

JERZY MAŁECKI

FINANSE GMINY SAMORZĄDOWEJ *DE LEGE LATA*
I *DE LEGE FERENDA*

Kwestie finansowe gmin jako podmiotów publicznoprawnych są ze wszech miar sprawami ustrojowymi, które z uwagi na swą rangę winny znaleźć odzwierciedlenie w konstytucji. Nie można bowiem żadną miarą zapominać o tym, że to właśnie sprawy finansowe były bezpośrednią przyczyną wykształcenia się współczesnych ustrojów demokracji parlamentarnej, oraz że kompetencje finansowe decydują o faktycznym władztwie i w państwie, i w gminie. I właśnie Polska obok Anglii należy do tych państw, gdzie najwcześniej i najpełniej wykształcił się demokratyczny ustrój, związane z nim oryginalne oraz powszechnie do dnia dzisiejszego stosowane na całym świecie instytucje prawne gospodarki budżetowej¹. Tak niewiele jest przy tym instytucji prawnych rodem z Polski, powszechnie stosowanych do dnia dzisiejszego.

Nowela do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 8 III 1990 r.² nie sformułowała precyzyjnie, w sposób godny swej rangi ustrojowej, czym Jest samorząd terytorialny, jakie jest jego miejsce w systemie sprawowania władzy; w sposób wyjątkowo lakoniczny potraktowała takie kwestie strategiczne, jak zasady gospodarki finansowej gmin. Nie ma więc żadnych konstytucyjnych gwarancji, iż zwykłe i jakże zmienne ustawodawstwo respektować będzie konstytucyjne ramy gospodarki

finansowej gmin Najważniejsze dla gmin zagadnienia, takie jak: budżet, podział dochodów między państwo i samorząd terytorialny, majątek gminy, status przedsiębiorstw użyteczności publicznej regulowane więc mogą być zupełnie dowolnie przez zwykłe ustawy i akty podstawowe.

Ten sposób regulacji prawnej obniżać musi ustrojową rangę samorządu terytorialnego.

Sama zaś praktyka ustawowego regulowania zagadnień gospodarki

¹ Zob. J. Bielak, *Ogólna charakterystyka ustawy budżetowej z roku 1768*. *Finanse* 1968, nr 1, s. 15 i n.; N. Gajl, *Budżet a skarb państwa*, Warszawa 1974, s. 58 i n.

² Dz. U. 1990, nr 16, poz. 94.

finansowej gmin opiera się na błędnych założeniach, którym można zarzucić przede wszystkim wycinkowość, fragmentaryczność, Mankietowość, a także rozczłonkowanie jednolitej przecież tematyki pomiędzy kilka ustaw i cały szereg aktów podustawowych. Potwierdzeniem powyższego może być chociażby art. 63 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym³, który stanowi, iż w odrębnych ustawach określone mają być: sposób powoływania, organizacji i szczegółowe zasady działania regionalnych izb obrachunkowych; podatki, opłaty i wpływy uznane za dochody gmin; ogólne zasady procedury budżetowej w gminach, gospodarki finansowej i rachunkowości publicznej oraz jednolitej klasyfikacji budżetowej; warunki zaciągania pożyczek przez gminy.

Brak finansowo-prawnych podstaw działalności gmin w momencie uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym sprawił, iż art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z 10 V 1990 r. — przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁴ postanowił, aby gminy nadal działały w gorszej przepisów o gospodarce finansowej rad narodowych i wykonywały budżety uchwalone przez byłe rady. Na samym więc początku reaktywowania samorządu terytorialnego, rozwiązania ustrojowe zostały obciążone balastem rozwiązań prawno-finansowych minionych okresów, przekreślając powszechne oczekiwania na nową jakość działania gmin. Wydaje się, że obecny ustawodawca w niedostatecznym zakresie skorzystał z pouczających doświadczeń legislacyjnych okresu dwudziestolecia międzywojennego. W okresie tym, najpierw w latach 1923 - 1924⁵, ujednolicono i skodyfikowano system finansowy związków komunalnych, a dopiero 10 lat później zdecydowano się na częściowe ujednoczenie i skodyfikowanie samych rozwiązań ustrojowych⁶.

Wtłaczanie reaktywowanego samorządu terytorialnego w prawne ramy gospodarki finansowej rad narodowych było zaprzepaszczeniem niepowtarzalnej możliwości skorygowania niewłaściwego ujęcia legislacyjnego gospodarki lokalnej. Zmiany te winny pójść w tym kierunku, ażeby całość regulacji prawnych gospodarki finansowej samorządu wkomponować w przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, bądź też — co wydaje się bardziej uzasadnione z merytorycznego i tech-

³Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

⁴Dz. U. 1990, nr 32, poz. 191.

⁵Zob. ustawę z 11 VIII 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. 1923, nr 94, poz. 747) oraz rozp. Prezydenta RP z 17 VI 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. 1924, nr 51, poz. 522).

⁶Por. ustawę z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294).

nicznego punktu widzenia — ograniczyć albo nawet wyłączyć regulacje zasad gospodarki finansowej gmin z ustawy o samorządzie terytorialnym, zamieszczając w niej przepis odsyłający do odrębnej ustawy o gospodarce finansowej samorządu terytorialnego, regulującego tę problematykę w sposób kompleksowy.

Ujemne skutki niewłaściwej praktyki legislacyjnej, przejawiające się w braku kompleksowego uregulowania zasad gospodarki finansowej gmin w momencie wejścia w życie przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym, przejawiają się praktycznie w tym, że przedłuża się niebezpiecznie proces tworzenia nowych ram prawnofinansowych gmin. Ministerstwo Finansów dopiero z końcem lipca 1990 r. podjęło prace koncepcyjne na tzw. tezami do projektu ustawy o dochodach gmin, zasadach subwencjonowania, warunkach zaciągania pożyczek i emisji obligacji oraz o regionalnych izbach obrachunkowych.

Przełożony ostatecznie Sejmowi 17 X 1990 r. rządowy projekt ustawy o dochodach gmin, zasadach subwencjonowania, warunkach zaciągania pożyczek i emisji obligacji oraz o regionalnych izbach obrachunkowych (druk sejmowy nr 571) opierając się na błędnych przesłankach legislacyjnych, powielił w dużym stopniu scentralizowany system finansowania rad narodowych z lat 1950-1990, grożąc tym samym unicestwieniem na samym starcie idei gminy samorządnej. Nic więc dziwnego, że projekt tej ustawy rządowej spotkał się z powszechną krytyką samych gmin, sejmików wojewódzkich i Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, czego wyrazem były liczne uchwały i rezolucje kierowane do wielu organów państwowych. Również w trakcie prac sejmowych, posłowie i eksperci wskazywali na nieadekwatność proponowanych rozwiązań, na swoiste stawianie parlament „pod ścianą”, gdyż w świetle art. 52 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym projekty budżetów gmin (opracowane według nowych reguł prawnych właściwych finansom gminy samorządnej) winny być przedłożone radzie gminy najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zarzą-

gnam nie były natomiast w stanie (sytuacja ta trwała jeszcze w lutym 1991 r.) opracować preliminarzy budżetowych na 1991 r. z uwagi na brak podstawowych informacji: o dochodach własnych i ich wielkości; o rodzajach i wielkości subwencji oraz dotacji celowych na zadania własne i zlecone; braku nowych przepisów regulujących procedurę i technikę opracowania budżetów gminnych.

W sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej końca 1990 r. wszelkie ustawowe regulacje gospodarki finansowej gmin mogły mieć jedynie charakter tymczasowy, przejściowy na 1991 r., a to ze względu

m.in. na:

— przewidywane uchwalenie nowej konstytucji, której uwarunko-

wania i zasady finansowe działania państwa oraz samorządu terytorialnego mają fundamentalne znaczenie dla przyszłych regulacji ustawowych;

— brak rozstrzygnięć ustawowych najbardziej podstawowych zagadnień z zakresu finansów publicznych właściwych gospodarce rynkowej (np. w zakresie zasadniczej przebudowy systemu podatków i opłat, zasad i konstrukcji budżetu państwowego, stworzenia podstaw prawnych rynku kapitałowego czy statusu finansowego przedsiębiorstw komunalnych);

— brak jakichkolwiek rachunków symulacyjnych (a nawet możliwości przeprowadzenia), a odnoszących się do wydajności poszczególnych, proponowanych wariantowo dochodów gmin, różnych metod subwencjonowania, a także nie posiadania aktualnych informacji o sytuacji finansowej gmin.

Z tego też względu, Sejm uwzględniając niektóre ze zgłaszanych zastrzeżeń wobec przedłożenia rządowego, nadał m.in. uchwalonej 14 XII 1990 r. ustawie o dochodach i subwencjonowaniu gmin charakter tymczasowy, prowizoryczny dla roku 1991⁷. Art. 28 tejże ustawy zobowiązuje jednocześnie Radę Ministrów do przedstawienia w terminie do 31 VIII 1991 r. — projektu ostatecznego i trwałego uregulowania dochodów oraz gospodarki finansowej gmin.

Przy konstruowaniu tego przyszłego systemu finansowego gminy należy przyjąć zasadę, iż samorząd musi mieć nie tylko prawo samodzielnego wydawania grosza publicznego, ale także możliwości określonej samodzielności w jego zdobywaniu. Samodzielność w zdobywaniu środków finansowych gmina uzyskuje dopiero przez prawo samodzielnego obciążania pewnych źródeł podatkowych przydzielonych wyłącznie do jej dyspozycji (posiadanie tzw. samorządowych podatków samodzielnego lub dodatków do podatków państwowych). Nie można żadną miarą uznać za odpowiadający istocie samorządności system udziałów gmin w niektórych podatkach państwowych. Udział w podatku państwowym to odmiana dotacji, tyle że przydzielana na czas nieokreślony. Nadal więc aktualne dla kształtowania systemu finansowego gminy samorządnej pozostają wywody Romana Rybarskiego, autora klasycznego podręcznika nauki skarbowości, iż: „Samorząd musi mieć samodzielne źródła dochodów. Niech ma źródła podatkowe, niech uchwała ich pobór, żeby ponosić odpowiedzialność za to, że zdecydował się wprowadzić na ludność obciążenia. Wtedy samorząd jest związany i można

⁷ Por. ustawę z 14 XII 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990, nr 39 poz. 517).

poddać jego działalność krytyce. Jest rzeczą najgorszą, jeżeli podstawą finansów jest dotacja skarbową państwową. Wtedy nie ma mowy o samorządzie. Kto pieniądze daje, ten stawia takie czy inne warunki"⁸.

Przy konstruowaniu docelowego modelu dochodów gmin, inspirujące być mogą przedwojenne zasady podziału dochodów z podatków i opłat obowiązujące w województwie śląskim. Na podstawie, art. 5 ustawy konstytucyjnej z 15 VII 1920 r. zawierającej statut organiczny województwa śląskiego⁹ — dochody z podatków i opłat pobieranych na tym obszarze miały w całości wpływać do Skarbu Śląskiego, a z środków tych Skarb Śląski miał odprowadzać na potrzeby ogólnopństwowe część odpowiadającą liczbie mieszkańców i sile podatkowej Śląska, obliczaną w następujący sposób:

$$\frac{e}{2} - \frac{d}{2} \cdot \frac{a}{b},$$

gdzie:

- a — ludność cywilna województwa śląskiego.
- b — ludność cywilna Rzeczypospolitej Polskiej wraz z woj. śląskim.
- c — dochód ogólny Skarbu Śląskiego z podatków i opłat pobieranych na obszarze Śląska, bez dodatków do podatków,
- d — dochód ogólny Skarbu Rzeczypospolitej i Skarbu Śląskiego z podatków i opłat wszelkiego rodzaju, bez dodatków do podatków.

Powyższa metoda podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd oparta więc była na bardzo przejrzystych i obiektywnych kryteriach uwzględniających dwa zasadnicze czynniki, a mianowicie: siłę dochodową i ilość mieszkańców. Do tej przedwojennej metody, tzw. tangenty¹⁰, nawiązują te postulaty praktyków, które proponują, aby dochodami gmin były wszelkie wpływy z danin publicznych pobieranych na danym obszarze (z ewentualnym wyłączeniem takich dochodów, jak wpływy z ceł czy od podatku importowego pobieranego na granicy) i by jednocześnie określić, jaka część tych dochodów ma być odprowadzana do budżetu państwowego.

Ustawa z 14 XII 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. nie przydziela wszystkich dochodów podatkowych gminie i nie określa udziału w tych dochodach Skarbu Państwa Art. 1 teŹże ustawy wylicza tzw. samoistne podatki komunalne, natomiast art. 3 określa udziały gmin w podatkach państwowych. W porów-

⁸ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1934, s. 334-335.

⁹ Dz. U. 1920, nr 73, poz. 497.

¹⁰ Tangenta — to popularna nazwa części dochodów odprowadzanych do skarbu państwa.

naniu do rozwiązań obowiązujących w 1990 r.¹¹ tymczasowa ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania pozbawia samorząd niektórych wpływów podatkowych, np. podatku obrotowego i dochodowego od jednostek gospodarki nie uspołecznionej, podatku od wynagrodzeń czy podatku wyrównawczego. Nowe źródła dochodów gmin w 1991 r. związane są przede wszystkim z udziałami w podatkach państwowych, których wielkość została przez Sejm znacznie zwiększona w stosunku do projektów rządowych. Rząd wniósł w tej sytuacji autopoprawkę do projektu ustawy budżetowej na 1991 r., proponując zmniejszenie o przeszło 9 bin. złotych kwotę subwencji ogólnej dla gmin, twierdząc, iż samorząd będzie dysponował zbyt wielkimi środkami na pokrycie swych wydatków.

Jak odmienne od obecnego stanowiska Ministerstwa Finansów było podejście przedwojennego Ministerstwa Skarbu do kwestii finansów komunalnych, świadczyć może uzasadnienie projektu ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 1923 r. Współtwórca tej ustawy, ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu, Bolesław Markowski tak pisał: „Projektowana ustawa osiągnie zamierzony cel, jeżeli uniezależni pod względem finansowym samorząd komunalny od Państwa. Związki komunalne winny, zgodnie ze swym charakterem i przeznaczeniem, oprzeć swój byt finansowy na własnych dochodach. Utrzymywanie samorządu z funduszy Skarbu Państwa jest sprzeczne z zadaniem i celem samorządu”¹². Dlatego też subwencje i dotacje państwowe dla związków komunalnych były czymś zupełnie wyjątkowym, przydzielano je jedynie na ściśle określone cele i stanowiły zaledwie kilka procent ogólnych dochodów budżetowych¹³.

W tej sytuacji trudno się dziwić, że obecne polskie gminy nie chcą i nie mogą zaakceptować propozycji, rządowych, by subwencje i dotacje stanowiły w systemie zasilania przeciętnie 50% dochodów budżetowych. Propozycja tak dużego udziału subwencji i dotacji w strukturze dochodów budżetów gmin wydaje się być sprzeczna z wykładnią gramatyczną art. 47 Konstytucji RP nakazującym, by subwencje miały jedynie charakter uzupełniający w stosunku do dochodów własnych gmin. W świetle doświadczeń związanych z przyznawaniem subwencji ogólnej dla gmin na 1991 r. trudno też uznać, że spełniona została dyspozycja art. 55

¹¹ Zob. art. 20 ust. 1 ustawy z 3 XII 1984 r. o prawie budżetowym (Dz. U. 1984, nr 56, poz. 283 z późn. zm).

¹² B. Markowski, J. Horoszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, D. Strzeszewski, *O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy*. Warszawa 1923, s. 65.

¹³ K. Niemski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946, s. 37; A. W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918 - 1939*, Warszawa 1971, s. 187.

ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym odnośnie obiektywizacji kryteriów jej ustalania. Samo Ministerstwo Finansów w nie publikowanej „informacji z 23 XII 1990 r. o zasadach kalkulacji, wielkości subwencji ogólnych dla gmin na 1991 r., sposobie ich podziału na poszczególne gminy oraz o przewidywanych skutkach finansowych” m.in. stwierdza, iż podstawą określenia kwoty subwencji ogólnych dla gmin zaproponowanej w projekcie ustawy budżetowej na 1991 r. był szacunek globalnych dochodów i wydatków gmin w 1991 r. Z opracowania tego wynika również, iż dochody kalkulacyjne poszczególnych gmin zostały obliczone poprzez przeszacowanie dochodów gmin z roku 1989 na warunki roku 1991. Ministerstwo Finansów ma przy tym świadomość, że ta metoda obliczania subwencji ogólnej jest na tyle niedoskonała, iż w przypadku poszczególnych gmin mogą wystąpić istotne rozbieżności między wyliczonymi dla nich dochodami kalkulacyjnymi a zaplanowanymi przez nie faktycznymi dochodami.

W świetle powyższego uzasadniona wydaje się być teza, że subwencje ogólne przydzielane gminom na 1991 r. według zasad przewidzianych w rozdziale 2 ustawy z 14 XII 1991 r. o dochodach gmin i zasadach subwencjonowania w 1991 r. oraz zastosowanej przez Ministerstwo Finansów metodyki jej obliczania nie mogą mieć charakteru obiektywnego, lecz w dużym stopniu charakter uznaniowy. Wbrew też wyraźnym postanowieniom art. 12 ust. 2 i 6, art. 14 ust. 1, art. 18 tymczasowej ustawy o dochodach gmin i zasadach subwencjonowania — zasady liczenia i podziału subwencji ogólnej nie zostały uprzednio zaopiniowane przez ogólnopolską reprezentację gmin.

W przyszłej kompleksowej ustawie o finansach samorządu terytorialnego ewentualna kwota globalna subwencji dla gmin winna mieć wskaźnikowy charakter, najlepiej w postaci stałego udziału w wpływach budżetu państwowego, jego określonych źródłach (np w podatku od sprzedaży towarów i usług). Wszelkie bowiem subwencjonowanie i dotowanie gmin musi nawiązywać do zdolności finansowej budżetu państwowego, dochodów państwa. Z tego też względu metodologicznie niewłaściwe było nawiązywanie w obliczeniach ministerialnych dla celów subwencjonowania do wydatków bieżących i majątkowych gmin. Wyliczenia te zresztą, zakładające wystąpienie w 1991 r. nadwyżki w budżetach lokalnych na kwotę 1,5 bln. złotych nie pozostawały we właściwej korelacji ze zgłaszanymi potrzebami przez samorząd terytorialny.

W związku z przejściem przez szereg gmin długów po byłych radach narodowych i braku drożności obowiązujących przepisów finansowych, wiele z gmin popadło w stan znacznego zadłużenia, uniemożliwiający normalny i równy start tym jednostkom. Powołana przez premiera komisja rządowa pod kierownictwem Jerzego Reguńskiego zbadała sytua-

cję finansową 2337 gmin, na podstawie wykonania budżetów po trzech kwartałach 1990 r. Po weryfikacji danych, a głównie uwzględnieniu faktu, że w części gmin zobowiązania mogły być wyolbrzymione, komisja oceniła skalę braków w budżetach gmin w 1990 r. na minimum 2,5 bln. zł. Deficyt budżetowy występował przede wszystkim w szeregu dużych aglomeracjach miejskich i miastach, a spowodowany był m.in. znacznie niższymi niż planowano dochodami w wyniku recesji gospodarczej, zbyt dużym zaangażowaniem inwestycyjnym w latach poprzednich, obciążeniem dochodów własnych gmin wpłatami do budżetu wojewódzkiego, zaciąganiem wysokooprocentowanych kredytów bankowych na sfinansowanie bieżących wydatków (często były to zadania zlecone administracji rządowej). Komisja w swym raporcie do premiera stwierdziła, iż nie można dopuścić do tego, aby całość niedoborów i zadłużeń z 1990 r. obciążęło gminy w roku następnym. Jako dopuszczalną granicę zobowiązań gmin, które pozostałyby na 1991 r., komisja uznała kwotę 1 bln. zł. Zmniejszenie zadłużenia gmin proponowano osiągnąć poprzez: ograniczenie lub likwidację udziałów budżetów wojewódzkich w dochodach gmin, z równoczesnym przesunięciem środków z tego tytułu do budżetów samorządowych; zasilenie pozostałych deficytowych i zadłużonych gmin dodatkową kwotą dotacji celowej w wysokości co najmniej 1 bln. zł. Komisja w swym raporcie dla premiera stwierdziła ponadto, iż kwota kilkudziesięciu miliardów złotych (40 - 50 mld.), jaką przewidywało na zasilenie Ministerstwo Finansów, jest w tak rażącej dysproporcji do potrzeb, że przekreśla sens jakichkolwiek działań.

Problem pomocy finansowej w celu oddłużenia gmin, wymaga więc nadal pilnego rozstrzygnięcia. Nie może to być tylko recepta mechanicznego ograniczania wydatków lokalnych i zaciskania pasa. Trzeba bowiem wyraźnie podkreślić to, iż nadwyżka budżetu centralnego za 1990 r. osiągnięta została kosztem terenu, przerwania na jego barki całego szeregu spraw, przy jednoczesnym zmniejszeniu wpływów (poprzez ustanowienie udziałów budżetu centralnego w budżetach terenowych). Dlatego przewyciężenie odziedziczonych trudności finansowych gmin powinno nastąpić poprzez zorganizowaną akcję rządową, na wzór przedwojennego indywidualnego procesu oddłużeniowego przeprowadzanego przez centralną i wojewódzkie komisje oszczędnościowo-oddłużeniowe¹⁴.

¹⁴ Zob. np. rozp. Prezydenta RP z 24 X 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. 1934, nr 94, poz. 846; zm.: Dz. U. 1935, nr 82, poz. 505 oraz 1936, nr 36, poz. 278); dekret Prezydenta RP z 13 XI 19 o ulgach w spłacie niektórych zobowiązań gmin wiejskich (Dz. U. 1936, nr 84, poz. 584); rozp. Prezydenta RP z 24 X 1934 r. w sprawie rozrachunku pomiędzy Skarbem Państwa a gminą miasta st. Warszawy (Dz. U. 1934, nr 96, poz. 869).

Wątpliwości nasuwają także ostatnie rozwiązania prawne polegające na objęciu samorządu terytorialnego postanowieniami ustawy z 5 I 1991 r. — prawo budżetowe¹⁵, według więc tych samych reguł co podmioty państwowe. Tego rodzaju ujęcie sprawia, że gminy nadal w świetle nowego prawa budżetowego są traktowane jako „zdecentralizowane organy władzy państwowej w terenie”. Warto więc i w tym miejscu przypomnieć i o tym, że do 1949 r.¹⁶ gospodarka budżetowa samorządu i państwa opierała się na odrębnych podstawach prawnych, nie było tzw. wspólnej ustawy o prawie budżetowym. Stosowany od 1950 r. jednolity model gospodarki budżetowej państwa i gminy właściwy jest scentralizowanemu modelowi prawa radzieckiego, wydaje się być sprzeczny z istotą samorządności lokalnej i polskimi tradycjami w tym względzie, zamazuje istotne różnice pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym.

W przyszłej ustawie o gospodarce finansowej gminy celowym byłoby zamieszczenie odpowiednich przepisów budżetowych, rozrzuconych dotychczas zarówno w ustawie o samorządzie terytorialnym, jak i w ustawie o prawie budżetowym. Ustawa ta spełniałaby wówczas w pewnym zakresie wymogi kodeksu finansowego gminy, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom praktyki w tym względzie. Budżet gminy ma swoją specyfikę i należałoby to m.in. uwzględnić w podziale go na trzy zasadnicze części: budżet bieżący, budżet inwestycyjny, budżet na zadania zlecone.

Kierunki zarysowanej powyżej przebudowy finansów gminy samorządowej zgodne są z trendami współczesnego ustawodawstwa europejskiego¹⁷, a w szczególności z tzw. Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego przyjętą przez Radę Europy. Art. 9 tej Karty, zatytułowany *Zasoby finansowe społeczności lokalnych* zakreśla ramy prawne dla krajowego ustawodawstwa finansowego państw członkowskich.

¹⁵ Dz. U. 1991, nr 4, poz. 18.

¹⁶ Zob. J. Małecki, *Finanse rad narodowych w województwie poznańskim*, w: *Wojewódzka Rada Narodowa w Poznaniu — Poznańskie w 40-lecie Polski Ludowej*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1987, s. 158 i n.

¹⁷ Szerzej na ten temat por. H. Elsner, *Das Gemeindefinanz-system*, Köln 1979; F. Zimmermann, *Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1988; *Finanse lokalne w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych*, pod red. E. Ruśkowskiego, Białystok 1989.

FINANCES OF A SELF-GOVERNING COMMUNE *DE LEGE LATA*
AND *DE LEGE FERENDA*

S u m m a r y

Bringing back to life the territorial self-government in Poland makes it necessary to define the legal grounds of its financial activity. To accomplish this task, it is necessary to amend the Constitution and many statutes of lower rank.

Financial legislation presently in force is highly inadequate. On the one hand, there are still many regulations adopted during the communist period, and, on the other hand, new financial legislation is of provisional or blank rule character. Besides, financial regulations pertaining to communes are diffused in many legislative acts.

Hence, it is necessary to prepare and pass a new statute (code) on financial economy of communes.