ekonomiczne (gospodarcze), 2) przesłanki polityczno-społeczne oraz 3) przesłanki techniczno-organizacyjne¹⁰³⁴.

Realizacja zadań samorządowych w formie samorządowego funduszu celowego miała zalety i wady. Do tych pierwszych można zaliczyć przede wszystkim zabezpieczenie finansowania zadań uznanych z różnych względów za społecznie priorytetowe oraz elastyczność gospodarki finansowej prowadzonej w ramach funduszu, do drugich zaś - zmniejszanie zasobów budżetu samorządowego, wymuszanie na organach samorządowych dokonywanie pewnych wydatków w sposób sztywny, niepoparty oddolną oceną ich zasadności prowadzące do usztywnienia finansów samorządowych, rozproszenie finansów samorządowych oraz trudności w sprawowaniu efektywnej kontroli finansowej, tworzące sprzyjające warunki do marnotrawienia środków publicznych¹⁰³⁵. Mając na względzie

¹⁰³¹ Zob. C. Kosikowski, *Polskie prawo...*, s. 313.

¹⁰³² Zob. rozdział IV pkt 4.3.

¹⁰³³ Na kwestię tę – w odniesieniu do publicznych funduszy celowych – zwracał uwagę już w 1982 r. W. Łączkowski (zob. W. Łączkowski, *Majątek publiczny...*, s. 194).

¹⁰³⁴ Zob. np.: J. Małecki, *Budżet a fundusze...*, s. 10; tenże, *Fundusze pozabudżetowe...*, s. 85; A. Borodo, *Zupełność budżetu...*, s. 90-91. Szerzej na temat przesłanek tworzenia publicznych funduszy celowych zob. np.: J. Małecki, *Założenia funduszy...*, s. 92 i n.; tenże, *Fundusze pozabudżetowe...*, s. 85 i n.; J. Brożek, *Rozwój gospodarki...*, s. 138 i n.; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 77 i n.; K. Sawicka, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 69 i n.

W literaturze przedmiotu najczęściej wymienia się jako motywy tworzenia publicznych funduszy celowych przesłanki techniczno-organizacyjne wynikające ze świadomości niedoskonałości gospodarki budżetowej (zob. np.: J. Małecki, *Założenia funduszy...*, s. 87; Z. Pirożyński, *Budżet...*, s. 24-25; J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 79).

Są jednak autorzy, którzy stwierdzają, że fundusze celowe były dotychczas tworzone głównie z powodów politycznych. Uważano bowiem, że wyodrębnienie pewnej części środków publicznych z budżetu i przeznaczenie ich na ściśle określony cel pozwoli lepiej zrealizować zadania związane z tym celem. Publiczne fundusze celowe tworzone dla spełnienia żądań środowiskowych lub zawodowych bądź terytorialnych. Zdaniem C. Kosikowskiego, trudniej byłoby wskazać inne motywy tworzenia publicznych funduszy celowych, zwłaszcza takie, które wynikałyby z przesłanek racjonalizacji publicznej gospodarki finansowej, tym bardziej, że powołanie danego funduszu najczęściej nie wiązało się z zaprzestaniem finansowania danego rodzaju wydatków publicznych z budżetu (zob. np.: C. Kosikowski, *Fundusze celowe...*, 2008, s. 388; tenże, *Polskie prawo...*, s. 313; podobnie np. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1988, s. 76).

¹⁰³⁵ Szerzej na temat zalet i wad wykorzystywania formy publicznego funduszu celowego zob. np.: A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 41-42; Z. Pirożyński, *Budżet...*, s. 25-26; J. Małecki, *Założenia funduszy...*, s. 95 i n.; tenże, *Budżet a fundusze...*, s. 10; tenże, *Fundusze pozabudżetowe...*, s. 88 i n.; A. Komar, *Finanse rad...*, s. 217 i n.; J. Harasimowicz, *Finanse i prawo...*, 1988, s. 76; N. Gajl, *Gospodarka budżetowa...*, s. 212 i n.; też, *Ocena gospodarki funduszowej w projekcie ustawy budżetowej na rok 1997*,

zwiększenie przejrzystości i efektywności gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, prawodawca – jak już nadmieniono – zlikwidował samorządowe fundusze celowe rozwiązaniami ustanowionymi w 2009 r.¹⁰³⁶

Ostatnim zagadnieniem wymagającym krótkiego choćby omówienia w ramach dokonywania charakterystyki samorządowych funduszy celowych są **rodzaje tych funduszy**. Do samorządowych funduszy celowych w rozumieniu ustaw o finansach publicznych z 1998 r. i z 2005 r. należały niewątpliwie wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁰³⁷. Podstawę prawną ich działania stanowiły najpierw ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.), a od dnia 1 października 2001 r. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska [por. art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1999 r., art. 1 ust. 1, art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.), art. 400 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2010 r.]. Warto podkreślić, że ustawa Prawo ochrony środowiska jako jedyna ustawa tworząca samorządowe fundusze celowe stanowiła wprost, że powołane przez nią fundusze są funduszami w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (por. art. 400 ust. 2, art. 403 ust. 1 ustawy przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2010 r.)¹⁰³⁸. Gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały powołane z dniem 3 czerwca 1993 r., a wojewódzkie (jako fundusze samorządowe) oraz powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – z dniem 1 stycznia 1999 r. (por. art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne, art. 36 pkt 20 lit. a ustawy z dnia 24

Ekspertyza nr 115, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu [online] biurosejmu.sejm.gov.pl; J. Gliniecka, *Zasada różnorodności...*, s. 54 i n.; J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 79-80; S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, 2006, s. 147, 148-49; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 72-73; *taż*, *Formy organizacyjno-prawne...*, s. 67-69; J. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 178; C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 83; C. Kosikowski, *Fundusze celowe...*, 2003, s. 409-410; *tenże*, *Polskie prawo...*, s. 313-314; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, s. 113-114; A. Gorgol, *Fundusze celowe*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2014, s. 72-73. Jak już sygnalizowano (zob. rozdział IV pkt 4.1), krytycznie na temat zasadności stosowania formy funduszu celowego w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego wypowiada się A. Borodo (zob. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 272; *tenże*, *Wybrane zagadnienia...*, s. 19).

¹⁰³⁶ Zob. Sejm RP VI kadencji, druk nr 1182: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 2, 6-7; *zob. też* rozdział IV pkt 4.1.

¹⁰³⁷ Zob. np.: J. Stankiewicz, *Fundusze celowe objęte ustawą o finansach publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 426; J. Szołno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 433; *taż*, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 329).

¹⁰³⁸ Podobnie stwierdza np. Jolanta Szołno-Koguc (zob. J. Szołno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 433).

lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa). Gminne oraz powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie tworzyły odrębnej struktury podmiotowej. Środki obu funduszy były gromadzone na odrębnych rachunkach bankowych, dysponowały nimi - zaznaczyć należy: w sposób wyznaczony w ustawach z zakresu ochrony środowiska - organy samorządowe (por. art. 87b ust. 5b ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska)¹⁰³⁹. Natomiast fundusze wojewódzkie działały jako jednostki organizacyjne, wyposażone w osobowość prawną (por. art. 87 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, art. 400 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska). Zdecydowana większość przedstawicieli nauki prawa finansowego i finansów publicznych zaliczała ówczesne wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej do samorządowych funduszy celowych¹⁰⁴⁰. Za taką kwalifikacją przemawiał przede wszystkim zakres działania funduszy (por. art. 88a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, art. 409 ustawy Prawo ochrony środowiska)¹⁰⁴¹. Pojawiały się jednak również głosy poddające w wątpliwość słuszność uznawania tych funduszy za fundusze samorządowe, zwracające uwagę na kwestię samodzielności gospodarki finansowej wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym brak możliwości sprawowania bezpośredniej kontroli i nadzoru nad działalnością funduszy przez organy samorządowe (zagadnienie to zostanie poruszone w dalszych rozważaniach)¹⁰⁴². Gminne oraz powiatowe fundusze ochrony

¹⁰³⁹ Samodzielność organów samorządowych w zarządzaniu środkami gminnych oraz powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej była ograniczona, a to głównie z powodu mechanizmu wewnątrzinstytucjonalnej redystrybucji środków. Polegał on na tym, że gminy i powiaty, których przychody funduszy ochrony środowiska były większe niż 10-krotność (do dnia 1 października 2001 r. wielkość tę określono na 15-krotność) średniej krajowej przychodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, były zobowiązane przekazywać nadwyżkę z tytułu tych przychodów do właściwego funduszu wojewódzkiego (por. art. 87d ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, art. 404 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska). Szerzej na temat gminnych oraz powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zob. np.: J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 445 i n.; też, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 340 i n.; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 76 i n.

¹⁰⁴⁰ Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 272-273; tenże, *Prawo budżetowe...*, s. 168; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 75, 76 i n.; E. Ruśkowski, *Struktura zewnętrzna...*, 2008, s. 356; J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 177.

¹⁰⁴¹ Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej J. Szolno-Koguc nazwała „jednym z instrumentów realizacji strategii rozwoju województw”, do których opracowania i realizacji obliguje zarząd województwa ustawa o samorządzie województwa (por. art. 11 oraz art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy).

¹⁰⁴² Zob. np.: J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 330; też, *Samorządowe fundusze...*, s. 433.

Sejmik województwa wyznaczał jedynie połowę członków rady nadzorczej wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, pozostali członkowie byli przedstawicielami wojewody, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, reprezentantami organizacji ekologicznych i samorządu gospodarczego (por. art. 88e ust. 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, art. 413 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska; zob. też np. J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 448).

Na gruncie rozwiązań prawnych obowiązujących pod rządami u.f.p. z 1998 r., a także u.f.p. z 2005 r. w praktyce nierzadko wyrażane było wprost stanowisko, że wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej

środowiska i gospodarki wodnej zniesiono z dniem 1 stycznia 2010 r., a dotychczasowe przychody tych funduszy włączono do budżetów gminy i powiatu¹⁰⁴³, natomiast wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały przekształcone w samorządowe osoby prawne w rozumieniu art. 9 pkt 14 u.f.p. z 2009 r. (por. art. 1 pkt 6 i pkt 13 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw)¹⁰⁴⁴.

Samorządowymi funduszami celowymi w rozumieniu ustaw o finansach publicznych z 1998 r. i 2005 r. były także wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym¹⁰⁴⁵. Podstawę prawną ich działania stanowiła ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst pierwotny: Dz. U. z 1989 r. Nr 30, poz. 163). Wspomniane fundusze powołano z dniem 1 stycznia 1999 r., jako zdekoncentrowane, nie mające osobowości prawnej, wyodrębnione części Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (por. art. 41 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w brzmieniu nadanym przez art. 60 pkt 31 i pkt 32 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa). Gminny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym tworzone jedynie w przypadku powierzenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przez starostę, na wniosek gminy, zadań przewidzianych ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne (por. art. 41a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2011 r.). Środki funduszy wojewódzkiego, powiatowego i gminnego były gromadzone na

nie jest ani samorządowym funduszem celowym, ani samorządową osobą prawną (zob. np. G. Czarnocki, A. Zembaczyńska, *Nadzór nad uchwałami...*, s. 13).

¹⁰⁴³ Dla zapobieżenia wykorzystywania dochodów dawnych funduszy na dowolne zadania gminy i powiatu, w nowelizowanej (po reformie finansów publicznych z 2009 r.) ustawie Prawo ochrony środowiska precyzyjnie określono jakie zadania z zakresu ochrony środowiska powinny być finansowane przez wymienione j.s.t. (por. art. 403 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska o zmianach wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2010 r.; szerzej zob. np. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX nr 10288, komentarz do art. 403 ustawy; szerzej na temat zasad likwidacji gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zob. np. R. Trykozko, *Ustawa o finansach...*, s. 23-24).

¹⁰⁴⁴ „Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie są tworzone przez województwo, lecz w drodze ustawy, jak również województwa nie wyposażają ich w majątek. Powiązanie działalności wojewódzkich funduszy z ustawą o finansach publicznych powoduje, iż funkcjonują one jako jednostki sektora finansów publicznych, których celem jest wykonanie zadań wyodrębnionych z budżetu, a wynikających wprost z ustawy, stanowiącej podstawę ich powołania. Nie są to zatem wojewódzkie jednostki organizacyjne, gdyż wojewódzkie fundusze stanowią osobny twór organizacyjny, wyposażony w osobowość prawną i funkcjonujący obok tych jednostek” (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 lipca 2010 r., II SA/OI 345/10, LEX nr 738170; szerzej na temat statusu prawnego wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej po reformie finansów publicznych z 2009 r. zob. np. R. Trykozko, *Ustawa o finansach...*, s. 24-25; K. Gruszecki, *Prawo ochrony ...*, LEX nr 10288, Komentarz do art. 400 ustawy).

¹⁰⁴⁵ Zob. np.: J. Stankiewicz, *Fundusze celowe...*, s. 426; C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 92; E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Gdańsk 2002, s. 193.

wyodrębnionym rachunku bankowym, dysponowali nimi odpowiednio: marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) (por. art. 41 ust. 5 i 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2011 r.)¹⁰⁴⁶. Fundusze zostały zlikwidowane z dniem 31 grudnia 2010 r., a ich dotychczasowe przychody włączono do budżetów samorządowych (por. art. 8 pkt 6, art. 90 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.)¹⁰⁴⁷.

Do samorządowych funduszy celowych wielu autorów zaliczało także wojewódzkie (terenowe) fundusze ochrony gruntów rolnych, utworzone na mocy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78; tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.)¹⁰⁴⁸. Fundusze te były wyodrębnione jedynie pod względem finansowym. Zasobami funduszy dysponowały (od dnia 1 stycznia 1999 r.) organy samorządu województwa (por. art. 24 ust. 4 w brzmieniu nadanym przez art. 98 pkt 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa)¹⁰⁴⁹. Niektórzy przedstawiciele nauki prawa finansowego (np. C. Kosikowski) uznawali wojewódzkie (terenowe) fundusze ochrony gruntów rolnych za fundusze celowe, ale nieobjęte ustawą o finansach publicznych (u.f.p. z 1998 r. ani u.f.p. z 2005 r.)¹⁰⁵⁰. Ich zdaniem, dochody funduszu, np. należności i opłaty roczne związane z wyłączaniem z produkcji gruntów rolnych, nie miały charakteru środków publicznych (w rozumieniu ww. ustaw), a finansowane zadania (ochrona, rekultywacja i poprawa jakości gruntów rolnych oraz na wypłatę odszkodowań przewidzianych ustawą) nie należały do zadań samorządu terytorialnego (por. art. 23 ust. 3-4, art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2011 r.). Konstrukcja omawianego funduszu nie odpowiadała zatem (według tych autorów) wymogom prawnym stawianym funduszom celowym przez u.f.p. z 1998 r., a także przez u.f.p. z 2005 r. Wojewódzkie

¹⁰⁴⁶ Szerzej na temat wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych funduszy zasobem geodezyjnym i kartograficznym zob. np.: J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 445 i n.; też, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 337 i n.; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 81 i n.

¹⁰⁴⁷ Szerzej zob. np. R. Trykozko, *Ustawa o finansach...*, s. 24.

¹⁰⁴⁸ Zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2006, s. 273-274; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 75, 76; J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 434; też, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 329; E. Ruśkowski, *Struktura zewnętrzna...*, 2008, s. 356; J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 177.

¹⁰⁴⁹ Szerzej na temat wojewódzkich (terenowych) funduszy ochrony gruntów rolnych zob. np.: J. Stankiewicz, *Debudytyzacja finansów...*, s. 165; J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 441 i n.; też, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 336-337; K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 76.

¹⁰⁵⁰ Zob. np.: C. Kosikowski, *Fundusze celowe nieobjęte ustawą o finansach publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 427; C. Kosikowski, *Fundusze celowe nieobjęte ustawą o finansach publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 428-429.

(terenowe) fundusze ochrony gruntów rolnych zostały zniesione z dniem 31 grudnia 2010 r. i włączone do budżetów województw samorządowych (por. art. 90 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.)¹⁰⁵¹.

4.2. Gospodarka finansowa samorządowych funduszy celowych

Ustawa Prawo budżetowe z 1991 r. nie przewidywała prowadzenia gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w formie funduszu celowego, jednak – jak już nadmieniono¹⁰⁵² – z dniem 3 czerwca 1993 r. utworzone zostały gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (por. art. 1 pkt 12, art. 2 pkt 1, art. 11 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne). Ich stosunek do budżetu samorządowego nie był określony, a praktyka kształtowania tych relacji – jak podają E. Ruśkowski i J. Szolno-Koguc – była różna. W niektórych gminach fundusz ten obejmowano uchwałą budżetową, w innych natomiast funkcjonował on zupełnie poza budżetem gminy¹⁰⁵³.

Ogólne zasady gospodarki finansowej samorządowych funduszy celowych (których liczba wzrosła z dniem 1 stycznia 1999 r.¹⁰⁵⁴) wyznaczyła u.f.p. z 1998 r.; zostały one utrzymane przez u.f.p. z 2005 r. Do zasad tych zaliczyć należy przede wszystkim: zasadę planowości, zasadę przechodzenia na kolejne okresy rozliczeniowe nie wykorzystanych środków finansowych, zasadę dokonywania wydatków w ramach posiadanych środków finansowych, zasadę ograniczonego korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania, zasady jawności i przejrzystości¹⁰⁵⁵.

Z zasady planowości wynikał wymóg oparcia gospodarki finansowej samorządowego funduszu celowego na rocznym planie finansowym (por. art. 22 ust. 4 u.f.p. z 1998 r., art. 29 ust. 5 u.f.p. z 2005 r.). Projekt planu, obejmujący przychody i wydatki funduszu samorządowego, był sporządzany przez organ wykonawczy j.s.t.¹⁰⁵⁶, a uchwalany

¹⁰⁵¹ Zob. szerzej np.: L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do niektórych...*, LEX/el. 2010 nr 8421, komentarz do art. 90 ustawy; R. Trykozko, *Ustawa o finansach...*, s. 24.

¹⁰⁵² Zob. rozdział IV pkt 4.1.

¹⁰⁵³ Zob.: E. Ruśkowski, *Struktura zewnętrzna...*, 2003, s. 379; J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 433.

¹⁰⁵⁴ Szerzej zob. rozdział IV pkt 4.1.

¹⁰⁵⁵ Zob. J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 435.

¹⁰⁵⁶ W przypadku niektórych samorządowych funduszy celowych obowiązek opracowania projektu planu finansowego samorządowego funduszu celowego spoczywał nie na całym organie wykonawczym j.s.t. (np. zarządzie powiatu), lecz tylko na jego przewodniczącym (np. staroście) (por. np. art. 41 ust. 7 ustawy Prawo

(zatwierdzany) przez organ stanowiący j.s.t., w ramach tworzenia budżetu samorządowego (por. np. 87 ust. 2a oraz art. 88h ust. 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w brzmieniu obowiązującym z dniem 1 stycznia 1999 r., art. 420 ustawy Prawo ochrony środowiska przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2010 r., a także art. 41 ust. 7, art. 41a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2011 r.)¹⁰⁵⁷. O treści planów finansowych samorządowych funduszy celowych, w tym także o przewidzianych w nich zadaniach wydatkowych, decydowały zatem organy samorządu terytorialnego¹⁰⁵⁸. Wyjątek stanowiły plany finansowe wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, działających jako osoby prawne, które były uchwalane przez rady nadzorcze funduszy (por. art. 2a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, art. 414 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2010 r.). W przepisach prawnych obowiązujących przed reformą finansów publicznych z 2009 r. podkreślano, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności (por. art. 400 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2010 r.)¹⁰⁵⁹.

W tym miejscu rozważań pojawia się ważna (dla problematyki gospodarki finansowej samorządowych funduszy celowych, a także dla podjętej próby określenia budżetowego czy też pozabudżetowego charakteru tych funduszy) kwestia relacji samorządowego funduszu celowego do budżetu samorządowego. Analiza norm prawnych ustaw o finansach publicznych z 1998 r. i z 2005 r. pozwala stwierdzić, że plany finansowe samorządowych funduszy celowych były zamieszczane – podobnie jak plany finansowe szczególnych form finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej oraz samorządowych zakładów budżetowych – w uchwale budżetowej j.s.t., w formie załączników (por. art. 124 ust. 1 pkt 6 u.f.p. z 1998 r., art. 165 ust. 4, art. 184 ust. 1 pkt 8 u.f.p. z 2005

geodezyjne i kartograficzne przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2011 r.; zob. też np. K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 82).

¹⁰⁵⁷ RIO z Bydgoszczy w uchwale z dnia 14 lipca 2004 r. (XVII/19/04, LEX nr 149225) stwierdziła, że z przepisów prawa jednoznacznie wynika, że jedynym organem uprawnionym do zatwierdzania (uchwalania) planu gminnego lub powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także dokonania jego zmiany jest odpowiednio rada gminy i rada powiatu (zob. też np.: wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 20 maja 1998 r., SA/Rz 433/98, OwSS 1999/2/67/67, LEX nr 36372, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 października 2004 r., I SA/Bk 189/04, OwSS 2005/3/84/84, LEX nr 150235).

¹⁰⁵⁸ Zob. J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 439.

¹⁰⁵⁹ Szerzej zob. np. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 344 i n.

r.)¹⁰⁶⁰. Ustanowienie przez prawodawcę tego wymogu stanowi poważny argument na rzecz przyjęcia tezy o działaniu samorządowych funduszy celowych w ramach (a nie poza) gospodarką budżetową samorządu terytorialnego. Z literatury przedmiotu wynika jednak, że formalne powiązania nie oznaczały faktycznego przepływu środków pieniężnych pomiędzy samorządowymi funduszami celowymi a budżetem j.s.t. J. Szolno-Koguc podaje, że w praktyce często obserwowano brak bezpośrednich związków samorządowych funduszy celowych z budżetem j.s.t. poza faktem finansowania niejednokrotnie tych samych czy wspólnych zadań¹⁰⁶¹.

Samorządowe fundusze celowe mogły kumulować nie wykorzystane w danym roku budżetowym środki finansowe, nie obowiązywała ich więc zasada roczności budżetowej (por. art. 22 ust. 5 u.f.p. z 1998 r., art. 29 ust. 6 u.f.p. z 2005 r.). Rozwiązanie to miało zabezpieczać nieprzerwane finansowanie określonych (wyodrębnionych z budżetu samorządowego) zadań publicznych¹⁰⁶². Wspomniana możliwość w istotnym stopniu uelastyczniała gospodarkę finansową omawianej formy organizacyjno-prawnej. Należy dodać, że przechodzenie nie wykorzystanych w danym roku środków pieniężnych na kolejne okresy rozliczeniowe uznaje się w nauce prawa finansowego za jedną z charakterystycznych cech funduszy celowych¹⁰⁶³.

¹⁰⁶⁰ Można zasygnalizować, że niespójne w tym zakresie były unormowania u.f.p. z 1998 r., która w jednym przepisie prawnym (art. 109 ust. 2 pkt 2 b) nakazywała ujmowanie w budżecie j.s.t. pełnych kwot przychodów i wydatków samorządowych funduszy celowych [co prowadziło do formułowania poglądu o braku wyodrębnienia funduszy samorządowych z budżetu samorządowego - por. np. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2003 r., I SA/Gd 2272/02, OwSS 2004/2/46/46, LEX nr 82881, a w innym przepisie (art. 124 ust. 1 pkt 6) stanowiła o zamieszczaniu planów finansowych funduszy w uchwale budżetowej (skłaniało to do wysuwania tezy o konieczności ujmowania planów finansowych samorządowych funduszy celowych w uchwale budżetowej j.s.t., w formie załączników – por. np.: uchwałę RIO w Łodzi z dnia 4 marca 1999 r., VII 57/99, OwSS 1999/2/65/65, LEX nr 42648, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 sierpnia 2004 r., I SA/Bk 190/04, Wspólnota 2004/23/54, LEX nr 125569, wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 maja 2005 r., GSK 1401/04, CASUS 2005/4/1, LEX nr 308127). Zdaniem autorki niniejszej pracy, powołane przepisy prawne u.f.p. z 1998 r. najtrafniej ocenili C. Kosikowski i Z. Szpringer stwierdzając niepoprawność sformułowania przepisu art. 109 ust. 2 pkt 2 b ustawy, polegające na odniesieniu do budżetu j.s.t., zamiast do uchwały budżetowej (zob. C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 250-251). Warto zauważyć, że w u.f.p. z 2005 r. dokonano stosownej w tym względzie zmiany – ustawa jasno stanowiła, że plany finansowe samorządowych funduszy celowych stanowią element uchwały budżetowej j.s.t. (por. art. 165 ust. 4, art. 184 ust. 1 pkt 8 ustawy; zob. też np. uchwałę RIO w Opolu z dnia 20 stycznia 2009 r., 2/1/09, OwSS 2009/2/39/39, LEX nr 495542).

Zob. też np. C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne...*, s. 250-251, s. 286.

¹⁰⁶¹ Zob. np.: J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 438; też, *Funkcjonowanie funduszy...*, s. 335.

„Ze względu na ideę funduszy celowych, w tym funduszu ochrony środowiska, określoną w ustawie o jego powołaniu, należy mieć na uwadze, że gospodarowanie środkami funduszu jest prowadzone substytucyjnie, obok gospodarki typu budżetowego. Powstanie nadwyżki zasobów funduszu celowego nie stwarza podstaw do wykorzystywania zgromadzonych środków na finansowanie zadań objętych budżetem, mimo że decyzje dotyczące gminnego funduszu ochrony środowiska podejmuje organ gminy i roczny plan finansowy tego funduszu stanowi część uchwały budżetowej gminy (...) Przychody ze źródeł, o których mowa w art. 401 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z tym przepisem są przychodami funduszu celowego, a nie dochodami gminy” (wyrok NSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2003 r., I SA/Po 3096/02, OwSS 2004/1/20/20, LEX nr 82071; podobnie np. w uchwale RIO w Szczecinie z dnia 19 sierpnia 2009 r., XVI/100/S/09, OwSS 2009/4/100, LEX nr 531173).

¹⁰⁶² Zob. np. J. Małecki, *Fundusze pozabudżetowe...*, s. 83 (i powołana tam literatura).

¹⁰⁶³ Zob. np.: J. Małecki, *Założenia funduszy...*, s. 91; tenże, *Fundusze pozabudżetowe...*, s. 83.

Wydatki samorządowych funduszy celowych miały być dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu j.s.t. i pozostałości środków z okresów poprzednich (por. art. 22 ust. 5 u.f.p. z 1998 r., art. 29 ust. 6 u.f.p. z 2005 r.). Obowiązywała zatem swoista zasada „samofinansowania” funduszu¹⁰⁶⁴. W orzecznictwie RIO podkreślano, że skorzystanie przez samorządowy fundusz celowy z dotacji z budżetu j.s.t. „wymaga potwierdzenia poprzez wskazanie tego źródła przychodów w ustawie szczególnej, jaką jest w każdym przypadku ustawa tworząca fundusz”¹⁰⁶⁵.

Samorządowe fundusze celowe mogły finansować działalność ze źródeł o charakterze zwrotnym (pożyczek lub kredytów), jednak tylko wtedy, gdy stanowiła tak ustawa tworząca dany fundusz (por. art. 22 ust. 6 u.f.p. z 1998 r., art. 29 ust. 7 u.f.p. z 2005 r.). Z analizy regulacji prawnych wynika, że środki o charakterze zwrotnym mogły pozyskiwać jedynie wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (por. art. 401 ust. 16 ustawy Prawo ochrony środowiska przed zmianami wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2010 r.).

W gospodarce finansowej samorządowych funduszy celowych obowiązywały także zasady jawności i przejrzystości (stanowiące główne zasady finansów publicznych) (por. np. art. 11 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 12 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.)¹⁰⁶⁶. Zasada jawności była realizowana poprzez podawanie planów finansowych samorządowych funduszy celowych do publicznej wiadomości, nawet wtedy, gdy ustawa tworząca fundusz nie przewidywała takiego obowiązku. Obowiązek ten był bowiem wykonywany w ramach nakazu publikowania uchwały budżetowej j.s.t. (por. art. 61 ustawy o samorządzie gminnym, art. 61 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 72 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa). Respektowanie zaś zasady przejrzystości następowało przez stosowanie przyjętych w publicznej gospodarce finansowej zasad klasyfikacji budżetowej, rachunkowości oraz sprawozdawczości (por. art. 13 ust. 1, art. 15 ust. 1 u.f.p. z 1998 r., art. 16 ust. 1, art. 18 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.).

Prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej samorządowych funduszy celowych, których plany przychodów i wydatków były objęte uchwałą budżetową j.s.t. podlegała kontroli finansowej organu stanowiącego j.s.t. (w ramach weryfikacji prawidłowości wykonania budżetu samorządowego)¹⁰⁶⁷. Uchwały organów stanowiących j.s.t. określające poziom planowanych przychodów i wydatków samorządowych funduszy

¹⁰⁶⁴ Zob. N. Gajl, *Ocena gospodarki...*, s. 132.

¹⁰⁶⁵ Zob. uchwałę RIO we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., 18/2005, OwSS 2005/2/51/51, LEX nr 144546

¹⁰⁶⁶ Szerzej zob. rozdział IV pkt 2.2.

¹⁰⁶⁷ Sprawozdanie z wykonania planu finansowego samorządowego funduszu celowego miało być dołączane do sprawozdania z wykonania budżetu samorządowego (zob. K. Sawicka, *Pojęcie budżetu...*, s. 83).

celowych były objęte nadzorem RIO (por. art. 11 ustawy o RIO)¹⁰⁶⁸. Spod nadzoru finansowego RIO wyłączone były natomiast plany finansowe wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jako uchwały nie podejmowane przez organy j.s.t.¹⁰⁶⁹

Podsumowanie rozdziału IV

Badania przeprowadzone w niniejszym rozdziale nasuwają następujące refleksje podsumowujące:

1. Reaktywowany w Polsce w 1990 r. samorząd terytorialny działa na demokratycznych zasadach (co znajduje wyraz w każdej, także budżetowej, działalności j.s.t.). Wynika to zapewne w znacznej mierze z przyjęcia przez nasz kraj europejskich standardów samorządu terytorialnego wyznaczonych w EKSL oraz konieczności respektowania standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, której Polska jest członkiem od dnia 1 maja 2004 r. Jednostki samorządu terytorialnego mają nadaną osobowość prawną, są uprawnione do posiadania własnego mienia oraz prowadzenia na zasadzie samodzielności własnej gospodarki finansowej. W rozwiązaniach dotyczących ustroju i zadań samorządu terytorialnego wyraźnie widać nawiązywanie do rozwiązań przyjętych w okresie II RP¹⁰⁷⁰.
2. Prawo budżetowe samorządu terytorialnego – w odróżnieniu od międzywojennego prawa budżetowego samorządu terytorialnego (utrzymanego w mocy przez prawodawcę lat 1944-1950) – nie jest wyodrębnione i oddzielone od prawa budżetowego dotyczącego budżetu państwa. Podstawą rocznej gospodarki finansowej każdej j.s.t. jest – tak samo jak w historycznych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce - budżet samorządowy, uchwalany w formie uchwały budżetowej. W odróżnieniu od okresu II RP i lat 1944-1950 uchwały budżetowe nie podlegają zatwierdzeniu organów nadzorczych.
3. Współczesny prawodawca oraz przedstawiciele nauki okazują problematyce sposobów organizowania gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego duże zainteresowanie (w odróżnieniu od czasów II RP i okresu lat 1944-1950). Od 1990 r. prawodawca wskazuje

¹⁰⁶⁸ Zob. J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 439.

¹⁰⁶⁹ Zob. np. J. Szolno-Koguc, *Samorządowe fundusze...*, s. 439.

¹⁰⁷⁰ Zob. szerzej rozdział IV pkt 1.

wprost w regulacjach z zakresu prawa budżetowego samorządu terytorialnego formy organizacyjno-prawne, w jakich j.s.t. mogą prowadzić gospodarkę budżetową, operując specjalistycznymi, tj. z zakresu prawa finansowego, nazwami form, normuje w przepisach tego prawa także zagadnienia tworzenia, przekształcania i likwidacji poszczególnych form, kompetencji finansowych kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych sfery budżetowej oraz szczegółowo określa zasady gospodarki finansowej tych jednostek (dotyczy to zarówno jednostek organizacyjnych finansowanych metodą budżetowania brutto, jak i budżetowania netto; podkreślenie to wydaje się istotne, bowiem – jak wynika z przeprowadzonych badań - prawodawca międzywojenny znacznie więcej uwagi poświęcał samorządowym jednostkom organizacyjnym budżetowanym netto niż budżetowanym brutto).

4. Organy samorządowe dysponują swobodą w wyborze sposobu i form prawnych realizacji zadań nałożonych na j.s.t., choć w przypadku niektórych dziedzin zadań samorządowych (np. z zakresu oświaty) prawodawca określa formy organizacyjno-prawne ich wykonywania (czym różni się od prawodawcy II RP). Od 1990 r. j.s.t. mogą wykonywać nałożone nań zadania wykorzystując zarówno formy publiczno-prawne jak i prywatno-prawne, samodzielnie lub nawiązując współpracę z podmiotami publicznymi, organizacjami społecznymi (np. fundacjami, stowarzyszeniami) oraz podmiotami prywatnymi. Podobnie jak w historycznych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce, za główne formy organizacyjno-prawne wykonania zadań samorządowych prawodawca i przedstawiciele nauki prawa finansowego uznają formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.

5. Od dnia wejścia w życie ustawy o gospodarce komunalnej, tj. dnia 20 lutego 1997 r., j.s.t. mogą wykonywać w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego wyłącznie zadania ze sfery użyteczności publicznej. W ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego nie może być zatem - w odróżnieniu od okresu II RP i lat 1944-1950 – prowadzona przez j.s.t. działalność gospodarcza o czysto zarobkowym charakterze, tzw. komercyjna działalność gospodarcza¹⁰⁷¹.

6. Katalog form organizacyjno-prawnych współczesnej (tj. prowadzonej od 1990 r.) gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego jest rozbudowany. W jego skład wchodzi następujące formy: samorządowa jednostka budżetowa, samorządowy zakład budżetowy oraz szczególne formy finansowania działalności samorządowych jednostek budżetowych, tj. (podano także formy dziś już historyczne): gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej, środki specjalne samorządowej jednostki budżetowej, rachunek

¹⁰⁷¹ Zob. szerzej rozdział IV pkt 1.2.

dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej, wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową. Spośród wymienionych form tylko jedna forma – samorządowa jednostka budżetowa – jest formą budżetowania brutto, działanie wszystkich pozostałych form oparte zostało na metodzie budżetowania netto.

7. Przeprowadzone analizy wskazują, że prawodawca uznaje (od 1990 r.) samorządową jednostkę budżetową za podstawową formę organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego¹⁰⁷². Drugą formą organizacyjno-prawną, którą z uwagi na trwałość i zakres działania można uznać za zasadniczą formę organizacyjno-prawną współczesnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego jest samorządowy zakład budżetowy. Historia obu wymienionych form organizacyjno-prawnych jest ściśle związana z historią jednostki budżetowej i zakładu budżetowego – form wprowadzonych formalnie do polskiego prawa budżetowego w latach 50. XX wieku, jednak ich korzenie są starsze – wywodzą się z form wykształconych w okresie II RP¹⁰⁷³.

8. Formy organizacyjno-prawne współczesnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego mają albo kształt samorządowych jednostek organizacyjnych (wymienić tu należy: samorządową jednostkę budżetową, gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej, samorządowy zakład budżetowy), albo też – co stanowi *novum* w stosunku do okresu II RP i lat 1944-1950 - nie mają własnych struktur organizacyjnych, stanowiąc jedynie urządzenia gospodarki finansowej, „obsługiwane” przez określone podmioty (do grupy tej zaliczyć należy: środki specjalne samorządowej jednostki budżetowej, rachunek dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej oraz wydzielony rachunek dochodów samorządowych jednostek budżetowych działających w sferze oświaty). Tylko formy wyodrębnione organizacyjne prawodawca uznaje za podmioty sektora finansów publicznych. Żadnej z form organizacyjno-prawnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego prawodawca nie wyposażył w przymiot osobowości prawnej. Gospodarka finansowa wszystkich form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego opiera się (od 1990 r.) na rocznych planach finansowych. Wymogi odnoszące się do treści planów poszczególnych form organizacyjno-prawnych (uwzględniających ich specyfikę) oraz tryb sporządzania tych planów są ustalane przez Ministra Finansów.

9. Prawodawca stosunkowo często wprowadza zmiany w zasadach organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Uzasadnia je najczęściej koniecznością zreformowania,

¹⁰⁷² Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.2.1.

¹⁰⁷³ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.2.1., pkt 3.4.1.

„uzdrowienia”, „naprawy” finansów samorządowych, rozumiejąc pod tymi określeniami zwiększenie przejrzystości, usprawnienie, poprawę efektywności gospodarki finansowej samorządu terytorialnego¹⁰⁷⁴. Zmiany te mają różny charakter. Jedne odnoszą się do zasad tworzenia, przekształcania lub likwidacji form organizacyjno-prawnych, inne – wiążą się z likwidacją danej formy organizacyjno-prawnej, utworzeniem nowej formy (od 1990 r. zmiany tego rodzaju odnoszą się do szczególnych form finansowania działalności samorządowych jednostek budżetowych), są też zmiany dotyczące poszerzenia lub ograniczenia zakresu działania określonej formy. Radykalnej reorganizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego dokonano w 2009 r. Ustanowione wtedy rozwiązania prawne poważnie ograniczyły liczbę form budżetowania netto¹⁰⁷⁵.

10. Od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. do dnia dzisiejszego w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego znajdują zastosowanie te same formy, w jakich mogła lub nadal może być wykonywana działalność budżetowa prowadzona na podstawie budżetu państwa. Historia niektórych z tych form sięga lat 50. XX wieku, czyli okresu, w którym

¹⁰⁷⁴ Zob. np.: Sejm RP IV kadencji, druk nr 1844: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych; Sejm RP IV kadencji, druk nr 1828: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych; Sejm RP VI kadencji, druk nr 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych.

¹⁰⁷⁵ Od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. formami budżetowanymi netto w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego były:

- w okresie od dnia 27 maja 1990 r. do dnia 31 grudnia 1990 r., tj. w okresie rozpoczęcia działalności przez rady gmin, poprzedzającym wejście w życie ustawy Prawo budżetowe z 1991 r. - samorządowy zakład budżetowy oraz środki specjalne i gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej (por. art. 8 ust. 2-3, art. 9 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe w związku z art. 33 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych),
- w okresie obowiązywania ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., tj. od dnia 1 stycznia 1991 r. do dnia 1 stycznia 1999 r. – samorządowy zakład budżetowy oraz środki specjalne i gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej (por. art. 16 ust. 1-3 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe z 1991 r., art. 202 ust. 1, art. 204 u.f.p. z 1998 r.),
- w okresie obowiązywania u.f.p. z 1998 r., tj. od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 1 stycznia 2006 r. – samorządowy zakład budżetowy, środki specjalne (do dnia 30 czerwca 2005 r.), rachunek dochodów własnych (od dnia 1 stycznia 2005 r.) i gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej (por. art. 19, 20, 21 w pierwotnym brzmieniu u.f.p. z 1998 r., art. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie innych ustaw),
- w okresie obowiązywania u.f.p. z 2005 r. aż do dnia 31 grudnia stycznia 2010 – samorządowy zakład budżetowy oraz gospodarstwo pomocnicze i rachunek dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej (por. art. 22, 24, 26 u.f.p. z 2005 r., art. 85, 87, 93 Przepisów wprowadzających u.f.p. z 2009 r.).

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, w okresie od 1990 r. do 2010 r. liczba dopuszczalnych do stosowania w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego form budżetowania netto wynosiła zazwyczaj trzy formy; tylko w okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 30 czerwca 2005 r. form tych było cztery. Od dnia 1 stycznia 2011 r. formami budżetowania netto w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego są tylko dwie formy, tj. samorządowy zakład budżetowy (którego zakres działania znacznie zawężono – szerzej zob. rozdział IV pkt 3.4.1) oraz wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej działającej na podstawie ustawy o systemie oświaty (stanowiący formę o ściśle reglamentowanym zakresie podmiotowym – szerzej zob. rozdział IV pkt 3.3.4).

gospodarka budżetowa w Polsce była scentralizowana¹⁰⁷⁶. Przydzielanie przez prawodawcę dla prowadzenia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego form organizacyjno-prawnych wykorzystywanych także w państwowej gospodarce budżetowej może stanowić powód nieużywania przez prawodawcę, nawet w podstawowych regulacjach ustawowych z dziedziny prawa budżetowego samorządu terytorialnego, terminu „formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego”¹⁰⁷⁷.

Należy podkreślić, że w III Rzeczypospolitej, w okresie obejmującym już ponad dwadzieścia sześć lat prowadzenia przez j.s.t. gospodarki budżetowej, nie została utworzona żadna specjalna - dla wykonywania tylko działalności budżetowej j.s.t. – forma organizacyjno-prawna¹⁰⁷⁸.

11. Analiza ustanowionych od 1990 r. regulacji prawa budżetowego nie wykazała przyjęcia rozwiązań w zakresie sposobów organizacji działalności budżetowej j.s.t. będących wyrazem bezpośredniego nawiązania do rozwiązań ustanowionych w okresie II RP. Prowadzi to do stwierdzenia, że prawodawca współczesny normując problematykę form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego – w odróżnieniu od spraw ustroju i zadań samorządu terytorialnego - w stosunkowo niewielkim stopniu czerpie wzory z rozwiązań międzywojennych¹⁰⁷⁹.

12. Samorządowy fundusz celowy to forma organizacyjno-prawna wykorzystywana w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego w latach 1993-2010. Dochody i wydatki samorządowych funduszy celowych wykazywały budżetowy charakter (wątpliwości mogą pojawiać się przy ocenie charakteru wydatków wojewódzkich funduszy ochrony gruntów rolnych¹⁰⁸⁰). Plany finansowe samorządowych funduszy celowych były zamieszczane w uchwale budżetowej, w formie załączników (podobnie jak plany finansowe samorządowych

¹⁰⁷⁶ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.2.1., pkt 3.3.1., pkt 3.3.2., pkt 3.4.1.

¹⁰⁷⁷ Stwierdzenie to stanowi odpowiedź na pytanie postawione w rozważaniach - zob. rozdział IV pkt 3.1.

¹⁰⁷⁸ Za taką formę nie może być uznany samorządowy zakład budżetowy, pomimo, iż od reformy finansów publicznych z 2009 r. forma zakładu budżetowego może być stosowana tylko w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego. Jest to bowiem forma ściśle związana z formą zakładu budżetowego ustanowioną w polskim prawie w 1958 r. Ponadto, forma zakładu budżetowego była w czasach współczesnych formą organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa do dnia 31 grudnia 2010 r. (zob. szerzej rozdział IV pkt 3.4).

¹⁰⁷⁹ Czerpanie wzorów przez współczesnego prawodawcę z międzywojennych rozwiązań w zakresie ustroju i zadań samorządu terytorialnego H. Izdebski określił „nostalgia prawniczą” (zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 5, s. 34; zob. też rozdział IV pkt 1.1). „Tęsknoty” za rozwiązaniami międzywojennymi nie wykazał natomiast (jak nadmieniono) współczesny prawodawca w dziedzinie organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, pomimo – jak się wydaje – przyjęcia w okresie II RP interesujących rozwiązań prawnych. W opinii autorki niniejszej pracy za takie uznać należy „formę specjalną komunalnego przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t.” oraz przedsiębiorstwo komunalne wyposażone w osobowość prawną działające na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego (zob. szerzej rozdział II pkt 3.4.2.3. i pkt 3.4.2.4).

¹⁰⁸⁰ Zob. szerzej rozdział IV pkt 4 i pkt 4.1.

zakońców budżetowych oraz szczególnych form finansowania działalności samorządowych jednostek budżetowych). Wymienione cechy stanowią – w opinii autorki niniejszej pracy – istotne argumenty za zakwalifikowaniem samorządowych funduszy celowych do form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego *sensu largo*. Za odrzuceniem takiej kwalifikacji przemawiają przede wszystkim niewielki zakres faktycznej decyzyjności organów stanowiących j.s.t. w zarządzaniu gospodarką finansową samorządowych funduszy celowych (cecha ta jest szczególnie wyraźna przy rozpatrywaniu rozwiązań, jakie były stosowane w gospodarce finansowej wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) oraz występujący często w praktyce brak bezpośrednich związków samorządowych funduszy celowych z budżetem j.s.t. (poza faktem finansowania niejednokrotnie tych samych zadań)¹⁰⁸¹. Nie można też zapominać o tym, że z samej istoty funduszu celowego wynika jego działanie obok, a nie w ramach, gospodarki budżetowej¹⁰⁸². Wskazane argumenty wydają się autorce niniejszej pracy na tyle ważne, że przychyliła się ona do opinii tych przedstawicieli nauki, którzy stwierdzają, że samorządowe fundusze celowe działały poza gospodarką budżetową samorządu terytorialnego *sensu largo*¹⁰⁸³. Nie stanowiły zatem form organizacyjno-prawnych tej gospodarki.

¹⁰⁸¹ Zob. szerzej rozdział IV pkt 4.2.

¹⁰⁸² Zob. szerzej rozdział IV pkt 4.1.

¹⁰⁸³ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.1. oraz pkt 4.

Zakończenie

Podstawowym celem niniejszej pracy było zbadanie i ocena procesu kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce. Przy realizacji tego celu największych trudności przysporzyło ustalenie form prawnych, w jakich mogła być organizowana gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego w historycznych okresach istnienia samorządu terytorialnego w Polsce, a więc w okresie II Rzeczypospolitej oraz w latach 1944-1950. Wynikały one z dwóch zasadniczych powodów. Pierwszym było nieposługiwanie się w podanych okresach w regulacjach prawnych i literaturze pojęciem „formy” w odniesieniu do sposobów organizacji publicznej gospodarki budżetowej. Jak ustalono w trakcie badań, termin „formy” w podanym znaczeniu używany jest w Polsce od początku lat 50. XX wieku. Od tego także czasu nadaje się formom organizacyjno-prawnym gospodarki budżetowej specjalistyczne (prawnofinansowe) nazwy. Drugim zasadniczym powodem wspomnianych problemów było marginesowe traktowanie w prawie budżetowym samorządu terytorialnego ustanowionym w okresie II RP i utrzymanym w mocy przez prawodawcę lat 1944-1950, wydanych do niego okólnikach (instrukcjach) organów administracji centralnej oraz piśmiennictwie problematyki sposobów organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego.

Przeprowadzenie badań pozwoliło na dokonanie wielu cennych ustaleń na temat zasad i form organizowania gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce. Ustalenia te w większości zaprezentowano już w pracy, m.in. w formie refleksji podsumowujących poszczególne rozdziały. W niniejszym zakończeniu zostaną zatem przedstawione najważniejsze wnioski wynikające z dokonanych analiz oraz postulaty *de lege ferenda* dotyczące form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w drugiej dekadzie XXI wieku; wnioski będą formułowane w nawiązaniu do tez zawartych we Wstępie pracy.

Pierwsza teza odnosiła się do początków analizowanego procesu oraz genezy dwóch zasadniczych form organizacyjno-prawnych współczesnej (tj. prowadzonej od 1990 r.) gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce. Zdaniem autorki niniejszej pracy teza ta została w pełni potwierdzona. Badania wykazały bowiem, że w początkowym okresie procesu kształtowania form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce, tj. w okresie II Rzeczypospolitej, prawodawca i przedstawiciele

nauki nie posługiwali się wprowadzić (jak wyżej sygnalizowano) pojęciem form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, jednak wprowadzone regulacje prawne tworzyły *de facto* podstawę dla ich wyróżnienia. W wyniku przeprowadzonych wnikliwych badań ustalono, że w okresie II RP gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego mogła być organizowana za pomocą kilku form prawnych (zob. poniżej tabelę *Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce*). Wśród form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego wykształconych w II RP były formy, które z uwagi na występowanie istotnych cech wspólnych można uznać za praformy dwóch zasadniczych form organizacyjno-prawnych współczesnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce, tj. samorządowej jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego. Korzenie samorządowej jednostki budżetowej wywodzą się (zdaniem autorki niniejszej pracy) z formy, w jakiej miała być prowadzona gospodarka finansowa urzędu (biura) j.s.t. [nazwana przez autorkę niniejszej pracy „formą organizacyjną gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.”] oraz formy służącej finansowaniu działalności zakładów samorządowych powiązanych z budżetem administracyjnym¹⁰⁸⁴ metodą budżetowania brutto (określona przez autorkę „formą budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego”)¹⁰⁸⁵. Natomiast samorządowy zakład budżetowy czerpie swój rodowód z formy ustanowionej dla finansowania działalności zakładów samorządowych powiązanych z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto (nazwanej „formą budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”) oraz formy przedsiębiorstwa wydzielonego z centralnej administracji j.s.t.¹⁰⁸⁶

Druga ze stawianych we wstępie pracy teza odnosiła się do ewolucji form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Zdaniem autorki niniejszej pracy również i ta teza została potwierdzona. Porównując regulacje prawne z zakresu prawa budżetowego samorządu terytorialnego przyjęte w okresie II RP i w latach 1944-1950 z regulacjami ustanawianymi od 1990 r. wyraźnie widać ogromny postęp, jaki dokonał się w dziedzinie form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego; za przejawy tego postępu należy uznać przede wszystkim: wskazywanie wprost w regulacjach prawa budżetowego samorządu terytorialnego form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego i nadawanie tym formom

¹⁰⁸⁴ Budżet administracyjny stanowił w okresie II RP (oraz w latach 1944-1950) zasadniczą część budżetu samorządowego (szerzej zob. rozdział II pkt 2.1. oraz rozdział III pkt 2.1).

¹⁰⁸⁵ Szerzej zob.: rozdział II pkt 3.1. oraz rozdział IV pkt 3.2.1.

¹⁰⁸⁶ Szerzej zob.: rozdział II pkt 3.1. oraz rozdział IV pkt 3.4.1.

specjalistycznych (prawnofinansowych) nazw, wykształcenie form służących uelastycznieniu gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych powiązanych z budżetem samorządowym metodą budżetowania brutto, wykształcenie form organizacyjno-prawnych wyodrębnionych jedynie pod względem finansowym (niemających więc kształtu samorządowej jednostki organizacyjnej). Z ustaleń dokonanych w niniejszej pracy wynika, że postęp, jaki nastąpił w omawianej dziedzinie stanowi w dużej mierze swego rodzaju „spadek” po okresie Polski Ludowej. To bowiem w latach 50. XX wieku zostały ustanowione w polskim prawie budżetowym takie formy, jak: jednostka budżetowa, zakład budżetowy oraz gospodarstwo pomocnicze i środki specjalne jednostki budżetowej¹⁰⁸⁷. Nie można także pominąć roli współczesnego prawodawcy który wprowadzał rozwiązania przyczyniające się do ewolucji „odziedziczonych” po okresie Polski Ludowej form oraz ustanawiał nowe formy organizacyjno-prawne dążąc do podniesienia racjonalności publicznej gospodarki budżetowej¹⁰⁸⁸. Ewolucję form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, jaka dokonuje się w Polsce od czasów II RP zahamowały jednak rozwiązania prawne przyjęte w 2009 r. dotyczące reorganizacji publicznej gospodarki finansowej. Zgodnie ze słownikowym objaśnieniem, termin „ewolucja” należy rozumieć jako „proces przeobrażeń, zmian, przechodzenia do stanów bardziej złożonych lub doskonalszych; wszelki rozwój”¹⁰⁸⁹. W ramach wspomnianej reorganizacji publicznej gospodarki finansowej nie utworzono żadnej nowej formy organizacyjno-prawnej, którą można by ocenić jako przejaw rozwoju w dziedzinie organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego¹⁰⁹⁰. Prawodawca nie wprowadził też rozwiązań znacznie ulepszających działanie „starych” form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego¹⁰⁹¹. Dokonana w 2009 r. reorganizacja finansów samorządowych nie przyniosła zatem wykształcenia ani form organizacyjno-prawnych bardziej złożonych ani doskonalszych w stosunku do form, w jakich

¹⁰⁸⁷ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.2.1., pkt 3.3.1.1., pkt 3.3.2.

¹⁰⁸⁸ **Efektom wprowadzanych przez współczesnego prawodawcę rozwiązań nie stało się jednak – co zdaniem autorki niniejszej pracy należy ocenić krytycznie – utworzenie specjalnej, z myślą tylko o działalności budżetowej samorządu terytorialnego – formy organizacyjno-prawnej.** Kwestia ta została podkreślona w Podsumowaniu rozdziału IV (zob. pkt 10).

¹⁰⁸⁹ B. Pakosz, E. Sobol, C. Szkiłądź, H. Szkiłądź, M. Zagrodzka (redakcja tomu), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1991, s. 251.

¹⁰⁹⁰ Ze względu na zbieżność rozwiązań zastosowanych w formach: środki specjalne oraz rachunek dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej nie można uznać wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2011 r. formy wydzielonego rachunku dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową za rozwiązanie nowatorskie w stosunku do obu („starych”) wymienionych form (zob. szerzej rozdział IV pkt 3.3.4).

¹⁰⁹¹ W opinii autorki niniejszej pracy na pozytywną ocenę zasługuje powrót do rozwiązania (obowiązującego na gruncie ustawy Prawo budżetowe z 1991 r.) umożliwiającego pozostawienie w samorządowym zakładzie budżetowym nadwyżki środków obrotowych, ustalonej na koniec okresu sprawozdawczego (zob. szerzej rozdział IV pkt 3.4.2). Nie można ocenić je jednak jako rozwiązanie nowatorskie, doskonalsze w stosunku do wcześniej stosowanych.

mogła być wykonywana działalność budżetowa j.s.t. przed reformą. Mniej istotny w świetle tego stwierdzenia wydaje się fakt poważnego ograniczenia liczby form organizacyjno-prawnych, w jakich od dnia 1 stycznia 2011 r. j.s.t. mogą prowadzić działalność budżetową. Nigdy jeszcze w historii polskiego samorządu terytorialnego katalog form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego nie był tak skromny jak od podanej daty¹⁰⁹².

Przeprowadzone analizy materiałów źródłowych potwierdziły w pełni trafność także trzeciej przyjętej tezy. Głównym i jednocześnie uniwersalnym (występującym bowiem w każdym okresie istnienia samorządu terytorialnego w Polsce) czynnikiem kształtującym formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego nie jest zmienność zadań samorządu terytorialnego, lecz wytyczone w danym okresie przez prawodawcę cele publicznej gospodarki finansowej (które wynikają z przyjętych założeń w dziedzinie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego kraju). Wyznaczenie celu podniesienia racjonalności działania samorządowych jednostek organizacyjnych, ściśle związane z dążeniem prawodawcy II RP do podniesienia oszczędności i efektywności wydatkowania publicznych środków finansowych po doświadczeniach wielkiej inflacji lat 20. XX wieku i w obliczu pierwszych zwiastunów światowego kryzysu lat 30. XX wieku, były powodem podjęcia przez prawodawcę międzywojennego decyzji o wprowadzeniu zmian w zasadach finansowania określonych zakładów samorządowych (szpitali, zakładów opiekuńczych) z budżetowania brutto na budżetowanie netto. Skutkowało to wykształceniem w 1928 r. nowej formy organizacyjno-prawnej gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, nazwanej przez autorkę niniejszej pracy „formą budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego”¹⁰⁹³. Przyjęcie podobnych celów dla gospodarki finansowej samorządu terytorialnego przez prawodawcę powojennego było realizowane w latach 1949-1950 przez poszerzanie zakresu rodzajowego zakładów samorządowych powiązanych z budżetem administracyjnym metodą budżetowania netto (a posługując się terminologią przyjętą w pracy – przez zwiększenie zakresu wykorzystania formy budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego) oraz oparcie gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych prowadzonych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego na planach finansowo-gospodarczych, wprowadzonych w miejsce

¹⁰⁹² Od dnia 1 stycznia 2011 r. katalog form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego tworzą: samorządowa jednostka budżetowa, samorządowy zakład budżetowy oraz wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność oświatową. Ostatnia forma jest formą o ściśle reglamentowanym zakresie podmiotowym (zob. szerzej rozdział IV pkt 3.3.4).

¹⁰⁹³ Zob. szerzej rozdz. II pkt 3.3.2.2.

krytykowanych przez doktrynę prawa finansowego budżetów przedsiębiorstw¹⁰⁹⁴. Natomiast dążenie prawodawcy lat 1944-1950 do wykonywania zadań publicznych w formach tzw. gospodarki uspołecznionej (wynikające z przyjętych rozwiązań ustrojowych) znalazło wyraz w wymuszaniu – za pomocą instrumentów prawnych (ustanawianych przepisów prawa, np. przepisów ustawy nacjonalizacyjnej) oraz pozaprawnych (wydawanych przez władze polityczne oraz organy administracji centralnej zaleceń i wytycznych) – realizacji zadań samorządowych w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, czyli w formach organizacyjno-prawnych tej gospodarki (także w formie spółdzielni). Wyznaczenie w ramach reformy finansów publicznych z 2009 r. celu wzmocnienia oraz poprawy przejrzystości finansów publicznych¹⁰⁹⁵ skutkowało wprowadzeniem rozwiązań radykalnie ograniczających liczbę form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego i ograniczających zakres stosowania metody budżetowania netto w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego (przez ograniczenie liczby form budżetowania netto oraz zawężenie zakresu działania samorządowego zakładu budżetowego)¹⁰⁹⁶. Obowiązujące aktualnie rozwiązania prawne w dziedzinie organizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego służą niewątpliwie konsolidacji finansów samorządowych i ułatwiają sprawowanie kontroli nad prawidłowym (tj. zgodnym z obowiązującymi przepisami prawa i racjonalnym) zarządzaniem środkami finansowymi j.s.t., ale rodzą też poważne negatywne skutki. Wynikają one głównie z wad budżetowania brutto (o których jakby zapomniał prawodawca). Wymienić tu należy przede wszystkim usztywnienie gospodarki finansowej samorządowych jednostek organizacyjnych, które przed reformą były powiązane z budżetem samorządowym metodą budżetowania netto, a po dniu 1 stycznia 2011 r. są finansowane za pomocą metody budżetowania brutto (np. samorządowych przedszkoli, jednostek świadczących usługi w dziedzinie ochrony zdrowia) oraz obniżenie zainteresowania takich jednostek prowadzeniem swojej gospodarki finansowej w sposób efektywny i oszczędny. Ponadto niewielka liczba form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego może utrudniać j.s.t. swobodne i efektywne racjonalne wykonywanie działalności budżetowej, a także wymuszać konieczność poszukiwania form realizacji zadań samorządowych spoza gospodarki budżetowej.

¹⁰⁹⁴ Zob. szerzej rozdz. III pkt 3.3. i pkt 3.4.3.

¹⁰⁹⁵ Zob. Sejm RP VI kadencji, nr druku 1181: Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, s. 2.

¹⁰⁹⁶ Zob. szerzej rozdz. IV pkt 3.3. i pkt 3.4.1.

Dokonane w niniejszej pracy analizy stały się inspiracją do sformułowania następujących postulatów *de lege ferenda* odnoszących się do form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w drugiej dekadzie XXI wieku:

1. Dla zapewnienia możliwości swobodnego i racjonalnego (w tym efektywnego i oszczędnego) prowadzenia gospodarki finansowej samorządu terytorialnego należy dokonać reorganizacji gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. W aktualnym stanie prawnym liczba form organizacyjno-prawnych tej gospodarki jest stanowczo zbyt mała, co może rodzić poważne negatywne konsekwencje, zasygnalizowane w rozważaniach odnoszących się do tezy trzeciej. W ramach postulowanej reorganizacji finansów samorządowych autorka proponuje:

a) stworzenie wszystkim samorządowym jednostkom budżetowym możliwości prowadzenia, obok działalności podstawowej, opartej na zasadzie brutto, także działalności ubocznej, opartej na zasadzie netto, czyli ustanowienie szczególnej formy finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej dostępnej dla wszystkich samorządowych jednostek budżetowych. Przyjęcie takiego rozwiązania służyłoby uelastycznieniu gospodarki finansowej samorządowych jednostek budżetowych i stanowiłoby dla nich ważny bodziec dla podejmowania działań prowadzących do zwiększenia efektywności i oszczędności w tej gospodarce. Działanie postulowanej formy miałoby opierać się na wyodrębnieniu finansowym z macierzystej jednostki budżetowej. Warto też rozważyć ustanowienie rozwiązań wzorowanych na zlikwidowanej (w ramach reformy finansów samorządu terytorialnego z 2009 r.) formie gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej, a więc wprowadzenie formy mającej kształt samorządowej jednostki organizacyjnej, opartej na zasadzie samofinansowania, o wyrażnie pomocniczym (wspierającym) charakterze w stosunku do macierzystej jednostki budżetowej¹⁰⁹⁷;

b) utworzenie nowej formy organizacyjno-prawnej - formy przedsiębiorstwa komunalnego. Miałaby to być forma organizacyjno-prawna gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego przeznaczona do wykonywania zadań gospodarczych j.s.t. o charakterze

¹⁰⁹⁷ Autorka niniejszej pracy nie zgadza się z opinią, że działanie gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej było oparte na nieracjonalnych przesłankach. Świadczenie bowiem usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej według kosztów własnych wynikało z istoty gospodarstwa pomocniczego, służyło wsparciu finansowemu jednostki budżetowej. Działalność gospodarstw pomocniczych należało zatem oceniać nie tylko przez pryzmat osiąganych przez nie wyników finansowych, ale także korzyści, jakie gospodarstwa przynosiły macierzystym jednostkom budżetowym. Zdaniem autorki niniejszej pracy rozwiązanie zastosowane w formie gospodarstwa pomocniczego samorządowej jednostki budżetowej – z uwagi na zalety - absolutnie nie powinno zostać zapomniane (zob. szerzej np.: B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Reforma samorządowego sektora finansów publicznych w świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Prawo i Administracja, tom IX, K. Wojtczak (red.), Piła 2010, s. 96 i n.; rozdział IV niniejszej pracy, pkt 3.3.1).

użyteczności publicznej, wyposażona w osobowość prawną, oparta na zasadzie odpłatności i samofinansowania, z możliwością uzyskania dotacji z budżetu samorządowego¹⁰⁹⁸. Nadanie osobowości prawnej pozwoliłoby samorządowej jednostce organizacyjnej działającej w formie przedsiębiorstwa komunalnego na uzyskanie dużej samodzielności. Jednocześnie jednak przedsiębiorstwo komunalne stanowiąc jednostkę sektora finansów publicznych obowiązane byłoby do respektowania zasad finansów publicznych, w tym zasady sprawozdawczości budżetowej, co pozwoliłoby organom samorządowym na sprawowanie stałej i bieżącej kontroli jego działalności. Głębszej analizy, a przede wszystkim konsultacji ze specjalistami z ekonomii i zarządzania, wymagałoby przyjęcie odpowiednich rozwiązań dotyczących rozliczeń przedsiębiorstwa komunalnego z budżetem samorządowym oraz organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa komunalnego. W założeniu autorki niniejszej pracy przedsiębiorstwo komunalne powinno być jednostką opartą na nowoczesnych metodach zarządzania, pozwalających na osiągnięcie efektywności w prowadzonej działalności. Warto też sięgnąć do dobrych rozwiązań stosowanych w przeszłości. Godnymi zauważenia wydają się zwłaszcza dwie formy międzywojenne, tzw. forma specjalna przedsiębiorstwa komunalnego oraz przedsiębiorstwo komunalne wyposażone w osobowość prawną działające na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego¹⁰⁹⁹;

c) przywrócenie j.s.t. istniejącej przed reformą finansów publicznych z 2009 r. możliwości wykonywania w formie samorządowego zakładu budżetowego wszystkich zadań o charakterze użyteczności publicznej¹¹⁰⁰. Postulat ten można by zrealizować przez usunięcie przepisu zawartego w art. 14 u.f.p. z 2009 r., ustanawiającego katalog dziedzin, w których mogą działać samorządowe zakłady budżetowe. Forma samorządowego zakładu budżetowego wydaje się w aktualnym stanie prawnym z dwóch zasadniczych powodów optymalna dla realizacji zadań samorządowych o charakterze użyteczności publicznej, wykonywanych odpłatnie, wymagających jednak ze względów społecznych wsparcia publicznymi środkami finansowymi¹¹⁰¹. Po pierwsze, samorządowa jednostka organizacyjna działająca we wspomnianej formie znajduje się w zasięgu stałego nadzoru organów samorządowych (dzięki m.in. sprawozdawczości budżetowej). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w

¹⁰⁹⁸ Postulowana forma byłaby wreszcie utworzoną specjalnie dla prowadzenia gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego formą organizacyjno-prawną (zob. Podsumowanie rozdziału IV, pkt 10).

¹⁰⁹⁹ Zob. szerzej rozdz. II pkt 3.4.2.3. i pkt 3.4.2.4.

¹¹⁰⁰ Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.4.1.

¹¹⁰¹ Działalność w sferze użyteczności publicznej wiąże się często z niską opłacalnością, co uzasadnia dofinansowywanie wykonujących ją podmiotów w formie dotacji budżetowych, w celu zrekompensowania im poniesionych strat (szerzej zob. np. M. Cilak, *Prawne formy finansowania samorządowych spółek prawa handlowego, działających w sferze użyteczności publicznej, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2011, nr 1-2, s. 76).

działaniu jednostki, organy j.s.t. dysponują możliwościami użycia różnorodnych instrumentów skutecznej interwencji, np. blokowania wydatków, odwołania kierownika jednostki, zastosowania kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Drugim powodem są prawne możliwości dotowania działalności samorządowego zakładu budżetowego – cecha szczególnie istotna dla zapewnienia powszechnej dostępności do różnego rodzaju usług (np. zaopatrzenia mieszkańców wspólnoty samorządowej w wodę, energię elektryczną, gaz, odprowadzania ścieków itp.)¹¹⁰².

2. Dla podniesienia gospodarności i efektywności działania jednostek organizacyjnych finansowanych w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu konieczne jest rozszerzanie w działalności budżetowej samorządu terytorialnego instrumentów tzw. nowego zarządzania publicznego (*new public management*)¹¹⁰³. Niektóre instrumenty takiego zarządzania zostały już przez prawodawcę wprowadzone; jako przykłady takich rozwiązań podać można wieloletnią prognozę finansową¹¹⁰⁴ oraz kontrolę

¹¹⁰² Problematyka zasad gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego została wnikliwie omówiona w rozdz. IV w pkt 3.4.2. Samorządowa jednostka organizacyjna działająca w formie samorządowego zakładu budżetowego podlega zasadom gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego omówionym w rozdz. IV w pkt 2.2.

Możliwości zastosowania wspomnianych środków skutecznej interwencji w działalność samorządowej jednostki organizacyjnej nie mają organy j.s.t. wobec jednostek działających w formie spółki komunalnej, która jest formą wskazywaną w ustawie o gospodarce komunalnej jako jedna z dwóch form (obok samorządowego zakładu budżetowego) „w szczególności” nadających się do prowadzenia gospodarki komunalnej (por. art. 2 ustawy). Spółki komunalne nie stanowią jednostek sektora finansów publicznych i z tego powodu nie podlegają zasadom finansów publicznych, w tym zasadom odnoszącym się do finansowego nadzoru i kontroli. RIO nie mają uprawnień do badania sprawozdań finansowych spółek komunalnych (zob. szerzej np. A. Babczuk, *Zadłużenie spółek komunalnych w Polsce. Próba oceny skali i zróżnicowania regionalnego*, *Finanse Komunalne* 2012, nr 9, s. 15-16). J.M. Salachna podkreśla, że j.s.t. decydując o funkcjonowaniu spółki handlowej dla wykonywania danej dziedziny zadań samorządowych *de facto* wyzbywa się kompetencji do sprawowania stałej i bieżącej kontroli nad działaniem tej dziedziny. Rodzi to zagrożenie występowania poważnych nieprawidłowości w określonej dziedzinie zadań samorządowych (zob. J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 185). Ponadto stałe dotowanie działalności spółek komunalnych rodzi poważne problemy natury prawnej i ekonomicznej [szerzej zob. np.: C. Kosikowski, *Finansowanie działalności gospodarczej prowadzonej przez samorządowe zakłady budżetowe; Finansowanie działalności gospodarczej j.s.t. prowadzonej w formie spółki prawa handlowego*, w: C. Kosikowski i J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012, s. 121-122, 124, 126-127; tenże, *Naprawa finansów...*, s. 388-389; J.M. Salachna, *Aktualne problemy...*, s. 185; J. Glumińska-Pawlic, *Gospodarka finansowa...*, s. 55-56; M. Cilak, *Prawne formy...*, s. 72 i n.].

¹¹⁰³ Problematyce pojęcia „nowego zarządzania publicznego” i instrumentów realizacji tego zarządzania poświęcili uwagę np.: A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, s. 11 i n., M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, s. 75 i n., C. Rudzka-Lorentz, J. Sieradz, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, s. 133 i n., w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007; E. Wojciechowski, *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance*, s. 589 i n., B. Banachowicz, *Public governance – nowe podejście do zarządzania rozwojem lokalnym*, s. 613 i n., w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007.

¹¹⁰⁴ Wieloletnia prognoza finansowa jest instytucją prawną wprowadzoną przez u.f.p. z 2009 r. jako instrument wieloletniego planowania finansowego w j.s.t. (por. art. 226 ustawy). Obejmuje ona minimalnie 4-letni okres, tj. rok budżetowy i trzy kolejne lata (por. art. 227 u.f.p. z 2009 r.). Szerzej na temat wieloletniej prognozy finansowej zob. np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, 2012, s. 223-224; M. Federowicz, K. Nizioł, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w świetle projektu ustawy o finansach*

zarządcą¹¹⁰⁵, które stanowią instrumenty zarządzania strategicznego. Istotną kwestią jest też powierzenie zarządzania samorządowych jednostek organizacyjnych odpowiednio przygotowanym do tego zadania kierownikom (dyrektorom) - wysoko wykwalifikowanym menedżerom miast, gmin i regionów oraz menedżerom gospodarki lokalnej i regionalnej¹¹⁰⁶. Nawet najlepsze rozwiązania prawne, opracowane przez specjalistów strategię, programy, nie przyniosą spodziewanych efektów jeżeli ludzie zajmujący się realizacją przyjętych zadań i celów okażą się niekompetentni i nieprzygotowani do pokonywania wyzwań, jakie stawia XXI wiek.

W konkluzji warto jeszcze raz zaznaczyć, że dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wspólnot samorządowych konieczne jest wprowadzanie rozwiązań prawnych prowadzących do rozwoju form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Rozwiązania te powinny uwzględniać specyfikę zadań wykonywanych przez wspólnoty lokalne i regionalne¹¹⁰⁷, osiągnięcia nauki w zakresie nowoczesnych metod zarządzania zasobami ludzkimi i metod zarządzania zasobami finansowymi, respektować wymóg racjonalnego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej, a także (co bardzo ważne) umożliwiać j.s.t. swobodne, dostosowane do warunków panujących w danej j.s.t., organizowanie ich gospodarek finansowych. Bez wątpienia warto też czerpać wzory i nauki z historii. Przy normowaniu problematyki form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego nie ma ponadto (zdaniem autorki niniejszej pracy) potrzeby nadmiernego ograniczania zakresu stosowania metody budżetowania netto. Wydaje się bowiem, że działający obecnie rozbudowany system wewnętrznej i zewnętrznej kontroli finansowej samorządu terytorialnego (przede wszystkim sprawozdawczość finansowa,

publicznych, *Finanse Komunalne* 2008, nr 12, s. 5 i n.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, s. 43-44, 62.

¹¹⁰⁵ Na temat kontroli zarządczej zob. rozdział IV pkt 2.2 (przypisy).

¹¹⁰⁶ Konkretnie propozycje rozwiązań odnoszących się do tworzenia wyspecjalizowanej kadry kierowniczej w samorządowych jednostkach organizacyjnych przedstawia np. A. Zalewski (zob. szerzej A. Zalewski, *Reforma sektora...*, s. 67).

¹¹⁰⁷ Wydaje się, że potrzebę wprowadzenia do publicznej gospodarki budżetowej form organizacyjno-prawnych wyspecjalizowanych, dostosowanych do charakteru finansowanych zadań publicznych zaczyna dostrzegać także prawodawca. Po długim bowiem okresie organizowania gospodarki budżetowej prowadzonej na podstawie budżetu państwa i gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w tych samych formach prawnych, utworzono w ramach reformy finansów publicznych dokonanej w 2009 r. dwie nowe formy organizacyjno-prawne, w których mogą być realizowane tylko zadania państwowe (formami tymi są agencja wykonawcza oraz instytucja gospodarki budżetowej), zaś formę zakładu budżetowego przeznaczono wyłącznie dla wykonywania określonych zadań własnych j.s.t. (por. art. 14, 18, 23 u.f.p. z 2009 r.).

instrumenty kontroli zarządczej) zapewnia skuteczne monitorowanie działalności samorządowych jednostek organizacyjnych sfery budżetowej¹¹⁰⁸.

Tabela *Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce*

Forma	Okres występowania	Najważniejsze cechy	Zakres wykonywanych zadań (przykłady)
Forma organizacyjna gospodarki finansowej urzędu (biura) j.s.t.	1918-1939 1944-1950	• budżetowanie brutto, • brak osobowości prawnej, • wyodrębnienie organizacyjne, • brak prawnofinansowej nazwy formy	finansowanie działalności aparatu pomocniczego organów (władz) samorządowych
Forma budżetowania brutto samorządowego zakładu dobra publicznego	1918-1939 1944-1950	• budżetowanie brutto, • brak osobowości prawnej, • wyodrębnienie organizacyjne, • brak prawnofinansowej	finansowanie działalności samorządowych szkół, przedszkoli, bibliotek, poradni zdrowia itp.

¹¹⁰⁸ Niewątpliwie należy podejmować działania zwiększające efektywność systemu kontroli finansowej samorządu terytorialnego, dostosowujące środki w nim stosowane do zmian społecznych i gospodarczych, nie ma jednak – jak już stwierdzono - potrzeby nadmiernego ograniczania zakresu wykorzystywania w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego metody budżetowania netto (której zalety są wyczerpująco przedstawiane w literaturze przedmiotu).

		nazwy formy	
Forma budżetowania netto samorządowego zakładu dobra publicznego	1928-1939 1944-1950	• budżetowanie netto, • brak osobowości prawnej, • wyodrębnienie organizacyjne, • brak prawnofinansowej nazwy formy	finansowanie działalności samorządowych szpitali, zakładów opiekuńczych
Komunalne przedsiębiorstwo niewydzielone z centralnej administracji jednostki samorządu terytorialnego	1918-1939 1944-1950	• budżetowanie netto, • brak osobowości prawnej, • wyodrębnienie organizacyjne, • niski stopień samodzielności, • brak prawnofinansowej nazwy formy	finansowanie zadań j.s.t. z dziedziny gospodarki komunalnej
Komunalne przedsiębiorstwo wydzielone z centralnej administracji jednostki samorządu terytorialnego	1918-1939 1944-1950	• budżetowanie netto, • brak osobowości prawnej, • wyodrębnienie organizacyjne • znacznie większy zakres samodzielności od komunalnego przedsiębiorstwa niewydzielonego, • brak prawnofinansowej nazwy formy	finansowanie zadań j.s.t. z dziedziny gospodarki komunalnej

Komunalne przedsiębiorstwo wyposażone w osobowość prawną działające na zasadach prawa budżetowego samorządu terytorialnego	1918-1939 1944-1950	• budżetowanie netto, • własna osobowość prawna, • wyodrębnienie organizacyjne, • znaczny zakres samodzielności, • brak prawnofinansowej nazwy formy, • forma rzadko stosowana w praktyce	finansowanie zadań j.s.t. z dziedziny gospodarki komunalnej
Samorządowa jednostka budżetowa	1990 do nadal	• budżetowanie brutto, • brak osobowości prawnej, • wyodrębnienie organizacyjne	finansowanie działalności aparatu pomocniczego organów j.s.t., samorządowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, zadań gospodarczych o charakterze użyteczności publicznej
Samorządowy zakład budżetowy	1990 do nadal	• budżetowanie netto, • brak osobowości prawnej, • wyodrębnienie organizacyjne, • działanie na zasadzie odpłatności za wykonywane zadania i zasadzie samofinansowania	finansowanie działalności samorządowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze użyteczności publicznej (np. ze sfer oświaty i wychowania, ochrony zdrowia, gospodarki komunalnej; od dnia 1.01.2011 r. ograniczenie zakresu działania do dziedzin wskazanych w art. 14 u.f.p. z 2009 r.

Gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej	1990 - 2010	• tzw. szczególna forma finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej, • pomocniczy (wspierający) charakter jednostki wobec macierzystej samorządowej jednostki budżetowej, • budżetowanie netto, • brak osobowości prawnej, • wyodrębnienie organizacyjne	finansowanie podstawowej lub ubocznej działalności macierzystej jednostki budżetowej
Środki specjalne samorządowej gospodarki budżetowej	1990 do dnia 30.06.2005 r.	• tzw. szczególna forma finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej, • budżetowanie netto, • brak wyodrębnienia organizacyjnego (urządzenie finansowe gospodarki finansowej samorządu terytorialnego)	finansowanie działalności ubocznej lub podstawowej macierzystej jednostki budżetowej
Rachunek dochodów własnych samorządowej jednostki budżetowej	od dnia 1.01.2005 r. do dnia 31.12.2010 r.	• tzw. szczególna forma finansowania działalności samorządowej gospodarki budżetowej,	finansowanie zadań wykonywanych przez macierzystą jednostkę budżetową

		• budżetowanie netto, • brak wyodrębnienia organizacyjnego (urządzenie finansowe gospodarki finansowej samorządu terytorialnego)	
Wydzielony rachunek dochodów samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej działalność określoną w ustawie o systemie oświaty	od dnia 1.01.2011 r. do nadal	• tzw. szczególna forma finansowania działalności samorządowej jednostki budżetowej, • budżetowanie netto, • brak wyodrębnienia organizacyjnego (urządzenie finansowe gospodarki finansowej samorządu terytorialnego)	finansowanie zadań wykonywanych przez samorządową jednostkę budżetową działającą w dziedzinie oświaty

Wykaz literatury

- [1] Adamiak J., Borodo A., *Finanse komunalne w Polsce: system i praktyczne problemy*, Toruń 1994
- [2] Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997
- [3] Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975
- [4] Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski 1791-1997*, Warszawa 2001
- [5] Ajnenkiel A., *Wiadomości wstępne*, w: F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939, Część I Historii Państwa i Prawa Polski* pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1962
- [6] Ajnenkiel A., *Ziemie polskie w latach 1864-1918. Polska odrodzona 1918-1939*, w: A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764-1939)*, Warszawa 1974
- [7] Ashley P., *Zarząd centralny i lokalny w Anglii, Francji, Prusiech i Stanach Zjednoczonych. Studium porównawcze*, Lwów 1910
- [8] Babczuk A., *Zadłużenie spółek komunalnych w Polsce. Próba oceny skali i zróżnicowania regionalnego*, *Finanse Komunalne* 2012, nr 9
- [9] Baehr J. , Grobelny R., Kwieciński T., *Przekształcenia własnościowe komunalnych zakładów budżetowych*, Warszawa 1994
- [10] Bajguz J., *Gospodarka funduszami pozabudżetowymi*, *Życie Gospodarcze* nr 2 (1269) z dnia 11stycznia 1976 r.
- [11] Banachowicz B., *Public governance – nowe podejście do zarządzania rozwojem lokalnym*, s. 613 i n., w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007
- [12] Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002
- [13] Banasiński C., *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin*, *Samorząd Terytorialny* 1994, nr 5
- [14] Bartenbach M., *Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej*, w: H. Dzwonkowski i J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013

- [15] Bartoszewicz A., Münnich M., Art. 68. *[Kontrola zarządcza]*, w: P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012
- [16] Bereza A., Smyk G., Tekely W.P., Wrzyszczyński A., *Historia administracji w Polsce 1764-1989. Wybór źródeł*, Warszawa 2006
- [17] Biegeleisen L.W., *Działalność gospodarcza Związków Komunalnych*, Samorząd Miejski 1928, z. 6
- [18] Biegeleisen L.W., *Przedsiębiorstwa komunalne*, Samorząd Miejski 1928, z. 4 i 5
- [19] Biegeleisen L.W., *Przedsiębiorstwa komunalne a życie gospodarcze*, Samorząd Miejski 1935, z. 22
- [20] Biegeleisen L.W., *Samorząd i jego zadania w świetle nowych prądów administracyjnych i gospodarczych*, Samorząd Miejski 1928, z. 1 i 2
- [21] Biegeleisen L.W., *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1931
- [22] Biegeleisen L.W., *Teoria przedsiębiorstw komunalnych (Istota, zakres i rodzaje przedsiębiorstw publicznych)*, Samorząd Terytorjalny 1931, z. 1-2
- [23] Biegeleisen L.W., *Zagadnienia ekonomiki komunalnej*, Warszawa 1928, reprint „Przemiany” Warszawa 1990
- [24] Bieniek G., *Funkcjonowanie, przekształcanie i uwłaszczanie przedsiębiorstwa komunalnego*, w: Praca zbiorowa, *Przekształcenia organizacyjno-własnościowe w gospodarce komunalnej*, Warszawa-Zielona Góra 1993
- [25] Bigo T., *Nadzór nad samorządem miejskim*, Samorząd Miejski 1938, z. 20
- [26] Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, reprint „Przemiany” Warszawa 1990
- [27] Biliński L., *System nauki skarbowej a w szczególności nauki o podatkach*, Lwów 1876
- [28] Biskupski K., *Rady narodowe jako organa administracji lokalnej*, Warszawa 1948
- [29] Boć J., *Decentralizacja; Urzędy organów administracji publicznej; Zakłady administracyjne; Z historii samorządu terytorialnego w Polsce; Ustrój samorządu terytorialnego. Zadania gminy*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010
- [30] Bolland S., *Zasady gospodarki budżetowej według wykładów Prof. Dr. Stefana Bollanda*, Kraków 1949
- [31] Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX nr 8979, komentarz do art. 43 ustawy
- [32] Borodo A., *Bieżące i majątkowe dochody i wydatki budżetu samorządowego*, *Finanse Komunalne* 2007, nr 6

- [33] Borodo A., *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Toruń 1993
- [34] Borodo A., *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Bydgoszcz 2000
- [35] Borodo A., *Legalna definicja budżetu JST i jego prawny charakter*, w: C. Kosikowski C., E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2003
- [36] Borodo A., *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008
- [37] Borodo A., *Polskie prawo finansowe – zarys ogólny*, Toruń 2005
- [38] Borodo A., *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw*, *Finanse Komunalne* 2011, nr 1-2
- [39] Borodo A., *Problematyka prawna ustawy budżetowej*, w: A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003
- [40] Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 1997
- [41] Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2000
- [42] Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004
- [43] Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006
- [44] Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012
- [45] Borodo A., *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2011
- [46] Borodo A., *Wybrane zagadnienia prawne ustawy o finansach publicznych z 2009 r.*, *Finanse Komunalne* 2010 nr 1-2
- [47] Borodo A., *Zupełność budżetu w Polsce Ludowej*, Toruń 1979
- [48] Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006
- [49] Brożek J., *Gospodarka funduszowa w dwudziestoleciu PRL*, *Finanse* 1969, nr 9
- [50] Brożek J., *Gospodarka funduszowa w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym*, *Studia Finansowe* 1975, nr 20
- [51] Brożek J., *Gospodarka pozabudżetowa*, *Studia Finansowe* 1971, nr 10
- [52] Brożek J., *Niektóre problemy gospodarki pozabudżetowej (Artykuł dyskusyjny)*, *Finanse* 1970, nr 12
- [53] Brożek J., *Rozwój gospodarki funduszowej w Polsce Ludowej (1945-1975)*, *Studia Finansowe* 1977, nr 23

- [54] Brzeziński B., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 1999
- [55] Brzeziński B., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2001
- [56] Brzeziński B., Kalinowski M., Morawski W., Olesińska A., Lasiński-Sulecki K., Prejs E., Matuszewski W., Zalasinski A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2012
- [57] Brzeziński B., Lasiński-Sulecki K., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., Zalasinski A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2008
- [58] Brzeziński W., *Nowe ustawodawstwo o przedsiębiorstwach gminnych we Francji*, Samorząd Terytorjalny 1930, z. 2
- [59] Brzeziński W., *Podział terytorialny dla celów administracji*, w: M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne. cz. II*, Warszawa 1952
- [60] Bukowski Z., *Źródła prawa w zakresie samorządu terytorialnego; Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego; Organy wykonawcze samorządu terytorialnego*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013
- [61] Cewe J., *O nowy model ekonomiczny gospodarki finansowej jednostek budżetowych*, *Finanse* 1969, nr 9
- [62] Chmaj M., *Geneza samorządu terytorialnego*, w: M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005
- [63] Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012
- [64] Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2001
- [65] Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004
- [66] Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007
- [67] Chojna-Duch E., *Prawo budżetowe państwa*, w: A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000
- [68] Chojna-Duch E., *Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996
- [69] Ciągwa J., *Autonomia Śląska w okresie II Rzeczypospolitej*, w: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990

- [70] Ciałkowski R., *Gospodarka budżetowa organów lokalnych w Polsce (1918-1990)*, Katowice 1991
- [71] Ciałkowski R., *System prawnobudżetowy organów lokalnych w Polsce (1918-1990)*, Katowice 1990
- [72] Ciałkowski R., *System prawno-finansowy samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1918-1939*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria Nauki humanistyczno-społeczne, Łódź 1967, nr 52
- [73] Cilak M., *Prawne formy finansowania samorządowych spółek prawa handlowego, działających w sferze użyteczności publicznej, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 2011, nr 1-2
- [74] Cossa L., *Początki nauki finansów*, Warszawa 1884
- [75] Czadankiewicz J., *Przedsiębiorstwa miejskie w r. 1933/34*, Samorząd Miejski 1935, nr 23
- [76] Czarnecki K., *Dotacje budżetowe – konstrukcja prawna i procedury* [online] http://krzysztofczarnecki.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=83&Itemid=46
- [77] Czarnocki G., Zembaczyńska A., *Nadzór nad uchwałami w sprawach samorządowych funduszy celowych, na tle rozstrzygnięć kolegiów regionalnych izb obrachunkowych w latach 2000-2001*, Finanse Komunalne 2002 nr 1
- [78] Czarnow S., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2007, nr 10
- [79] Czarnow S., *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 10
- [80] Czech D., *System dochodów budżetowych gmin w Republice Federalnej Niemiec*, w: E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997
- [81] Czernicki P., *Fundusze celowe w III Rzeczypospolitej w latach 1989-2009*, rozprawa doktorska, napisana pod kierunkiem prof. E. Chojny-Duch, Warszawa 2013 [online] <http://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/322/praca%20-%20poprawiona%20%28wersja%20ostateczna%29%20%281%29.pdf?sequence=3>
- [82] Czubiński A., *Europa XX wieku*, Poznań 2008
- [83] Czuma I., *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924

- [84] Czuma I., *Ustrojowe podstawy skarbowości na tle Konstytucji kwietniowej*, Lublin 1937
- [85] Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976
- [86] Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- [87] Dembiński H., *W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych*, Samorząd Terytorialny 1930, z. 3-4
- [88] Denek E., *Pozabudżetowe fundusze celowe w gospodarce rad narodowych*, w: W. Jaworski, Z. Pirożyński, J. Wierzbicki (komitet redakcyjny), *Przebudowa systemu budżetowego. Zagadnienia dyskusyjne*, Warszawa 1974
- [89] Dercz M., Rek T., *Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Komentarz*, Warszawa 2010 [online] LEX nr 8087
- [90] Deubert M., Liegmann G., *Rechtsgrundlagen kommunaler Selbstverwaltung und regionale Strukturen in Europa*, Köln 1989
- [91] Dębowska-Romanowska T., *Budżet gminy*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996
- [92] Dębowska-Romanowska T., *Finanse publiczne – zagadnienia pojęciowe; Pojęcie budżetu i ustawy budżetowej; Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, w: W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2000
- [93] Dębowska-Romanowska T., *Fundusze systemu budżetowego*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982
- [94] Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995
- [95] Dębowska-Romanowska T., *Metody organizacji i finansowania przedsiębiorstw komunalnych w Polsce międzywojennej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria Nauki humanistyczno-społeczne, Łódź 1970, nr 73
- [96] Dębowska-Romanowska T., *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji*, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red. naukowa), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, tom XLIII, Warszawa 2012
- [97] Dębowska-Romanowska T., *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, Samorząd terytorialny 1991, nr 11-12

- [98] Dębowska-Romanowska T., *Prawnofinansowe formy oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944-1950*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria Nauki humanistyczno-społeczne, Łódź 1969, nr 62
- [99] Dietrich T., *Zasady systemu finansowego Polski powojennej*, Toruń 1947
- [100] Dmitrjew A., *Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskim (studjum finansowe)*, Wilno 1934
- [101] Dolnicki B., *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 9
- [102] Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993
- [103] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001
- [104] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006
- [105] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009
- [106] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012
- [107] Dolnicki B., Tarno J.P. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012 [online] LEX nr 145084
- [108] Dolnicki B. (red.), Cybulska R., Glumińska-Pawlic, Jagoda J., Martysz C., Taniewska-Banacka M., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007 [online] LEX nr 30778
- [109] Dolnicki B. (red.), Cybulska R., Faruga A., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Marekwia A., Martysz C., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012 [online] LEX nr 8704
- [110] Dolnicki B., *Władza lokalna w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: E. Ruśkowski i B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007
- [111] Drwiłło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Gdańsk 1995
- [112] Dylewski M., *Budżet i procedura budżetowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Warszawa 2006
- [113] Dylewski M., *Sprawozdawczość budżetowa i jej przydatność w ocenie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007
- [114] Dziadzio A., *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2009

- [115] Dziembowski Z., *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, w: Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Warszawa 1992
- [116] Dziembowski Z., *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania*, Warszawa 1991
- [117] Dziembowski Z., *Problemy gospodarki finansowej komunalnych zakładów użyteczności publicznej*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 5
- [118] Dziembowski Z., *Przedsiębiorstwa terenowe w reformowanym systemie gospodarki terenowej*, w: Wierzbicki J. (red.), *Finanse gospodarki terenowej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne Warszawa 1989
- [119] Fedorowicz M., Nizioł K., *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w świetle projektu ustawy o finansach publicznych*, Finanse Komunalne 2008 nr 12
- [120] Feret E., *Formy organizacyjno-prawne finansowania samorządowych zadań publicznych*, Rzeszów 2013
- [121] Folejewski J., uzupełnił Wróblewski T., *O samorządzie ziemskim na Litwie i Białejrusi*, Wilno 1910
- [122] Gajewski W., *Przepisy budżetowe*, Samorząd 1926, nr 40
- [123] Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993
- [124] Gajl N., *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993
- [125] Gajl N., *Ocena gospodarki funduszowej w projekcie ustawy budżetowej na rok 1997*, Ekspertyza nr 115, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu [online] biurose.sejm.gov.pl
- [126] Gajl N., *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1980
- [127] Gajl N., *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu lokalnego. Aspekty prawno-finansowe*, w: M. Kubista (red.), *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu terytorialnego*, Katowice 1994
- [128] Gajlowa N., *Formy budżetowania*, Finanse 1964, nr 8
- [129] Gałązka-Petz B., Jezierski A., *Odbudowa gospodarki narodowej*, w: J. Kaliński, Z. Landau (red.), *Gospodarka Polski Ludowej 1944-1955*, Warszawa 1986
- [130] Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000
- [131] Garlicki L., *Rozporządzenia z mocą ustawy (na tle „Małej Konstytucji” z 17 X 1992)*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Ekspertyz Prawnych, kwiecień 1993, Raport nr 41, s. 2 i n. [online] http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/r-41.pdf

- [132] Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000
- [133] Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, w: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, tom 2, Warszawa 1990
- [134] Gern A., *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2003
- [135] Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzania jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, Lublin 2000
- [136] Gilowska Z., *Gminy gospodarujące*, Poznań 1994
- [137] Gilowska Z., *Konsolidacja finansów publicznych. Utopia czy potrzeba?*, w: J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (komitet redakcyjny), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesora Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008
- [138] Gilowska Z., *Samorząd terytorialny a przekształcenia polskiego systemu budżetowego*, w: M. Kubista (red.), *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu terytorialnego*, Katowice 1994
- [139] Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998
- [140] Ginsbert-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka. Skrypt szkoleniowy*, Warszawa 1990
- [141] Ginsbert-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Skrypty Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1992
- [142] Ginsbert-Gebert A., *Polityka komunalna*, Warszawa 1977
- [143] Ginsbert A., *Zarys polityki komunalnej*, Warszawa 1965
- [144] Gliniecka J., *Zasada różnorodności form powiązania z budżetem*, w: J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2001
- [145] Glumińska-Pawlic J., *Gospodarka finansowa zakładów budżetowych i spółek prawa handlowego wykonujących zadania własne gmin o charakterze użyteczności publicznej*, w: L. Patrzalek (red.), *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, Poznań 2009
- [146] Glumińska-Pawlic J., *Sprawozdawczość budżetowa jednostek samorządu terytorialnego; Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002
- [147] Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003

- [148] Glumińska-Pawlic J., *Specyficzne zasady rachunkowości, sprawozdawczości, nadzoru, kontroli oraz odpowiedzialności w sektorze finansów publicznych w aspekcie charakterystyki gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, t. II *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2010
- [149] Glumińska-Pawlic J., *Wydatki i rozchody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego; Wykonywanie i obsługa kasowa budżetu jednostki samorządu terytorialnego; Sprawozdawczość finansowa j.s.t.; Formy kontroli i audytu wewnętrznego w j.s.t.*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji i decyzji*, Warszawa 2006
- [150] Głabiński S., *Nauka skarbowości z dodatkiem o skarbowości Austrii i Galicji*, Lwów 1911
- [151] Głabiński S., *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, w: A. Peretiatkowicz (red.), *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, zeszyt 4, Poznań 1926
- [152] Głabiński S., *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1894
- [153] Głabiński S., *Zarys nowszego ustawodawstwa skarbowego w Polsce (Uzupełnienie „Polskiego Prawa Skarbowego” za okres 1928-33)*, Lwów 1933
- [154] Gonet W., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, Warszawa 2010
- [155] Gorgol A., Art. 223 [Dochody gromadzone na wydzielonym rachunku], w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012
- [156] Gorgol A., *Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008
- [157] Gorgol A., *Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych; Fundusze celowe*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2014
- [158] Górski P., *Samorząd gminny*, tom I, Kraków 1894
- [159] Grabski W., *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924-1925)*, Warszawa 1927
- [160] Grenowski J., *Uprawnienia władz nadzorczych do zatwierdzania budżetów komunalnych w świetle postanowień Konstytucji*, Samorząd Miejski 1930, nr 19
- [161] Grodyński T., *Metoda prawa budżetowego*, Poznań 1938
- [162] Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932

- [163] Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016 [online] LEX nr 10288
- [164] Grynis R., *Przedwojenny samorząd podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 1-2
- [165] Grześ B., *Związki zawodowe pracowników komunalnych, samorządowych i zawodów pokrewnych 1906-2010*, Warszawa 2011
- [166] Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003
- [167] Grzybowska M., *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 6
- [168] Grzybowski K., *Demokracja francuska*, Kraków 1947
- [169] Grzybowski K., *Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków 1959
- [170] Grzybowski K., *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, t. IV *Historii Państwa i Prawa Polski* pod red. ogólną J. Bardacha J., Warszawa 1982
- [171] Grzybowski K., *Ustrój Polski współczesnej 1944-1948*, Kraków 1948
- [172] Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2010
- [173] Gutkowski M., *Nauka skarbowości i prawo skarbowe. Część I. Ogólna*, Wilno 1936
- [174] Gwiżdż A., *Prawo państwowe*, w: Ryszka F. (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939, Część I Historii Państwa i Prawa Polski*, pod ogólną red. J. Bardacha, uzupełnili i przygotowali do druku J. Bardach, S. Grodziski, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1962
- [175] Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1977
- [176] Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988
- [177] Harasimowicz J., *Polskie prawo budżetowe w latach 1918-1998*, w: Gliniecka J., Harasimowicz J., *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2001
- [178] Harasimowicz J., *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952
- [179] Harasimowicz J., *System budżetowy i formy finansowania*, w: L. Kurowski (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1955
- [180] Harasimowicz J., *System funduszków w Polsce*, Odbitka z tomu 2 *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949
- [181] Haas-Symotiuk M., *Sprawozdawczość budżetowa*, w: T. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2006

- [182] Hauser R., *Regionalne izby obrachunkowe w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku (red.), *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007
- [183] Hauser W., *Selbstverwaltung und Finanzautonomie*, Kommunale Finanzen, Arbeitshefte zur Kommunalpolitik 1990, nr 6
- [184] Hedtkamp G., *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Neuwied-Berlin 1977
- [185] Hendrikson H.K., *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, Samorząd Terytorjalny 1938, z. 4
- [186] Herc G., *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne*, w: M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005
- [187] Heydel A., *Gospodarcze granice liberalizmu i etatyzmu*, w: A. Heydel, T. Lulek, S. Schmidt, S. Wyrobisz, F. Zweig, *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932
- [188] Horszowski J., *Skarbowość samorządu terytorjalnego w Małopolsce. Uwagi prawnicze*, w: B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski (praca zbiorowa), *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, reprint „Przemiany” Warszawa 1990
- [189] Hyski M., *Ryzyko inwestycji komunalnych realizowanych w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego. Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*, 2006/2/2
- [190] Ivanka A., *Wspomnienia skarbowca 1927-1945*, Warszawa 1964
- [191] Izdebski H., *Gospodarka komunalna a zasada pomocniczości*, w: H. Izdebski, A. Nelicki. I. Zachariasz, *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012
- [192] Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997
- [193] Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 5
- [194] Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II: Samorząd w latach 1933-1939*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 6
- [195] Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: A. Piekara A. i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998
- [196] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004
- [197] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011
- [198] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014

- [199] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- [200] Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011
- [201] Jagoda J., *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec*, w: E. Ruśkowski i B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007
- [202] Jakimowski J., Trznadel E., *Zarys organizacji rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Wrocław 1946
- [203] Janczewski S., *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*, Warszawa 1946, reprint Przemiany Warszawa 1990
- [204] Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zakres wykładu z historii administracji*, Toruń 2010
- [205] Janku Z., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego a istota nadzoru, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej*, w: J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku (red.), *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007
- [206] Jaroszyński M., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1937, z. 1-2
- [207] Jaroszyński M., *Prawo o przedsiębiorstwach komunalnych*, Samorząd 1933 nr 4
- [208] Jaroszyński M., *Samorząd terytorjalny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1923
- [209] Jaroszyński M., *Samorząd w Konstytucji kwietniowej*, Samorząd 1935, nr 18
- [210] Jaroszyński M., *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopubliczne*, Warszawa 1961
- [211] Jaworska-Dębska B., *Zadania samorządu terytorialnego*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009
- [212] Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924
- [213] Jellinek J., *Ogólna nauka o państwie*, ks. III *Nauka o państwie z punktu widzenia prawnego*, Warszawa 1924
- [214] Jendrońska J., *Samorząd terytorialny w polskiej nauce prawa administracyjnego*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010

- [215] Jeżewski J., *Wewnętrzne prawo administracyjne*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010
- [216] Jeżowski P., Grzymała Z., *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*, w: *Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, z. 92, Warszawa 2009
- [217] Jędrzejewski T., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego; Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013
- [218] Jętkiewicz L., *Rola przedsiębiorstw użyteczności publicznej w gospodarce miejskiej*, Samorząd Miejski 1932 z. 13
- [219] Jurek P., *Samorząd terytorialny w PRL*, Czasopismo Historyczno-Prawne 1995, t. XLVII, z. 1-2
- [220] Jyż G., Pławewski Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX nr 8707
- [221] Kaleta J., *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1985
- [222] Kaleta J., *Terenowe planowanie budżetowe w Polsce Ludowej*, Warszawa 1968
- [223] Kaliński J., Landau Z. (red.), *Gospodarka Polski Ludowej 1944-1955*, Warszawa 1986
- [224] Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005
- [225] Kallas M., *Historia ustroju Polski X-XX w.*, Warszawa 2003
- [226] Kallas M., Krzymkowski, *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795-1918. Wybór źródeł*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2006
- [227] Kallas M., *Ustrój Polski Ludowej (1944-1989)*, w: M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000
- [228] Karczyński Ł., *Zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości w sektorze finansów publicznych*, w: H. Dzwonkowski i J. Gliniecka, *Prawo finansowe*, Warszawa 2013
- [229] Karlikowska M., *Struktura budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, w: W. Miemiec (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006
- [230] Karpiński W., *Zagadnienia systemu budżetowego państw socjalistycznych*, Warszawa 1965
- [231] Kasznica S., *Nauka administracji. Część I-III*, Poznań 1933
- [232] Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Notatki z wykładów r. akad. 1928/29*, Poznań 1929

- [233] Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
- [234] Kasznica S., *Samorząd. Skrypt według prof. dr. Kasznicy*, Poznań 1935
- [235] Kasznica S., *Teoria samorządu: wykłady p. prof. dr. Kasznicy z r. 1935/1936*, Poznań 1937
- [236] Klajnerman I., *Nowy ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poradnik Społeczny Warszawa 1948
- [237] Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003
- [238] Kiziukiewicz T., *Ogólna charakterystyka rachunkowości sektora finansów publicznych*, w: T. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2006
- [239] Klimek M., *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006
- [240] Klimowiecki R., *Administracja terytorialna: wojewódzka i powiatowa; Samorząd terytorialny*, w: Ryszka F. (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939, Część I Historii Państwa i Prawa Polski* pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1962
- [241] Kmiecik Z., *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 6
- [242] Kohutek K., *Komentarz do art.2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, w: Brożyna M., Chudzik M., Kohutek K., Molis J., Szuster S., *Komentarz do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.04.173.1807)*, LEX/el. 2005 nr 91233
- [243] Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010
- [244] Kołaczkowski B., M. Ratajczak, *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*, Warszawa 2013
- [245] Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Reforma samorządowego sektora finansów publicznych w świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Prawo i Administracja, tom IX, K. Wojtczak (red.), Piła 2010
- [246] Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Rola wójta w zapewnieniu prawidłowości funkcjonowania gospodarki finansowej gminy w świetle rozwiązań ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, RPEiS 2010, nr 4

- [247] Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Samorząd terytorialny w zaborze rosyjskim? Początki decentralizacji administracji terenowej w Królestwie Polskim i na Ziemiach Zabrzanych w latach 1861-1915*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 7-8
- [248] Kołaczkowski B., Ratajczak M., *System wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle uregulowań ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych*, Finanse Komunalne 2010, nr 4
- [249] Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Wpływ odzyskania niepodległości na kształt struktur i zakres samodzielności władz samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego*, Studia Prawa Publicznego Poznań 2013, nr 3
- [250] Komar A., *Budżet miasta Poznania w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (lata 1945-1960)*, Poznań 1962
- [251] Komar A., *Budżety terenowe*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982
- [252] Komar A., *Finanse publiczne*, Warszawa 1994
- [253] Komar A., *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz 1996
- [254] Komar A., *Finanse rad narodowych*, Warszawa 1970
- [255] Komar A., *Problematyka finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, RPEiS 1990, nr 3-4
- [256] Komar A., *Struktura budżetu PRL*, Warszawa 1966
- [257] Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937
- [258] Komarnicki W., *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923
- [259] Konic H., *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1886
- [260] Konopiński B., *System skarbowości komunalnej w b. dzielnicy pruskiej*, w: B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski (praca zbiorowa), *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, reprint „Przemiany” Warszawa 1990
- [261] Korotyński W., *Dawne Rady Miejskie i Powiatowe*, Warszawa 1906
- [262] Kornberger-Sokołowska E., *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji i regionalizacji finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, t. II *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2010
- [263] Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001

- [264] Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego; Budżet państwa*, w: *Prawo finansowe*, tom I *Finanse publiczne*, M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, E. Kornberger-Sokołowska, M. Supera-Markowska, Warszawa 2011
- [265] Kornberger-Sokołowska E., *Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1078, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP [online] www.sejm.gov.pl
- [266] Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym*, *Studia Iuridica* tom 39, Warszawa 2001
- [267] Kornberger-Sokołowska E., *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań*, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red. naukowa), *Finanse komunalne a Konstytucja*, *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, tom XLIII, Warszawa 2012
- [268] Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013
- [269] Korzeniowska A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r.*, w: *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, LEX nr 34516
- [270] Kosikowski C., *Budżet państwa jako kategoria historyczna. ekonomiczna i prawna*, w: *System prawa finansowego*, t. II *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2010
- [271] Kosikowski C., *Charakter prawny zasad budżetowych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego*, Łódź 1962, *Nauki humanistyczno-społeczne*, z. 62
- [272] Kosikowski C., *Działalność gospodarcza gmin (nowe zasady, formy i tryb przekształceń organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw komunalnych). Poradnik dla praktyki*, Białystok 1992
- [273] Kosikowski C., *Ewolucja systemu planowania i finansowania inwestycji rad narodowych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego*, Łódź 1967, z. 51
- [274] Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2006
- [275] Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004
- [276] Kosikowski C., *Finansowanie działalności gospodarczej prowadzonej przez samorządowe zakłady budżetowe; Finansowanie działalności gospodarczej j.s.t. prowadzonej w formie spółki prawa handlowego*, w: C. Kosikowski i J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012

- [277] Kosikowski C., *Formy prawne budżetowania; Podmioty prawa budżetowego*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982
- [278] Kosikowski C., *Gospodarka i finanse w publiczne w nowej Konstytucji*, *Państwo i Prawo* 1997 nr 11-12
- [279] Kosikowski C., *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź-Zielona Góra 1997
- [280] Kosikowski C., *Kontakty j.s.t. z przedsiębiorcami działającymi na terenie właściwości miejscowej danej jednostki*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006
- [281] Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011
- [282] Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- [283] Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001
- [284] Kosikowski, C. *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, *Państwo i Prawo* 2009, nr 12
- [285] Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006
- [286] Kosikowski C., *Stare tradycje i nowe wyzwania dla polskiej nauki prawa finansowego*, w: A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000
- [287] Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011
- [288] Kosikowski C., *Zasady budżetowe (na tle projektowanych zmian w prawie budżetowym PRL)*, *Finanse* 1967, nr 5
- [289] Kosikowski C., *Zasady i problemy ogólne finansów publicznych; Fundusze celowe. Pojęcie, przyczyny tworzenia, zalety i wady; Fundusze celowe nieobjęte ustawą o finansach publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003
- [290] Kosikowski C., *Zasady i procedury ogólne finansów publicznych; Fundusze celowe. Pojęcie, przyczyny tworzenia, zalety i wady; Klasyfikacja funduszy celowych; Fundusze celowe nieobjęte ustawą o finansach publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008
- [291] Kosikowski C., Szpringer Z., *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.*, Zielona Góra 2000

- [292] Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001
- [293] Kostecka D., *Pojęcie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2002, nr 5
- [294] Kotulski M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1-2
- [295] Krasowski K., *Druga Rzeczypospolita*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju Polski*, Poznań 1994
- [296] Krawczyk R.P., *Kontrola i nadzór j.s.t. ze strony regionalnych izb obrachunkowych* w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006
- [297] Kowalczyk L., *Elektroniczne usługi publiczne. Zarys problemów dotyczących kadr i edukacji informatycznej w administracji publicznej*, s. 606 i n., w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007
- [298] Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, reprint „Przemiany” Warszawa 1990
- [299] Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.; Nowela sierpniowa z 1926 r.*, w: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990
- [300] Krzeczkowski K., *Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej*, odbitka z Samorządu Terytorialnego Warszawa 1934
- [301] Krzymień E., *Gospodarka i działalność zarządu miejskiego miasta Poznania w latach 1918-1939 w świetle sprawozdań budżetowych*, Poznań 1967
- [302] Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, Poznań 1923
- [303] Kucia-Guściora B., *Art. 33. [Zasada jawności]; Art. 40. [Plany kont i rachunkowość]; Art. 41. [Zakres sprawozdawczości]; Art. 46 [Zaciąganie zobowiązań]; Art. 54. [Główny księgowy]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012
- [304] Kucia-Guściora B., *Status prawny funduszy celowych*, RPEiS 2004, z. 4
- [305] Kulesza M., *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007*, Warszawa 2008
- [306] Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 7-8

- [307] Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, Państwo i Prawo 1990, nr 1
- [308] Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1930
- [309] Kumaniecki K.W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Warszawa-Kraków 1921
- [310] Kumaniecki K.W., *Ustrój gminy wiejskiej w Polsce*, Kraków 1920
- [311] Kutrzeba S., *Historia ustroju Polski w zarysie*, tomy III i IV *Po rozbiorach*, Lwów 1920
- [312] Kutrzeba S., *Polska odrodzona 1914-1928*, Kraków 1928
- [313] Landau Z., Tomaszewski J., *Zarys historii gospodarczej Polski 1918-1939*, Warszawa 1999
- [314] Langrod J.S., *Problemy administracyjne w Konstytucji*, Kraków 1936
- [315] Langrod R., *Skarbowość polska w nowym ustroju. Zarys z załącznikiem taryf i skal*, Łódź 1947
- [316] Ledworowski B., *Samorząd w międzywojniu i jego istota dziś*, Warszawa 1990
- [317] Leńczuk J., *Art. 249. [Plan finansowy urzędu j.s.t.; przekazanie informacji; harmonogram realizacji budżetu]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012
- [318] Leoński Z., *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974
- [319] Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002
- [320] Leoński Z., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, Samorząd Terytorialny 1991 nr 3
- [321] Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000
- [322] Leszczyńska C., *Zarys historii polskiej bankowości centralnej*, Warszawa 2010 NBP [online] <http://www.nbp.pl/publikacje/historia/rzut.pdf>
- [323] Leśnodorski B., *Polska w dobie zaborów*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2003
- [324] *Lexikon der kommunalen Finanzwirtschaft*, Wien-München 1977
- [325] Lewandowska J., *Dyrektorzy szkół rolniczych nie chcą likwidacji gospodarstw pomocniczych*, Gazeta Pomorska z dnia 24 marca 2010 r.
- [326] Lipiec L., *Komentarz do ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 05.248.2104)*, LEX/el. 2008 nr 4184

- [327] Lipiec-Warzecha L., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U.09.157.1241)*, LEX/el. 2010 nr 8421
- [328] Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012 [online] LEX nr 8655
- [329] Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011 [online] LEX nr 8487
- [330] Lipowicz I., *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990-1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej*, RPEiS 2009, nr 2
- [331] Litwińczuk H., *Rachunkowość finansowa*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008
- [332] Lubowicki J., *Budżet i zasady budżetowe*, Państwo i Prawo 1964, nr 8-9
- [333] Łączkowski W., *Ekonomiczne i socjalne prawa człowieka a dobro wspólne*, w: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003
- [334] Łączkowski W., *Majątek publiczny i środki finansowe*, w: System instytucji prawno-finansowych PRL, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982
- [335] Łoskiewicz S., *Poruczony i własny zakres działania*, Samorząd Miejski 1933, z. 18
- [336] Łopatka A., *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1998
- [337] Łuczak A., *Samorząd terytorialny w programach działalności stronnictw ludowych 1918-1939*, Warszawa 1973
- [338] Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa-Rzeszów 2006
- [339] *Mała Encyklopedia Powszechna*, Warszawa 1970, hasło *Wojenne straty Polski 1939-1945*
- [340] Małecki J., *Budżet a fundusze celowe (artykuł dyskusyjny)*, Życie Gospodarcze nr 43 (1258) z dnia 26 października 1975
- [341] Małecki J., *Finanse gminy samorządowej de lege lata i de lege ferenda*, RPEiS 1991, nr 2
- [342] Małecki J., *Fundusze pozabudżetowe rad narodowych*, Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały, Warszawa 1978, nr 40
- [343] Małecki J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 1996 r., SA/Łd 2722/95*, OSP 1997, z. 5, poz. 106, s. 273

- [344] Małecki J., *Okres budżetowy w ujęciu poznańskiej szkoły skarbowości*, RPEiS 2012, nr 4
- [345] Małecki J., *Z problematyki nadzoru nad finansami komunalnymi*, RPEiS 1991, nr 1
- [346] Małecki J., *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, RPEiS 1974, nr 1
- [347] Małecki J., *Źródła i metody finansowania działalności*, Biuletyn Stronnictwa Ludowego, Warszawa 1973, nr 11
- [348] Małecki J., Sobiech J., *Finanse komunalne – autorski projekt ustawy (I wersja – listopad 1991 r.)*, Poznań 1992
- [349] Małecki J., Sobiech J., *Gospodarka budżetowa gmin w 1991 r. w świetle badań ankietowych*, RPEiS 1992, z. 3
- [350] Małecki J., Sobiech J., Refermat P., *Z badań nad finansami gmin*, Poznań 1991
- [351] Markowski B., *Administracja skarbowa w Polsce*, Wyższa Szkoła Handlowa Warszawa 1931
- [352] Markowski B., *Finanse samorządu terytorialnego (1919-1928)*, w: S.L. Zaleski (red.) przy współudziale W. Schramma i E. Taylora, *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski odrodzonej*, t. II, Poznań 1929
- [353] Markowski B., *Wstęp; Finanse związków komunalnych w b. Królestwie Kongresowym* w: B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski (praca zbiorowa), *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, reprint Warszawa 1990
- [354] Markowski B., Horszowski J., Konopiński B., Latoszyński M., Strzeszewski J. (praca zbiorowa), *Dodatek do pracy zbiorowej pt. O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, reprint Warszawa 1990
- [355] Martysz Cz., Wierzbicka A., *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX nr 90919
- [356] Miaskowska-Daszkiewicz K. i Szmulik B. (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010
- [357] Mierzwa A., *Jednostki sektora finansów publicznych, Art. 8 [Zasady tworzenia]; Art. 14 [Samorządowe zakłady budżetowe]; Art. 15. [Zasady finansowania samorządowego zakładu budżetowego]; Art. 16. [Tworzenie, likwidacja, przekształcanie samorządowego zakładu budżetowego]*, w: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012

- [358] Misiąg W., Niedzielski A., *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Zeszyty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001
- [359] Misiąg W., Suchocka-Roguska E., Tymiński S., *Polski system budżetowy. Budżet państwa – budżety gmin*, Warszawa 1992
- [360] Młynarczyk A., *Formy gospodarki komunalnej w II Rzeczypospolitej*, w: A. Borodo (red.), *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Toruń 2008
- [361] Młynarczyk, A. *Komunalne kasy oszczędności i banki samorządowe – zagadnienia prawne*, Szczecin 2005
- [362] Młynarczyk A., *Kontrola i nadzór nad finansami komunalnymi w II Rzeczypospolitej*, *Finanse Komunalne* 2000, nr 2
- [363] Morawski W., *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954
- [364] Mrkývka P., *Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej*, w: E. Ruśkowski i B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007
- [365] Nawrocka E., *Priorytety lokalnej polityki turystycznej*, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007
- [366] Nieborak T., *Globalny kryzys finansowy – istota, przyczyny, konsekwencje*, RPEiS 2010, nr 4
- [367] Niemski K., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946
- [368] Niewiadomski Z., *Geneza europejskiego samorządu terytorialnego; Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego; Nadzór nad samorządem terytorialnym; Samorząd terytorialny w wybranych krajach europejskich. Szwajcaria*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Warszawa 2001
- [369] Niewiadomski Z., *Geneza samorządu terytorialnego; Samorząd terytorialny – istota*, w: M. Chmaj, *Słownik samorządu terytorialnego*, Lublin 1997
- [370] Niewiadomski Z., *Organizacja samorządu terytorialnego; Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996
- [371] Niewiadomski Z., *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, *Samorząd Terytorialny* 1992, nr 11
- [372] Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012 [online] LEX nr 156779

- [373] Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008
- [374] Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008
- [375] Nowacka E., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997
- [376] Nowacka E., *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, Samorząd Terytorialny 1992, nr 4
- [377] Nykiel W., *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993
- [378] Ochendowski E., *Prawo administracyjne - część ogólna*, Toruń 1999
- [379] Ochendowski E., *Prawo administracyjne - część ogólna*, Toruń 2002
- [380] Ochendowski E., *Prawo administracyjne - część ogólna*, Toruń 2009
- [381] Ochendowski E., *Zagadnienia prawne gospodarki komunalnej*, Poznań 1963
- [382] Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969
- [383] Ofiarska M., *Organizacja pracy organów j.s.t. i ich urzędów w zakresie wypełniania zadań dotyczących finansów lokalnych; Współdziałanie finansowe między j.s.t. oraz ich związkami lub zrzeszeniami*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006
- [384] Ofiarski Z., *Dochody i tryb stanowienia budżetów gminnych*, Warszawa 1991
- [385] Ofiarski Z., Mokrzycki M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego*, t. II *Zagadnienia finansowo-prawne*, Szczecin-Zielona Góra 1999
- [386] Okolski T., Wierzbowski J., *Budżety terenowe i finansowanie przedsiębiorstw terenowych. Ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki komunalnej. Zbiór przepisów prawnych*, Warszawa 1951
- [387] Okulicz T., *Gospodarka funduszami celowymi*, *Finanse* 1968, nr 9
- [388] Olejniczak-Szałowska E., *Pojęcie i cechy samorządu terytorialnego*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009
- [389] Osajda K., *Nieruchomości. Nacjonalizacja i prywatyzacja*, Warszawa 2009
- [390] Ostrowski K., *Finanse i prawo finansowe*, w: F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939, Część I Historii Państwa i Prawa Polski* pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1962
- [391] Ostrowski K., *Finansowe oblicze międzywojennej niepodległości*, *Finanse* 1969 nr 4
- [392] Ostrowski K., *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958

- [393] Ostrowski K., *Prawo finansowe - zarys ogólny*, Warszawa 1970
- [394] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999
- [395] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006
- [396] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013
- [397] Owsiak S., *Parabudżety w systemie planowania finansowego*, *Finanse* 1977, nr 5
- [398] Owsiak S., *Programowanie budżetowe – stan teorii i praktyki – perspektywa polska*, w: J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (komitet redakcyjny), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008
- [399] Pacanowska R., *Samorząd wojewódzki w zachodniej Polsce w latach 1919-1939*, *Samorząd Terytorialny* 2007, nr 5
- [400] Pachnowski S., *Przepisy budżetowe dla związków komunalnych*, Warszawa 1926
- [401] Pakosz B., Sobol E., Szkiładź C., Szkiładź H., Zagrodzka M. (redakcja tomu), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1991
- [402] Pakuła A., *Urzędy administracji publicznej*, w: U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2004
- [403] Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934
- [404] Pankowicz A., *Galicyjski model samorządu w początkach II Rzeczypospolitej. Nowe regulacje prawne*, *Samorząd Terytorialny* 1994, nr 12
- [405] Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2004
- [406] Pawlak Z., *O dalszą nowelizację przepisów budżetowych dla związków komunalnych*, *Samorząd Miejski* 1930, nr 20
- [407] Paziewska E., *Samorząd terytorialny. Wczoraj i dziś*, Warszawa 2011
- [408] Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009
- [409] Perkowski M., *Wykonywanie zadań j.s.t. w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego*, w: C. Kosikowski i J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012
- [410] Piekara A., *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje* (w:) Piekara A. i Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998
- [411] Pietrzak M., *Druga Rzeczpospolita; Polska Rzeczpospolita Ludowa*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009
- [412] Pilarczyk P.M., *Początki instytucji budżetu państwa w Polsce*, Poznań 2014
- [413] Pirożyński Z., *Budżet a fundusze celowe*, *Finanse* 1970, nr 9

- [414] Pirożyński Z., *Niektóre zagadnienia reformy systemu budżetowego*, Finanse 1957, nr 5
- [415] Pirożyński Z., *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952
- [416] Podwiński S., *Polityka komunalna*, Łódź 1948
- [417] Potoczny K., *Rachunkowość budżetowa*, Poznań 1997
- [418] Potoczny K., *Rachunkowość budżetowa*, Poznań 2001
- [419] Pragier A., *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. I, Warszawa 1924, reprint „Przemiany” Warszawa 1990
- [420] Pragier A., *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. II, Warszawa 1926, reprint „Przemiany” Warszawa 1990
- [421] Rabska T., *Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, w: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego (Od inicjatywy Senatu do decentralizacji państwa)*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej pod patronatem Marszałka Senatu prof. dr hab. Alicję Grześkowiak w dniu 23 maja 2000 r., Warszawa 2000 [online] <http://ww2.senat.pl/k4/agenda/seminar/a/000523.pdf>
- [422] Rabska T., *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962
- [423] Ratajski C., *Skarbowość komunalna*, Samorząd Miejski 1927, z. 10
- [424] Radziszewski H., *Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej*, Warszawa 1919
- [425] Rączka P., *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny; Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013
- [426] Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000
- [427] Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005
- [428] Regulski J., *Uwarunkowania historyczne i geneza restytucji polskiego samorządu terytorialnego w 1990 r.*, w: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego (Od inicjatywy Senatu do decentralizacji państwa)* Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej pod patronatem Marszałka Senatu prof. dr hab. Alicję Grześkowiak w dniu 23 maja 2000 r., Warszawa 2000 [online] <http://ww2.senat.pl/k4/agenda/seminar/a/000523.pdf>
- [429] Romaniuk K., *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Warszawa 1933

- [430] Rozwadowski J., *Zasady budżetowania w przedsiębiorstwach komunalnych*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej kwiecień 1929, nr 8
- [431] Rudzka-Lorentz C., *Finanse gmin. Aspekty ekonomiczne*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992
- [432] Rudzka-Loretz C., *Finanse samorządu terytorialnego. Aspekty ekonomiczne*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996
- [433] Rudzka-Lorentz C., *Podstawy gospodarki finansowej gmin*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2
- [434] Rudzka-Lorentz C., Sieradz J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007
- [435] Ruśkowski E., *Finanse komunalne we Francji; Finanse lokalne w Polsce*, w: E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997
- [436] Ruśkowski E., *Finanse lokalne w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: E. Ruśkowski i B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007
- [437] Ruśkowski E., *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Siedlce 2001
- [438] Ruśkowski E., *Pojęcie, zakres i funkcje finansów publicznych. System finansowy; Budżet państwa; Finanse i prawo finansowe samorządu terytorialnego*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994
- [439] Ruśkowski E., *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, t. II *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2010
- [440] Ruśkowski E., *Podstawy prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego z uwzględnieniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej; Zasady budżetowe; System budżetowy i prawo budżetowe oraz ich struktura; System budżetowy jednostek samorządu terytorialnego*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008
- [441] Ruśkowski E., *Prawo finansowe jako dyscyplina naukowa oraz jej dorobek*, w: *System prawa finansowego*, tom I *Teoria i nauka prawa finansowego*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2010
- [442] Ruśkowski E., *Prawo międzynarodowe, w tym prawo UE, jako źródło prawne finansów j.s.t.*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji i decyzji*, Warszawa 2006

- [443] Ruśkowski E., *Przemiany finansów samorządu terytorialnego w Polsce na tle krajów zachodnich*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 4
- [444] Ruśkowski E., *Struktura zewnętrzna i wewnętrzna budżetów samorządowych; Zasady budżetowe; System budżetowy i prawo budżetowe oraz ich struktura; System budżetowy jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) - pkt.: Podstawowe pojęcia, problemy i klasyfikacje, Ewolucja systemu budżetowego i prawa budżetowego, Podstawy prawne gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego z uwzględnieniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Struktura zewnętrzna i wewnętrzna budżetów samorządowych, Zasady opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetów JST*, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003
- [445] Ruśkowski E., *System finansów polskiego samorządu terytorialnego*, w: A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000
- [446] Ruśkowski E., *Zagadnienia ogólne; Ewolucja finansów lokalnych w Polsce; Podstawy prawne i planistyczne systemu finansów samorządowych*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007
- [447] Ruśkowski E., *Zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w wybranych krajach socjalistycznych*, Białystok 1986
- [448] Ruśkowski E., *Zlikwidować czy udoskonalić terenowe fundusze celowe*, *Życie Gospodarcze*, nr 2 (1269) z dnia 11 stycznia 1975 r.
- [449] Ruśkowski E., Etel L., *Finanse gmin*, w: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992
- [450] Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935
- [451] Ryszka F., *Autonomia Śląska*, w: F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939, Część I Historii Państwa i Prawa Polski* pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1962
- [452] Sadowy M., Grzymała Z., *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007
- [453] Salachna J.M., *Aktualne problemy zarządzania finansami j.s.t. w Polsce – zagadnienia ogólne i gospodarka budżetowa*, w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007
- [454] Salachna J.M., *Kontrola gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego. Regionalne izby obrachunkowe*, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008

- [455] Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://biurose.sejm.gov.pl/seminarium/sarnecki.pdf>
- [456] Sawicka K., *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych*, w: *System prawa finansowego*, tom II *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2010
- [457] Sawicka K., *Gospodarka finansowa niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2008
- [458] Sawicka K., *Pojęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Organizacja gospodarki budżetowej; Procedura tworzenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego; Procedura wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego; Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002
- [459] Sawicka K., *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian*, w: J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku (red.), *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego*, Poznań 2007
- [460] Sawicka K., *Zakres budżetu*, w: W. Miemiec (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006
- [461] Sawicka K., *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego jako przedmiot nadzoru regionalnej izby obrachunkowej*, w: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, tom II *Finanse i budżety samorządów*, Opole 2000
- [462] Schmidt-Assmann E., *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Heidelberg 2006
- [463] Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1979
- [464] Sidor M., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010
- [465] Sieradzka M., *Komentarz do art.2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, w: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013 [online] LEX nr 145474
- [466] Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007

- [467] Skarbek F., *Rys ogólny nauki finansów dla użytku uczniów Uniwersytetu Królewskiego Warszawskiego*, Warszawa 1824
- [468] Skibiński A., *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce w świetle ukształtowanego nadzoru*, w: J. Małecki, J. Hauser, Z. Janku (red. naukowa), *15 lat funkcjonowania regionalnych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007
- [469] Skica T., *Znaczenie jawności i przejrzystości finansów publicznych dla kształtowania dobrych relacji państwo-obywatel*, *Finanse Komunalne* 2004, nr 11
- [470] Skoczny T., *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 3
- [471] Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013
[online] LEX nr 144914
- [472] Skrzydło W., *Ustrój polityczny w RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2002
- [473] *Słownik poprawnej polszczyzny*, Warszawa 1999
- [474] *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1991
- [475] Służewski J., *Rozwój terenowych organów władzy i administracji państwowej w latach 1944-1950; Organizacja administracji terenowej*, w: J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995
- [476] Smoleń P., *Art. 11. [Istota jednostki budżetowej]*, w: Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012
- [477] Smoleń P., *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008
- [478] Sobotka K., *Budżety związków samorządowych na 1949 rok*, Rada Narodowa 1949, nr 7
- [479] Sobotka K., *Prace przygotowawcze nad nowelizacją samorządowego prawa budżetowego*, Rada Narodowa 1949, nr 12
- [480] Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Warszawa 1994
- [481] Sochacka-Krysiak H., *Finanse publiczne. Analiza porównawcza*, Warszawa 1997
- [482] Sochacka-Krysiak H., *Ocena dorobku w dziedzinie nauki finansów publicznych przed 1990 r. (główne problemy i spory)*, w: C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008
- [483] Sosnowski M., *Działalność gospodarcza gmin (aspekt prawny)*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Opinii Prawnych, Informacja nr 167, grudzień 1993
[online] http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/i-167.pdf

- [484] Sosnowski P., *Finanse i gospodarka samorządu terytorialnego; Samorząd terytorialny w wybranych krajach europejskich. Niemcy*, w: Z. Niewiadomski, (red.) *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz 2001
- [485] Stahl Z., *Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencji konstytucyjnych*, Lwów 1934
- [486] Stankiewicz J., *Debudżetyzacja finansów państwa*, Białystok 2007
- [487] Stankiewicz J., *Finanse rad narodowych w latach 1944-1950*, Zeszyty Naukowe Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, seria *Administracja i Ekonomia*, Białystok 1985, nr 46
- [488] Stankiewicz J., *Fundusze celowe objęte ustawą o finansach publicznych*, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003
- [489] Stankiewicz J., *Problem debudżetyzacji finansów państwa*, w: J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (komitet redakcyjny), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008
- [490] Stankiewicz J., *Wybrane zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych Wielkiej Brytanii*, w: E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997
- [491] Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe Warszawa 1960
- [492] Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957
- [493] Starościak J., E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959
- [494] Starzyński L., *Prawo budżetowe związków samorządowych*, w: L. Starzyński, F. Grela, *Prawo budżetowe oraz przepisy o kasowości i rachunkowości związków samorządowych*, Warszawa 1933
- [495] Strahl D., *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach Polski na tle europejskiej przestrzeni regionalnej*, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007
- [496] Strasburger E., *Nauka skarbowości (część ogólna)*, Warszawa 1924
- [497] Strasburger E., *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922
- [498] Strzemzański Z., *Przepisy Budżetowe dla Związków Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1946

- [499] Strzeszewski J., *Organizacja samorządu i ustrój skarbowości komunalnej na Kresach Wschodnich*, w: B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski (praca zbiorowa), *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, reprint „Przemiany” Warszawa 1990
- [500] Sulimierski J., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004
- [501] Szafran A., *Pozabudżetowe środki specjalne*, *Finanse* 1951, nr 2 (3)
- [502] Szczypiorski A., *Od Piotra Drzewieckiego do Stefana Starzyńskiego (gospodarka komunalna m.st. Warszawy w latach 1915-1939)*, Wrocław 1968
- [503] Szewc A., *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005
- [504] Szewc A., *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, *RPEiS* 2005, nr 3
- [505] Szewczyk M., *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jego granice*, w: Z. Janku (red. naukowa), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999
- [506] Szwed R., *Samorządowa Rzeczypospolita 1918-1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2000
- [507] Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000
- [508] Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin 2007
- [509] Szołno-Koguc J., *Samorządowe fundusze celowe*, w: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006. 400 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2006
- [510] Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, *Samorząd Terytorialny* 2000, nr 1-2
- [511] Szustakiewicz P., *Historia zamówień publicznych*, w: M. Chmaj (red.), *Zamówienia publiczne. Podręcznik*, Warszawa 2008
- [512] Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008 [online] LEX nr 7825

- [513] Szydło M., *Ograniczenia działalności gospodarczej odnoszące się do przedsiębiorstw komunalnych a swobody rynku wewnętrznego we Wspólnocie Europejskiej*, Samorząd Terytorialny 2007, nr 6
- [514] Tarno J.P., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004
- [515] Taylor E., *Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1929
- [516] Taylor E., *Skarbowość*, w: S.L. Zaleski (red.) przy współudziale W. Schramma i E. Taylora, *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski odrodzonej*, t. II, Poznań 1929
- [517] Tegler E., *Finansowanie gmin*, Zielona Góra 1994
- [518] Tegler E., *Gospodarka finansowa gminnych rad narodowych*, Szczecin 1976
- [519] Tegler E., *Samorząd terytorialny i finanse lokalne w Niemczech*, w: E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997
- [520] Tegler E., Ofiarski Z., *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992
- [521] Tetera M., *Samorząd terytorialny w wybranych krajach europejskich. Francja*, w: Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz 2001
- [522] Tłuczek P., *Kancelaria publicznej szkoły powszechnej*, Warszawa 1928
- [523] Tomanek P., *Skarbowość samorządowa*, Katowice 1948
- [524] Trzeciński J., *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944-1947*, w: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990
- [525] Trykozko R., *Fundusz celowy*, w: C. Kosikowski i J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Warszawa 2012
- [526] Trykozko R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010
- [527] Ura C., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972
- [528] Wachholz S., *Nowy ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934
- [529] Wasiak A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju lokalnym i regionalnym. Szansa czy zagrożenie?*, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007

- [530] Wasiutyński B., *Prawo administracyjne. Na podstawie wykładów prof. B. Wasiutyńskiego opracował T.P.*, Warszawa 1936
- [531] Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937
- [532] Wawer U., *Budżet w systemie finansowym państwa*, w: T. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2004
- [533] Weinfeld I., *Skarbowość polska*, z. 5 *Przedsiębiorstwa – Samorząd – Śląsk*, Warszawa 1935
- [534] Weralski M., *Budżet państwowy; Polskie prawo budżetowe*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom II *Instytucje budżetowe*, M. Weralski (red.), Wrocław 1982
- [535] Weralski M., *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966
- [536] Wernik A., *Opinia o poselskim projekcie ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 1828)*, Ekspertyza nr 298, IP-104 P, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu [online] <http://biurowe.sejm.gov.pl/>
- [537] Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001
- [538] Wiktorowska A., *Związki międzykomunalne w Polsce przedwojennej (analiza historyczno-prawna). Nadzór w systemie samorządu terytorialnego (analiza historyczno-prawna)*, Warszawa 1990
- [539] Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007
- [540] Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997
- [541] Wojciechowski E., *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance*, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2007
- [542] Wojtkowiak A., *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2006, z. IV
- [543] Wronkowska S., *Spory o sposób pojmowania prawa; System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997

- [544] Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa: historia i współczesność*, Lublin 1999
- [545] Wójtowicz W., *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego; Zasady publicznej gospodarki finansowej; Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, w: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011
- [546] Wyporska J., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, w: J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004
- [547] Wytrązek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009
- [548] Zakrzewska J., A. Gwiżdż A., *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, Warszawa 1952
- [549] Z.M., *Czas już znieść zatwierdzanie budżetów komunalnych i czas pomyśleć o poprawie finansów samorządu*, *Samorząd Miejski* 1930, nr 4
- [550] Z.M., *O właściwą wykładnię rozporządzenia Prezydenta RP w sprawie zatwierdzania budżetów komunalnych*, *Samorząd Miejski* 1930, nr 19
- [551] Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007
- [552] Zalewski Ł., *Zamiast oszczędności będą koszty*, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 13 października 2009 r.
- [553] Zalewski Ł., Dudzik I., *700 mln zł dla firm, a nie gospodarstw pomocniczych*, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 26 października 2009 r.
- [554] Zawadzki A.W., *Budżety rad narodowych w latach 1944-1950*, *Finanse* 1969, nr 9
- [555] Zawadzki A.W., *Budżety terenowe*, w: J. Lubowicki (przewodniczący komitetu red.), *Finanse Polski Ludowej w latach 1944-1960*, Warszawa 1964
- [556] Zawadzki A.W., *Budżety terenowe*, w: W. Bień (przewodniczący komitetu red.), *Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu (1944-1973)*, Warszawa 1975
- [557] Zawadzki A.W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Warszawa 1971
- [558] Zawadzki A.W., *Podstawy gospodarki finansowej rad narodowych w latach 1944-1950*, *Finanse* 1969, nr 7
- [559] Zawadzki A.W., *Równoważenie budżetów samorządowych (1945-1950)*, *Finanse* 1970, nr 8

- [560] Zawadzki J., *Zarys gospodarczej polityki komunalnej. Wykłady w Szkole Nauk Politycznych w Warszawie w roku 1934/35*, Warszawa 1935
- [561] Zdzitowiecki J., *Nowa treść niektórych zasad budżetowych*, Państwo i Prawo 1953, nr 2
- [562] Zdzitowiecki J., *Sprawy finansów w ustawie o radach narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM Prawo – Zeszyt VI – 1958, Poznań 1958
- [563] Zdzitowiecki J., *Zasady budżetowe w Konstytucji PRL*, RPEiS 1958, nr 2
- [564] Zieliński H., *Historia Polski 1864-1939*, Warszawa 1971
- [565] Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005
- [566] Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2009
- [567] Zimmermann M., *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949

Wykaz aktów prawnych

Akty prawne z okresu zaborów

- [1] Ukaz cara Aleksandra II z 24 maja/5 czerwca 1861 r. o radach miejskich (DPKP, t. 58, s. 328-363)
- [2] Ukaz cara Aleksandra II z 24 maja/5 czerwca 1861 r. o radach powiatowych (DPKP, t. 58, s. 294-327)
- [3] Ukaz cara Aleksandra II z 24 maja/5 czerwca 1861 r. o radach gubernialnych (DPKP, t. 58, s. 276-293)
- [4] Ukaz cara Aleksandra II z 19 lutego/2 marca 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich (DPKP, t. 62, s. 36-93)

Akty prawa krajowego

Ustawy konstytucyjne

- [5] Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz. U. Nr 73, poz. 497)
- [6] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267)
- [7] Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 442)
- [8] Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227)
- [9] Ustawa Konstytucyjna z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego (Dz. U. Nr 17, poz. 92)
- [10] Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71)
- [11] Konstytucja Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Uchwałodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.)
- [12] Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444)
- [13] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 95)

- [14] Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.)
- [15] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę

- [16] Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607); oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczypospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608); obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107)
- [17] Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 zał.)

Ustawy, dekrety

- [18] Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 48)
- [19] Dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych (Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 51)
- [20] Dekret z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. Nr 20, poz. 58)
- [21] Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 140)
- [22] Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 141)

- [23] Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym (Dz. Pr.P.P. Nr 14, poz. 147)
- [24] Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin miejskich (Dz. Pr.P.P. Nr 14, poz. 150)
- [25] Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dz. Pr.P.P. Nr 14, poz. 151)
- [26] Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o rejestrze handlowym (Dz. Pr.P.P. Nr 14, poz. 164)
- [27] Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 226)
- [28] Ustawa z dnia 26 lipca 1919 r. zmieniająca postanowienia galicyjskiej ustawy gminnej, obowiązująca na terytorjum b. Galicji (Dz. U. Nr 67, poz. 403)
- [29] Ustawa z dnia 26 lipca 1919 r. o połączeniu obszarów dworskich z gminami, obowiązująca na terytorjum b. Galicji (Dz. U. Nr 67, poz. 404)
- [30] Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz. Pr.P.P. Nr 64, poz. 385)
- [31] Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz. U. Nr 11, poz. 61)
- [32] Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o ludowych szkołach rolniczych (Dz. U. Nr 65, poz. 434)
- [33] Ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz. U. Nr 111, poz. 733)
- [34] Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32 z późn. zm.)
- [35] Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz. U. 1922 Nr 2, poz. 6)
- [36] Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz. U. Nr 18, poz. 143 z późn. zm.)
- [37] Ustawa elektryczna z dnia 21 marca 1922 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1935 r. Nr 17, poz. 98)
- [38] Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz. U. Nr 90, poz. 829)
- [39] Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 94, poz. 747; tekst jedn.: Dz. U. z 1938 r. Nr 59, poz. 455 z późn. zm.)

- [40] Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o piece społecznej (Dz. U. Nr 92, poz. 726 z późn. zm.)
- [41] Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej (Dz. U. Nr 4, poz. 28)
- [42] Ustawa z dnia 29 marca 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz. U. Nr 36, poz. 214)
- [43] Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz. U. Nr 38, poz. 389)
- [44] Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie (Dz. U. Nr 38, poz. 391)
- [45] Ustawa z dnia 15 lutego 1933 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz. U. Nr 19, poz. 127)
- [46] Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294)
- [47] Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi (Dz. U. Nr 32, poz. 279)
- [48] Ustawa z dnia 29 marca 1933 r. o rzeźniach z prawem wyłączności (Dz. U. Nr 32, poz. 280)
- [49] Ustawa z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr 59, poz. 455)
- [50] Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 63, poz. 479 z późn. zm.)
- [51] Ustawa z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. Nr 1, poz. 3)
- [52] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz. U. Nr 2, poz. 8 z późn. zm.)
- [53] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 3, poz. 13 z późn. zm.)
- [54] Ustawa z dnia 11 września 1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 22 z późn. zm.)
- [55] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 14, poz. 74)

- [56] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82)
- [57] Dekret z dnia 13 kwietnia 1945 r. o reformie samorządowego systemu podatkowego (Dz. U. Nr 13, poz. 73)
- [58] Dekret z dnia 30 listopada 1945 r. o zniesieniu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego (Dz. U. Nr 57, poz. 323)
- [59] Dekret z dnia 2 listopada 1945 r. o Komunalnym Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowym (Dz. U. Nr 50, poz. 290)
- [60] Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 z późn. zm.)
- [61] Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. 1946, Nr 3, poz. 19)
- [62] Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz. U. Nr 19, poz. 129)
- [63] Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. U. Nr 19, poz. 128)
- [64] Dekret z dnia 17 kwietnia 1946 r. o bibliotekach i opiece nad zbiorami bibliotecznymi (Dz. U. Nr 26, poz. 163)
- [65] Dekret z dnia 25 czerwca 1946 r. o państwowym planie inwestycyjnym (Dz. U. Nr 32, poz. 200 z późn. zm.)
- [66] Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 8, poz. 42)
- [67] Ustawa z dnia 4 lipca 1947 r. o planowej gospodarce energetycznej (Dz. U. Nr 52, poz. 271)
- [68] Dekret z dnia 1 października 1947 r. o planowanej gospodarce narodowej (Dz. U. Nr 64, poz. 373)
- [69] Dekret z dnia 24 września 1947 r. o ustalaniu cen w przedsiębiorstwach prowadzonych przez Państwo lub samorząd (Dz. U. Nr 61, poz. 337)
- [70] Ustawa z dnia 9 marca 1948 r. o Samorządowym Funduszu Wyrównawczym (Dz. U. Nr 16, poz. 111)
- [71] Dekret z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz. U. Nr 52, poz. 412)
- [72] Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz. U. Nr 55, poz. 434)
- [73] Ustawa z dnia 18 listopada 1948 r. o przejęciu na własność państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych (Dz. U. Nr 57, poz. 456)

- [74] Ustawa z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej (Dz. U. Nr 19, poz. 156)
- [75] Ustawa z dnia 18 listopada 1948 r. o przejęciu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych (Dz. U. Nr 57, poz. 456)
- [76] Ustawa z dnia 31 marca 1949 r. o Narodowym Planie Gospodarczym na rok 1949 (Dz. U. Nr 26, poz. 189)
- [77] Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.)
- [78] Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 49, poz. 439)
- [79] Ustawa z dnia 22 marca 1951 r. o zniesieniu Samorządowego Funduszu Wyrównawczego (Dz. U. Nr 18, poz. 142)
- [80] Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa (Dz. U. Nr 50, poz. 334 z późn. zm.)
- [81] Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym (Dz. U. Nr 45, poz. 221 z późn. zm.)
- [82] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.)
- [83] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.)
- [84] Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 29, poz. 244 z późn. zm.)
- [85] Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185 z późn. zm.)
- [86] Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 29, poz. 244 z późn. zm.)
- [87] Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.)
- [88] Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.)
- [89] Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 21 z późn. zm.)
- [90] Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185 z późn. zm.)

- [91] Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 56, poz. 283 z późn. zm.)
- [92] Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.)
- [93] Ustawa o z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 210 z późn. zm.)
- [94] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst pierwotny: Dz. U. z 1989 r. Nr 30, poz. 163; tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.)
- [95] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst pierwotny: Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)
- [96] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96 z późn. zm.)
- [97] Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.)
- [98] Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1990 r. Nr 21, poz. 124; tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
- [99] Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.)
- [100] Ustawa z dnia 19 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.)
- [101] Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 34, poz. 200 z późn. zm.)
- [102] Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz. U. Nr 89, poz. 517 z późn. zm.)
- [103] Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 89, poz. 518 z późn. zm.)
- [104] Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (tekst pierwotny: Dz. U. z 1991 r. Nr 4, poz. 18; tekst jedn.: Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn. zm.)
- [105] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1991 r. Nr 9, poz. 31; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 716 z późn. zm.)

- [106] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst pierwotny: Dz. U. z 1991 r. Nr 91, poz. 408; tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.)
- [107] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst pierwotny: Dz. U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.)
- [108] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.)
- [109] Ustawa z dnia 23 grudnia 1991 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 20)
- [110] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 561 z późn. zm.)
- [111] Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 100, poz. 499 z późn. zm.)
- [112] Ustawa z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1993 r. Nr 40, poz. 180)
- [113] Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy - Prawo wodne (Dz. U. Nr 40, poz. 183)
- [114] Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 129, poz. 600 z późn. zm.)
- [115] Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.)
- [116] Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 z późn. zm.)
- [117] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.)
- [118] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst pierwotny: Dz. U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 z późn. zm.)
- [119] Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1994 r. Nr 122, poz. 593; tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.)
- [120] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78; tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.)
- [121] Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601)

- [122] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst pierwotny: Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.)
- [123] Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1203 z późn. zm.)
- [124] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny: Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.)
- [125] Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst pierwotny: Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926; tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.)
- [126] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst pierwotny: Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 578; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 814)
- [127] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst pierwotny: Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.)
- [128] Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 z późn. zm.)
- [129] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 99, poz. 631)
- [130] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.)
- [131] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.)
- [132] Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872)
- [133] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.)
- [134] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst pierwotny: Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014; tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)
- [135] Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 160, poz. 1062)
- [136] Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126)
- [137] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 88, poz. 985; tekst jedn.: Dz. U. 2016, poz. 400 z późn. zm.)

- [138] Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.)
- [139] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.)
- [140] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1578 z późn. zm.)
- [141] Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy - Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315 z późn. zm.)
- [142] Ustawa z dnia z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497)
- [143] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.)
- [144] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst pierwotny: Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627; tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.)
- [145] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 102, poz. 1116)
- [146] Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.)
- [147] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.)
- [148] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 96, poz. 873; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 późn. zm.)

- [149] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst pierwotny: Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.)
- [150] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst pierwotny: Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177; tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.)
- [151] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 64 z 2004 r., poz. 593; tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.)
- [152] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 z późn. zm.)
- [153] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.)
- [154] Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 273, poz. 2703)
- [155] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst pierwotny: Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114; tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.)
- [156] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- [157] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.)
- [158] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 383 z późn. zm.)
- [159] Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832)
- [160] Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.)
- [161] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 696 z późn. zm.)
- [162] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.)
- [163] Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 540 z późn. zm.)
- [164] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst pierwotny: Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.)

- [165] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.)
- [166] Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664)
- [167] Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.)
- [168] Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1020)
- [169] Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578 z późn. zm.)
- [170] Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1440 z późn. zm.)
- [171] Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 157 z późn. zm.)
- [172] Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 112, poz. 654; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1638 z późn. zm.)
- [173] Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. 2014, poz. 301 z późn. zm.)

Rozporządzenia Prezydenta RP

- [174] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie systemu monetarnego (Dz. U. Nr 7, poz. 65)
- [175] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie ustanowienia statutu dla banku emisyjnego (Dz. U. Nr 8, poz. 75)
- [176] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. Nr 51, poz. 522)
- [177] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji i ustaleniu statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych (Dz. U. Nr 118, poz. 1069)
- [178] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji (Dz. U. Nr 25, poz. 195)
- [179] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 kwietnia 1927 r. o komunalnych kasach oszczędności (Dz. U. Nr 38, poz. 339)

- [180] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucyj opiekuńczych (Dz. U. Nr 40, poz. 354)
- [181] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 czerwca 1927 r. o utworzeniu komunalnego funduszu pożyczkowo-zapomogowego oraz częściowej zmianie częściowej zmianie ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych i częściowej zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. Nr 50, poz. 448)
- [182] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. Nr 53, poz. 468)
- [183] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. Nr 11, poz. 86)
- [184] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli (tekst jedn.: Dz. U. 1939, Nr 34, poz. 216)
- [185] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o zaopatrywaniu ludności w wodę (Dz. U. Nr 32, poz. 310)
- [186] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych (Dz. U. Nr 38, poz. 382)
- [187] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. Prawo o spółkach akcyjnych (Dz. U. Nr 39, poz. 383)
- [188] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (Dz. U. Nr 39, poz. 386)
- [189] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1930 r. o ustroju miasta Gdyni (Dz. U. Nr 80, poz. 630 z późn. zm.)
- [190] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o reorganizacji prawno-publicznych zakładów Ubezpieczeń w województwach poznańskim i pomorskim (Dz. U. Nr 94, poz. 811)
- [191] Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.)
- [192] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks Handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502)
- [193] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Przepisy wprowadzające Kodeks Handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 503)

- [194] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych gminy m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 86, poz. 778)
- [195] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. Nr 94, poz. 846)
- [196] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorjalnego (Dz. U. Nr 94, poz. 847)

Rozporządzenia

- [197] Rozporządzenie (12987/205) Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym (Dz. Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich Nr 21, poz. 215)
- [198] Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchji pruskiej z dnia 30 maja 1853 r. i o przeprowadzeniu wyborów komunalnych w miastach b. dzielnicy pruskiej (Dz. U. Nr 71, poz. 490)
- [199] Rozporządzenie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchji pruskiej z dnia 30 maja 1853 r. (Zbiór Ustaw Pruskich str. 261) i o przeprowadzeniu wyborów komunalnych w miastach b. dzielnicy pruskiej (Dz. U. Nr 71, poz. 490)
- [200] Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do sejmików wojewódzkich (Dz. U. Nr 71, poz. 491 z późn. zm.)
- [201] Rozporządzenie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do sejmików powiatowych na obszarze byłej dzielnicy pruskiej (Dz. U. Nr 71, poz. 492)
- [202] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1923 r. w przedmiocie zmiany § 21 rozporządzenia z dnia 5 listopada 1889 r. o administracji prowincjonalnego związku stanowego prowincji poznańskiej – zbiór ustaw pruskich strona 177 (Dz. U. Nr 49, poz. 562)
- [203] Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Skarbu z dnia 30 maja 1923 r. w przedmiocie wykonania ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz. U. Nr 73, poz. 574)
- [204] Rozporządzenie I Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Skarbu z dnia 22 stycznia 1925 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia

- 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. Nr 15, poz. 99)
- [205] Rozporządzenie II Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Skarbu z dnia 3 lutego 1926 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. Nr 18, poz. 104)
- [206] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie wykonania § 11 punkt b rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne oraz niektórych innych paragrafów tegoż rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 75, poz. 433)
- [207] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 września 1926 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu o wykonaniu § 11 punkt b rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne oraz niektórych innych paragrafów tegoż rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 101, poz. 587)
- [208] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 28 marca 1927 r. o kasowości i rachunkowości związków komunalnych (Dz. U. Nr 38, poz. 345)
- [209] Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 10 października 1927 r. o kwalifikacjach kierowników zakładów opiekuńczych (Dz. U. Nr 100, poz. 866)
- [210] Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 października 1927 r. o regulaminach zakładów opiekuńczych (Dz. U. Nr 100, poz. 867)
- [211] Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 23 listopada 1927 r. o sprawozdaniach z działalności i rachunkowości instytucji opiekuńczych (Dz. U. z 1928 r. Nr 2, poz. 13)
- [212] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 lipca 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Robót Publicznych oraz Pracy i Opieki Społecznej w sprawie wykonania Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (Dz. U. Nr 60, poz. 469)

- [213] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie częściowej zmiany przepisów o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz. U. Nr 4, poz. 38)
- [214] Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 lutego 1930 r. o rachunkowości i o sprawozdaniach instytucji opiekuńczych (Dz. U. Nr 23 poz. 210)
- [215] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie częściowej zmiany przepisów o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz. U. Nr 4, poz. 38)
- [216] Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 lutego 1930 r. o rachunkowości i o sprawozdaniach z działalności instytucji opiekuńczych (Dz. U. Nr 23, poz. 210)
- [217] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania wydane w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Dz. U. Nr 55, poz. 464)
- [218] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 sierpnia 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach (Dz. U. Nr 76, poz. 611)
- [219] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr 113, poz. 937)
- [220] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz. U. 1933 Nr 11, poz. 71)
- [221] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o kasowości i rachunkowości związków komunalnych (Dz. U. 1933 Nr 11, poz. 72)
- [222] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz. U. Nr 13, poz. 92)
- [223] Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 20 stycznia 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Skarbu oraz Rolnictwa w sprawie

- wykonania dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz. U. Nr 25, poz. 98)
- [224] Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 22 grudnia 1949 r. w sprawie likwidacji niektórych komunalnych kas oszczędności (Dz. U. Nr 64, poz. 517)
- [225] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz. U. Nr 10, poz. 35 z późn. zm.)
- [226] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169)
- [227] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz. U. Nr 40, poz. 174 z późn. zm.)
- [228] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 183)
- [229] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 184)
- [230] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 42, poz. 185)
- [231] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 76, poz. 333 z późn. zm.)
- [232] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej gmin (Dz. U. Nr 50, poz. 313)
- [233] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103, poz. 652)
- [234] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 38, poz. 365 z późn. zm.)
- [235] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 16, poz. 209)
- [236] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688)

- [237] Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333)
- [238] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (D. U. Nr 153, poz. 1752)
- [239] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 209, poz. 2132)
- [240] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190)
- [241] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426 z późn. zm.)
- [242] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726)
- [243] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.)
- [244] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020)
- [245] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1053)
- [246] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103 z późn. zm.)

- [247] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 760 z późn. zm.)
- [248] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 241, poz. 1616; tekst jedn.: 2015 r., poz. 1542 z późn. zm.)
- [249] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1015 z późn. zm.)

Inne akty prawne

- [250] Uchwała Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1947 r. w sprawie zasad systemu finansowego (M.P. Nr 120, poz. 762)
- [251] Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad Budżetu Państwa na rok 1951 (M.P. Nr 55, poz. 631)
- [252] Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wytycznych do zasad Budżetu Państwa na rok 1951 (M.P. z 1950 r. Nr A-55, poz. 631)
- [253] Uchwała Prezydium Rządu z 14 grudnia 1950 r. w sprawie zasad sfinansowania inwestycji w roku 1951 (M.P. z 1950 r. Nr 133, poz. 1701)
- [254] Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 1951 r. o trybie uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych na rok 1951 (M.P. Nr A-21, poz. 260)
- [255] Uchwała nr 432 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1957 r. w sprawie zakładów budżetowych (M.P. Nr 89, poz. 530 z późn. zm.)
- [256] Uchwała nr 244 Rady Ministrów z dnia 9 września 1972 r. w sprawie utworzenia Funduszu Rozwoju Twórczości Plastycznej (M.P. Nr 45, poz. 241)
- [257] Uchwała nr 138 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1982 r. w sprawie funduszu finansowania prac geologicznych (M.P. Nr 17, poz. 139 z późn. zm.)
- [258] Uchwała nr 177 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 1983 r. w sprawie funduszu przeciwalkoholowego (M.P. Nr 41, poz. 236 z późn. zm.)
- [259] Uchwała nr 178 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1984 r. w sprawie funduszu rozwoju wodociągów i kanalizacji w miastach (M.P. Nr 28, poz. 187 z późn. zm.)

- [260] Uchwała Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie zniesienia niektórych funduszy celowych (M.P. Nr 33, poz. 261)
- [261] Zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 28 listopada 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie statutu Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w Poznaniu (M. P. Nr 275, poz. 322)
- [262] Zarządzenie Ministra Administracji Publicznej z dnia 18 grudnia 1948 r. w sprawie wyznaczenia cen w gazowniach prowadzonych przez samorząd terytorialny (M.P. Nr A-85. 949)
- [263] Zarządzenie Ministrów: Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 18 grudnia 1948 r. w sprawie wyznaczenia opłat za korzystanie ze środków komunikacyjnych samorządowych przedsiębiorstw komunikacji miejskiej (M.P. Nr A-85.950)
- [264] Zarządzenie Ministra Administracji Publicznej z dnia 20 grudnia 1948 r. wydane w porozumieniu z Prezesem Centralnego Urzędu Planowania, Ministrem Przemysłu i Handlu oraz Kancelarią Rady Państwa w sprawie taryf opłat rzeźnianych dla rzeźni prowadzonych przez samorząd terytorialny oraz ich przeznaczenie (M.P. Nr A-85. 951)
- [265] Zarządzenie Ministrów: Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 18 grudnia 1948 r. w sprawie wyznaczenia opłat pobieranych na targowiskach zwierzęcych prowadzonych przez samorząd terytorialny (M.P. Nr A-85. 952)
- [266] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu Państwa na rok 1951 (nota budżetowa)
- [267] Zarządzenie Ministra Finansów Nr 10/52 z dnia 8 sierpnia 1951 r. o środkach specjalnych oraz o gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych (w:) T. Okolski, J. Wierzbowski, *Budżety terenowe i finansowanie przedsiębiorstw terenowych. Ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki komunalnej. Zbiór przepisów prawnych*, Warszawa 1951, s. 219-224
- [268] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 1952 r. w sprawie środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (M.P. Nr 60, poz. 914)
- [269] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1957 r. w sprawie nadania państwowym jednostkom organizacyjnym formy zakładów budżetowych (M.P. z 1958 r. Nr 1, poz. 3)
- [270] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1957 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, zatwierdzania i wykonywania preliminarzy zakładów budżetowych (M.P. z 1958 r. Nr 1, poz. 4)

- [271] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 1978 r. w sprawie zakładów budżetowych (M.P. Nr 7, poz. 23)
- [272] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 1984 r. w sprawie zakładów budżetowych, załącznik (M.P. Nr 30, poz. 206)
- [273] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1984 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetu centralnego i budżetów terenowych (M.P. Nr 31, poz. 169)
- [274] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (M.P. Nr 19, poz. 127)
- [275] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych (M.P. Nr 19, poz. 128)
- [276] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie zakładów budżetowych (M.P. Nr 19, poz. 129)
- [277] Zarządzenie Nr 2 Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 1992 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 2, poz. 7)
- [278] Zarządzenie Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 14, poz. 60)

Inne źródła i opracowania

- [1] Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 [online]
<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy2011.html>
- [2] *Gospodarka finansowa związków samorządu terytorialnego w świetle budżetów na 1949 r.*, Rada Narodowa z dnia 15 listopada 1949, nr 22 (136)
- [3] GUS Rzeczypospolitej Polskiej, *Rocznik Statystyczny 1948*, Warszawa 1949
- [4] GUS Rzeczypospolitej Polskiej, *Rocznik Statystyczny 1949*, Warszawa 1950
- [5] Instrukcja Kancelarii Rady Państwa z dnia 7 czerwca 1948 r. w sprawie układania i zatwierdzania budżetów przez związki samorządowe na 1949 r. (L. dz. IX-F-367/48)

- [6] Instrukcja Kancelarii Rady Państwa z dnia 25 lipca 1949 r. w sprawie sporządzania planów finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw komunalnych na rok 1950 (L. dz. FS. II.1/1034/49)
- [7] Kancelaria Rady Państwa, *Gospodarka finansowa związków samorządu terytorialnego w świetle budżetów na 1949 rok. Tablice zestawione przez Główny Urząd Statystyczny*, Warszawa 1948
- [8] Kancelaria Rady Państwa, *Instrukcja w sprawie układania i zatwierdzania budżetów przez związki samorządowe na 1949 r.*, Warszawa 1948
- [9] Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84)
- [10] Okólnik Kancelarii Rady Państwa nr 37 z dnia 14 maja 1949 r. w sprawie opracowania budżetów związków samorządowych na Rok 1950, czasopismo Rada Narodowa 1949 r. nr 11 (149)
- [11] Okólnik Kancelarii Rady Państwa nr 47 z dnia 4 lipca 1949 w. w sprawie terminów uchwalania i zatwierdzania budżetów samorządowych na rok 1950, czasopismo Rada Narodowa 1949 nr 14-15 (152-153)
- [12] Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 70 z dnia 21 lipca 1926 r. Nr SF 5274-26 wydany do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. (Dz. U. Nr 75 poz. 433)
- [13] Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 110 z dnia 15 listopada 1933 r. Nr SF 11/3/15 wydany do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. (Dz. U. 1933 Nr 11, poz. 71)
- [14] Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 4 z dnia 19 stycznia 1938 r. Nr 11/4/9 (Dz. Urz. Min. Spraw Wewnętrznych Nr 3, poz. 9)
- [15] Okólnik Ministra Administracji Publicznej nr 2 z dnia 28 grudnia 1944 r. w sprawie zestawiania budżetów samorządowych na okres budżetowy 1945/1946 (Dz. Urz. Min. Adm. Publ. z 1945, nr 1, s. 20)
- [16] Pismo z dnia 31 stycznia 2005 r. Ministerstwo Finansów, Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, st-4800-47/05/62 *Zasady likwidacji środków specjalnych*, LEX nr 7081
- [17] Pismo z dnia 4 stycznia 2006 r. Ministerstwo Finansów, ST1-4800-5/05/996, *Przychody własne zakładów budżetowych*, LEX nr 7157
- [18] Sejm RP II kadencji, druk nr 235 *Poselski projekt ustawy o działalności gospodarczej gmin*

- [19] Sejm RP III kadencji, druk nr 342 *Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*
- [20] Sejm RP IV kadencji, druk nr 1828 *Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*
- [21] Sejm RP IV kadencji, druk nr 1844 *Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*
- [22] Sejm RP IV kadencji, druk nr 3352 *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie innych ustaw*
- [23] Sejm RP V kadencji, druk nr 1078 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*
- [24] Sejm RP VI kadencji, druk nr 1181 *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych*
- [25] Sejm RP VI kadencji, druk nr 1182 *Uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*
- [26] Sejm RP VII kadencji, druk nr 1224 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym*

Wykaz orzecnictwa

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14, Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów)

Orzeczenia Sądu Najwyższego

- [1] Orzeczenie SN z dnia 19 kwietnia 1934 r., I C 2593/33
- [2] Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 1989 r., III CZP 24/89, OSN 1990, nr 1990, nr 2-3
- [3] Uchwała SN z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSN 1992, nr 2, poz. 17
- [4] Uchwała SN z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSN CP 1992, nr 5, poz. 65
- [5] Uchwała SN z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP134/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 79
- [6] Uchwała SN z dnia 9 marca 1993 r., III CZP 156/92, OSNP 1993, NR 9, poz. 152
- [7] Uchwała SN z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSN C 1995, nr 5, poz. 72
- [8] Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 1996r. - II CZP 34/96, OSNC 1996/7-8/103
- [9] Postanowienie SN z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, OSNC 2000, nr 4, poz. 78
- [10] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2004 r., II CK 199/04, LEX nr 197643
- [11] Uchwała SN z dnia 23 lutego 2005 r., III CZP 88/04, OSNC 2006, nr 1, poz. 5
- [12] Uchwała SN z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/2005, LEX nr 165504

Orzeczenia sądów administracyjnych

- [13] Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 21 września 1993 r., SA/Wr 1400/93, ONSA 1994/4/137
- [14] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 marca 1994 r., II SA 69/94, ONSA 1995/2/68
- [15] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 1994 r., II SA 1474/94, ONSA 1995/4/175
- [16] Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 1994 r., I SA 1706/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 144
- [17] Wyrok NSA z dnia 21 września 1995 r., SA/Kr 2741/94, Rzeczpospolita 1999 nr 18, s. 19
- [18] Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 26 października 1997 r., I SA/Wr 583/97, LEX nr 65884
- [19] Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OSS 1998, nr 3, poz. 79
- [20] Wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 20 maja 1998 r. , SA/Rz 433/98, OwSS 1999/2/67/67, LEX nr 36372

- [21] Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 1999 r., III SA 2074/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 28
- [22] Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2000 r., III SA 2879/99, LEX nr 48011
- [23] Wyrok NSA z dnia 30 marca 2000 r., I SA/Łd 1494/99, OSS 2000, nr 3, poz. 89
- [24] Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2001 r., SA/Sz 734/01, LEX 49970
- [25] Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, OwSS 2003/4/105/105, OwSS 2004/2/49/49, LEX nr 79896
- [26] Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2003 r., III SA 417/01, LEX nr 141276
- [27] Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2003 r., I SA/Gd 2272/02, OwSS 2004/2/46/46, LEX nr 82881
- [28] Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2003 r., I SA/Po 3096/02, OwSS 2004/1/20/20, LEX nr 82071
- [29] Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2003 r., sygn. akt III SA 305/01, LEX nr 141278
- [30] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 maja 2005 r., GSK 1401/04, CASUS 2005/4/1, LEX nr 308127
- [31] Wyrok NSA z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06, OwSS 2006, nr 4, poz. 108, LEX nr 195704
- [32] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 2007 r., ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 50
- [33] Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2007 r., II OSK 781/07
- [34] Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., II OSK 1636/09, LEX nr 580931
- [35] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 maja 2010 r., II FSK 86/09, LEX nr 596629
- [36] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2010 r., II GSK 1091/09, LEX nr 1125246
- [37] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02, LEX nr 159015
- [38] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 sierpnia 2004 r., I SA/Bk 190/04, Wspólnota 2004/23/54, LEX nr 125569
- [39] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 października 2004 r., I SA/Bk 189/04, OwSS 2005/3/84/84, LEX nr 150235
- [40] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2005 r., GSK 1401/04, CASUS 2005/4/1, LEX nr 308127
- [41] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., VI SA/Wa 2083/04, LEX nr 190634
- [42] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2006 r., I SA/Po 1116/06, OwSS 2007/2/43/43, LEX nr 243189
- [43] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1823/06, LEX nr 2949890

- [44] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1534/06, LEX nr 294997
- [45] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Ol 373/07
- [46] Wyrok WSA z dnia 26 października 2006 r. sygn. akt II SA/Ol 625/06
- [47] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r., VIII SA/Wa 504/07, LEX nr 460561
- [48] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r., IV SA/Gl 1157/07, LEX nr 519071
- [49] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Go 169/08, LEX nr 519061
- [50] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 czerwca 2009 r., III SA/Lu 244/09, LEX nr 562491
- [51] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2010 r., II SA/Wr 70/10, LEX nr 674616
- [52] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 lipca 2010 r., II SA/Ol 345/10, LEX nr 738170
- [53] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2011 r., IV SA/Gl/5/11, LEX nr 995335
- [54] Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., II SA/Op 324/11, LEX nr 899086
- [55] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2012 r. II SA/Gl 730/11, LEX nr 1106273
- [56] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2012 r., V SA/Wa 630/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/08685E95DB>

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

- [57] Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr II, poz. 46
- [58] Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 550)
- [59] Uzasadnienie do uchwały TK z dnia 5 października 1994 r., W. 1/94, OTK 1994, cz. II, poz. 47
- [60] Orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995, poz. 10
- [61] Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31
- [62] Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87
- [63] Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U. 8/00
- [64] Wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00
- [65] Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17
- [66] Wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK-A 2002, poz. 30
- [67] Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100
- [68] Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38
- [69] Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 131

- [70] Wyrok TK z dnia 20 lutego 2006 r., K9/05, OTK-A 2006, poz. 17
- [71] Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, poz. 80
- [72] Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, poz. 86
- [73] Postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60
- [74] Wyrok TK z dnia 21 października 2008 r., P 2/08
- [75] Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., K 13/11

Orzeczenia organów administracyjnych

- [76] Uchwała RIO w Łodzi z dnia 4 marca 1999 r., VII 57/99, OwSS 1999/2/65/65, LEX nr 42648
- [77] Uchwała RIO w Krakowie z dnia 10 sierpnia 1999 r., KI-00571/360/99, OwSS 1999/4/131/131, LEX nr 42698
- [78] Uchwała RIO w Białymstoku z dnia 20 lipca 2001 r., 2044/01, OwSS 2002/1/27/27, LEX nr 51473
- [79] Uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 14 lipca 2004 r., XVII/19/04, LEX nr 149225
- [80] Uchwała RIO w Warszawie z dnia 6 października 2004 r., 153/K/04, OwSS 2005/1/29/29, LEX nr 135316
- [81] Uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., 18/2005, OwSS 2005/2/51/51, LEX nr 144546
- [82] Uchwała RIO w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2006 r., 71/K/06, OwSS 2006/3/90/90, LEX nr 188035
- [83] Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 26 lipca 2006 r., 16/583/06, OwSS 2007/2/42/42, LEX nr 243187
- [84] Uchwała RIO w Kielcach z dnia 4 czerwca 2007 r., 34/07, OwSS 2007/3/62/62, LEX nr 27667)
- [85] Uchwała RIO w Opolu z dnia 20 stycznia 2009 r., 2/1/09, OwSS 2009/2/39/39, LEX nr 495542
- [86] Uchwała RIO w Szczecinie z dnia 19 sierpnia 2009 r., XVI/100/S/09, OwSS 2009/4/100, LEX nr 531173
- [87] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 lipca 2006 r., LEX nr O.0911/4/06
- [88] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 3 lipca 2008 r., NK.II.0911-217/08, LEX nr 453205
- [89] Rozstrzygnięcie Wojewody Lubelskiego z dnia 6 maja 2009 r., NK.II.0911/208/09, Lubel. 2009/80/1974, LEX nr 515781

- [90] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 18 maja 2011 r., Lubus.2011/76/1464, LEX nr 963542
- [91] Orzeczenie GKO z dnia 18 czerwca 2001 r., DF/GKO/Odw.-62/83-84/01, LEX nr 51525
- [92] Orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002, LEX nr 80039
- [93] Orzeczenie GKO z dnia 6 października 2003 r., DF/GKO/Odw.-29/45-46/2003, LEX nr 81706
- [94] Orzeczenie GKO z dnia 2 lutego 2004 r., DF/GKO/Odw.-101/134/2003, LEX nr 109823
- [95] Orzeczenie GKO z dnia 1 kwietnia 2004 r., DF/GKO/Odw.-12/14-16/2004/200, LEX nr 141896
- [96] Orzeczenie GKO z dnia 28 lutego 2005 r., DF/GKO/Odw.-115/156/2004/13366, LEX nr 150171
- [97] Orzeczenie GKO z dnia 30 czerwca 2005 r., DF/GKO/Odw.-34/45/2005/330, LEX nr 156352
- [98] Orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw. – 77/101-102/2005/649
- [99] Orzeczenie GKO z dnia 26 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.-92/121/2005/936, LEX nr 176575
- [100] Orzeczenie GKO z dnia 22 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-43/56/06/1249, Biul. NDFP 2006 nr 3, poz. 17
- [101] Orzeczenie GKO z dnia 21 września 2006 r., DF/GKO-4900-51/64/06/1541, Biul. NDFP 2007, nr 1, poz. 6
- [102] Orzeczenie GKO z dnia 23 października 2008 r., DF/GKO/4900/52/51/08/2018, Biul. NDFP nr 1/2009, s. 146
- [103] Orzeczenie GKO z dnia 22 stycznia 2009 r., BDF/4900/92/79/08/16, LEX nr 515062
- [104] Orzeczenie GKO z dnia 21 maja 2009 r., BDF1/4900/14/14/RN-2/09/534, Biul. NDFP 2009 nr 3, poz. 9, LEX nr 564435
- [105] Orzeczenie GKO z dnia 8 czerwca 2009 r., BDF1/4900/30/28-29/RN-4-5/09/1113, Biul. NDFP 2009, nr 3, poz. 11, LEX nr 564437
- [106] Orzeczenie GKO z dnia 8 listopada 2010 r., BDF1/4900/88/99/10/2396, LEX nr 794046
- [107] Orzeczenie RKO z dnia 13 września 2010 r., RIO-IV-R-10/10-K-25/10, Biul. NDFP 2011 nr 1, poz. 3, LEX nr 834561

- [108] Orzeczenie RKO z dnia 13 marca 2012 r., RIO.XII.53-1/12, Biul.NDFP 2012/2/2, LEX nr 1217024
- [109] Orzeczenie RKO z dnia 28 czerwca 2012 r., RKO-522/3/12, Biul. NDFP 2012 nr 4, poz. 1, LEX nr 1303211
- [110] Orzeczenie RKO z dnia 23 kwietnia 2013 r., RIO.XII.53-09/13, Biul.NDFP 2013/4/1, LEX nr 1400141
- [111] Orzeczenie RKO z dnia 14 czerwca 2013 r., NDB-50/L/23/13, Biul.NDFP 2013/4/4, LEX nr 1400144