

Iwona Lubimow-Burzyńska

Uniwersytet Zielonogórski

OBSZARY SAMODZIELNOŚCI GMIN

1. Wstęp

Istotą decentralizacji jest ustawowe przeniesienie zadań i kompetencji decyzyjnych ze szczebla centralnego na administracyjne struktury terenowe. Zatem organy szczebli najniższych korzystają z prawa ustanowionej samodzielności i niezależności, podlegając jedynie nadzorowi sprawowanemu w imieniu państwa przez organy administracji rządowej wyższych szczebli [7, s. 57].

Proces decentralizacji administracji publicznej skłania ustawodawcę do zapewnienia organom niższego szczebla samodzielności w realizacji zadań. Samodzielność ta nie jest samodzielnością bezwzględną, gdyż realizowana jest w ramach jednego porządku prawnego.

O samodzielności gminy można mówić w aspektach:

1) samodzielności ekonomiczno-organizacyjnej, w tym:

- samodzielności rady gminy,
- samodzielności wójta (burmistrza, prezydenta),
- samodzielności gminy w sferze zadaniowej;

2) samodzielności finansowej, w tym:

- samodzielności dochodowej,
- samodzielności wydatkowej.

2. Aspekty samodzielności ekonomicznej-organizacyjnej gmin

W Polsce organy gminy tworzone są na podstawie o ustawy o samorządzie gminnym [11] i tworzą je: rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Rada gminy jest organem o kompetencji generalnej. Sprawy właściwe wyłącznie dla rady gminy można ująć w głównych kategoriach [1, s. 186]:

- 1) stanowienie o organizacji i kierunkach działania gminy,
- 2) dokonywanie obsady osobowej organów,
- 3) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat,
- 4) decydowanie o współdziałaniu z innymi gminami,
- 5) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy.

Do szczegółowych kompetencji rady gminy należy [11]:

- 1) uchwalenie statutu gminy (art. 22);
- 2) uchwalenie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z jego wykonania oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium wójtowi;
- 3) uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 4) uchwalenie programów gospodarczych;
- 5) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy dotyczących:
 - określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej,
 - emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
 - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
 - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,
 - zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy,
 - tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich;
- 6) określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta, tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek;
- 7) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach;
- 8) uchwalanie podatków i opłat w granicach kompetencji;
- 9) ustalanie wynagrodzenia wójta oraz nakreślanie kierunków jego działania, a także przyjmowanie sprawozdania z jego działalności;
- 10) określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
- 11) powołanie i odwołanie skarbnika i sekretarza gminy;
- 12) ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (art.18 ust. 2 pkt 7);
- 13) podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej (art. 8 ust. 2, art.18 ust. 2 pkt 11);

- 14) podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i planów publicznych oraz wznoszenia pomników (art. 18 ust. 2 pkt 13);
- 15) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy (art. 18 ust. 2 pkt 14);
- 16) określanie zasad zbycia, nabycia i obciążenia nieruchomości;
- 17) uchwalanie kierunków współpracy z innymi gminami w Polsce, poza granicami i inne;
- 18) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Rada gminy w całym okresie swojego funkcjonowania wpływa na działalność wykonywaną przez gminę. Ze względu na charakter prawny, uprawnienia rady gminy można podzielić na stanowiące i kontrolne.

Stanowiące kompetencje rady, określone w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, oznaczają prawo do podejmowania decyzji wiążących prawnie ich adresatów. Mogą one obowiązywać organy gminy lub wszystkie podmioty na terenie gminy. Dzięki tym kompetencjom rada określa prawne warunki działania pozostałych organów gminy.

Kontrolne uprawnienia rady polegają na badaniu zgodności z prawem oraz z uchwałami rady działalności wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych. Sprawując kontrolę, rada gminy powołuje komisję rewizyjną. W skład tej komisji wchodzi radni z wyjątkiem przewodniczącego rady, jego zastępców oraz członków zarządu. Komisja rewizyjna opiniuje wykonywanie budżetu w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi. Komisja ta ponadto może wykonywać inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Szczegółowe zasady i tryb działania komisji rewizyjnej ustalony jest w statucie gminy [1, s. 188].

Jednoosobowym organem wykonawczym gminy jest wójt [12], którego kadencja rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy. Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy, wykonuje uchwały gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Do zadań wójta należy m.in.:

- przygotowanie projektów uchwał rady gminy, ogłoszenie uchwały budżetowej,
- określenia sposobu wykonywania uchwał,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- wykonanie budżetu, ogłoszenie sprawozdania z jej wykonania,
- kierowanie urzędem gminy oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.
- przedłożenie wojewodzie uchwał zarządu w ciągu 7 dni od daty podjęcia,
- wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach (osobiście lub przez upoważnionych pracowników).

Przyznanie wójtowi uprawnienia do kierowania bieżącymi sprawami wynika z tego, że jest on kierownikiem urzędu. Z tej racji jest on predestynowany do załatwiania spraw zwanych bieżącymi, związanych ze sprawnym funkcjonowaniem gminy. Oprócz tego wójt jest reprezentantem gminy na zewnątrz.

Ponadto organy gmin uzyskują na podstawie ustawy kompetencyjnej następujące uprawnienia wobec różnych służb i inspekcji w zakresie stanu bezpieczeństwa na terenie gminy:

- rozpatrywanie informacji o stanie bezpieczeństwa na terenie gminy i ewentualne wskazywanie niezbędnych kierunków działań odpowiednich służb (rada gminy) w dziedzinach:
 - ochrony środowiska (Państwowy Inspektorat Ochrony Środowiska – PIOŚ),
 - bezpieczeństwa sanitarnego (Państwowy Inspektorat Sanitarny – PIS),
 - bezpieczeństwa i porządku publicznego (policja);
- wydawanie poleceń służbom i inspekcjom (wójt, burmistrz) w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia społeczności lokalnej w zakresie bezpieczeństwa:
 - środowiska (PIOŚ),
 - sanitarnego (PIS),
 - sanitarno-weterynaryjnego (powiatowemu lekarzowi weterynarii),
 - przeciwpożarowego (straży pożarnej),
 - bezpieczeństwa i porządku publicznego (policji).

Analiza ustawowych uprawnień organów samorządu terytorialnego w Polsce wskazuje, iż mają one zagwarantowane wiele kompetencji i swobodę działania w zakresie rozwiązywania lokalnych problemów społeczno-ekonomicznych. Największym zakresem uprawnień dysponują rady gminne i burmistrzowie, do których *de facto* należy zarządzanie gminą. Kompetencje, tryb wyboru organów samorządowych i prawo do bezpośredniego uczestnictwa społeczności lokalnej stanowią niewątpliwie wyraz demokratyzacji rządów.

3. Samodzielność finansowa gmin

Samodzielność gminy w prowadzeniu gospodarki finansowej jest ściśle związana z ustawowymi uprawnieniami do gromadzenia dochodów oraz ich wydatkowania. Istotą samodzielności finansowej jest zapewnienie gminom dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie.

Samodzielność finansowa nie oznacza dowolności w zakresie pobierania dochodów oraz dysponowania nimi. Samodzielność gminy przejawia się w wielu płaszczyznach i przy zastosowaniu różnych instrumentów. Gwarantem samodzielności gminy są źródła prawa kształtującego ich ustrój (konstytucja, ustawy oraz statut jednostki). Rozwinięciem zasady samodzielności są unormowania określające wykonywanie zadań publicznych (w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), dysponowanie wyodrębnionym mieniem oraz prowadzenie samodzielnej gospodarki na podstawie budżetu [6, s. 34].

W literaturze można znaleźć trzy podstawowe grupy ujęć i definicji dotyczących pojęcia i znaczenia samodzielności finansowej i samofinansowania:

1) afirmujące samofinansowanie, stwierdzające, iż wysoka decentralizacja i niezależność finansowa są warunkiem rzeczywistej samodzielności i autonomii gminy,

2) zakładające nadrzędną rolę państwa w sektorze publicznym i, co za tym idzie, konieczność silnego uzależnienia samorządu terytorialnego od władz centralnych,

3) umiarkowane, o charakterze mieszanym.

Dominują poglądy mieszane, uwzględniające współczesne realia. Jednak różni autorzy akcentują różne aspekty samodzielności [3, s. 62].

Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego następujące prawa, wyznaczając w ten sposób zakres ich samodzielności finansowej:

- prawo do osobowości prawnej (art. 165 ust. 1),
- prawo własności oraz inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1),
- prawo do posiadania adekwatnych do zadań środków finansowych (art. 167 ust. 1 i 4),
- prawo do ustawowego określania źródeł dochodów (art. 167 ust. 3),
- prawo do władztwa podatkowego polegającego na określaniu stawek w podatkach i opłatach lokalnych w zakresie określonym ustawowo (art. 168),
- prawo do zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego środkami pochodzącymi z trzech rodzajów źródeł: dochodów własnych, subwencji ogólnych oraz dotacji celowych z budżetu państwa (art. 167 ust. 2),
- określenie zasad i kryteriów nadzoru i kontroli nad działalnością finansową samorządu (art. 171 ust. 1, pkt 2) [5, s. 78].

Można wyodrębnić dwa zakresy pojęcia samodzielności finansowej gminy:

- Według szerokiego ujęcia samodzielność ta oznacza prawnie zagwarantowaną możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków.
- Według wąskiego ujęcia samodzielność finansową można odnieść do tych publicznych środków finansowych, które gminy mogą pozyskiwać we własnym zakresie.

Zatem o zakresie samodzielności finansowej gminy decyduje wielkość zasobów pieniężnych przekazanych do jego samodzielnej dyspozycji (w relacji do wielkości zasobów pieniężnych państwa) oraz zakres swobody w kształtowaniu wydatków, wydatkowaniu środków, organizacji budżetów samorządowych, planowaniu budżetowym i wykonywaniu budżetu.

Problem samodzielności gmin w dziedzinie finansów przejawia się w kilku grupach zagadnień determinowanych przez:

- wielkość faktycznych dochodów gmin,
- zakres i wydajność źródeł tych dochodów,
- realny wpływ i sposób oddziaływania gmin w kierunku zwiększenia dochodów,
- zakres i rodzaj wydatków, które mogą być wykonywane przez gminę.

Jednocześnie należy podkreślić, że istotny jest zakres i wydajność źródeł dochodów, natomiast mniejsze znaczenie ma rodzaj źródła.

Samodzielność finansowa nie oznacza samowystarczalności finansowej, ponieważ gminy nie są w stanie gromadzić takich dochodów, które równoważyłyby wydatki, mają jednak wpływ na strukturę dochodów budżetowych. Samodzielność gmin w zakresie uzyskiwanych dochodów jest ograniczona. Ograniczenia te wynikają z dwóch powodów: po pierwsze gminy mogą pozyskiwać środki finansowe tylko ze źródeł wymienionych ustawowo (organy gmin nie mogą więc dowolnie ustalać źródeł dochodów budżetowych). Po drugie gminy nie mają wpływu na kształt podziału środków finansowych między państwem a budżetami gmin, ponieważ to również jest regulowane ustawami. Wiąże się z tym pojęcie władztwa dochodowego i podatkowego.

4. Władztwo podatkowe i dochodowe gminy

Pojęcie władztwa dochodowego polega na uprawnieniach do rezygnacji z części dochodów, pozyskiwaniu przychodów budżetowych, a także występowaniu z inicjatywą wobec innych dysponentów środków publicznych oraz podejmowaniu własnych inicjatyw gospodarczych.

Władztwo podatkowe gminy ogranicza się do prawa do:

- pobierania określonych podatków i opłat lokalnych na rzecz budżetu gminy,
- kształtowania niektórych elementów konstrukcyjnych, np. ustalania stawek w podatkach i opłatach lokalnych (dotyczy to podatku od nieruchomości, od środków transportowych),
- obniżania podstawy podatku rolnego i leśnego,
- zarządzania poboru niektórych podatków i opłat lokalnych w drodze inkasa (np. w przypadku podatku od posiadania psów),
- zaniechania poboru podatków i opłat stanowiących dochody gminy (jest to możliwe w zakresie podatku od posiadania psów i opłaty administracyjnej),
- odroczenia i umorzenia zobowiązań podmiotów wobec gminy [10, s. 39].

Upoważnienia do podejmowania uchwał podatkowych przez rady gminy są instrumenty zawarte w następujących aktach:

- 1) ustawie o podatku i opłatach lokalnych,
- 2) ustawie o podatku rolnym,
- 3) ustawie o podatku leśnym,
- 4) ustawie – ordynacja podatkowa [2, s. 116].

Orócz instrumentów podatkowych leżących w gestii rady gminy (poziom stawek oraz zakres zwolnień), istnieją także takie instrumenty, jak: ulgi, odroczenia, umorzenia i zaniechanie poboru podatków i opłat lokalnych, rozkładanie na raty. Prawo do korzystania z tych instrumentów w zakresie podatków i opłat wpłacanych na rachunek gminy należy do kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta

miasta. W przypadku podatków i opłat lokalnych pobieranych przez urzędy skarbowe urząd może stosować ww. instrumenty wyłącznie na wniosek lub za zgodą wójta, burmistrza, prezydenta miasta [9, s. 180].

5. Samodzielność wydatkowa gmin

Samodzielność wydatkowa to swoboda decyzji w zakresie sposobu i rodzaju wydatków [8, s. 21]. Ma ona swoje umocowanie prawne w art. 163-166 konstytucji. Samodzielność wydatkową można również określić jako prawo władz gmin do decydowania o rodzaju wykonywanych zadań. Poziom i struktura wydatków gmin zależy od zakresu zadań i obowiązków, które ustawy na nie nakładają.

Często określa się, że jednym z przejawów samodzielności wydatkowej jest możliwość decydowania przez organy gminy o układaniu hierarchii potrzeb społeczności lokalnej, a także oddziaływania na jakość świadczonych usług.

Mówiąc o samodzielności wydatkowej, należy więc zwrócić uwagę na prawo gmin do swobodnego wyboru sposobu zaspokajania potrzeb społecznych oraz swobodnego wyboru form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności w sferze użyteczności publicznej.

Państwo oddziałuje na samodzielność wydatkową w sposób pośredni i bezpośredni. Pośrednio państwo oddziałuje na sferę realną działalności gminy, np. organy państwowe ustalają system organizacji: oświaty, kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, co ma wpływ na rodzaj i zakres wydatków budżetowych w przekroju poszczególnych dziedzin działalności gmin. Bezpośrednie oddziaływanie państwa na samodzielność wydatkową gmin odbywa się poprzez ustalanie limitów wydatków, np. dotyczących wysokości płac, wysokości dotacji udzielanych podmiotom objętych gospodarką gminną (np. zakładom budżetowym), nadanie pewnym kategoriom zadań cech obligatoryjności lub wprowadzenie zakazów udzielania dotacji określonym podmiotom [4, s. 161].

Zakres zadań i obowiązków jest bezpośrednią konsekwencją regulacji prawnych dotyczących zadań i związanych z ich realizacją kompetencji przypisanych gminom, stanowi ich finansowe odbicie. W tym kontekście ważne są kompetencje organów gmin do stanowienia o dochodach.

6. Samodzielność dochodowa gmin

Dochody własne stanowią dla gminy najistotniejszą część środków finansowych, którymi dysponują. Ze względu na swoje cechy dochody własne sprzyjają niezależnieniu się gminy od organów państwowych. Z tego powodu nie jest obojętne, jakie kryteria bierze się pod uwagę przy doborze źródeł dochodów własnych. Najczęściej postuluje się, aby źródła te były równomiernie rozmieszczone na terenie całego kraju i związane z działalnością jednostek odpowiedzialnych za rozwój lokalnych urzą-

dzeń usługowych. Ponadto postuluje się, aby organy gminy mogły wywierać wpływ na wydajność źródeł dochodów i aby te odznaczały się dynamiką dostosowaną do wzrostu wydatków związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym i były przy tym stabilne i pewne. W praktyce trudno znaleźć źródła dochodów własnych odpowiadające wszystkim tym kryteriom. Niemniej jednak powinny one być brane pod uwagę przez organy państwowe dokonujące doboru tych źródeł i stanowić podstawę dla oceny występujących dochodów własnych.

Jak można zauważyć, w ramach dochodów własnych do dyspozycji gmin pozostawiono dochody mało elastyczne i w sposób pośredni wpływające na aktywność władz gminy. Oznacza to, że władze gminy nie muszą zauważać wprost proporcjonalnej zależności między wzrostem gospodarczym a wielkością wpływu do budżetu. Podatki lokalne uchwalane są centralnie, w formie ustaw określających ich konstrukcję, do których władze gmin muszą się dostosować. Jednolita konstrukcja podatków zapobiega powstawaniu nadmiernych różnic w obciążeniu podatkowym poszczególnych gmin. Mimo że organy gmin nie mogą swobodnie kształtować dochodów z podatków, to mogą na nie wpływać, czyli mają kompetencje do: rozszerzania lub ograniczania podmiotowego i przedmiotowego zakresu podatków, określania wysokości stawek, regulowania zasięgu ulg, zniżek, i zwryżek podatkowych, określania sposobu poboru należności i terminów płatności podatków.

Kolejną grupą dochodów gmin, niewynikającą z jej samodzielności, a wręcz świadczącą o stopniu jej niesamodzielności, są dochody transferowe, do których należy zaliczyć:

- 1) subwencje ogólne¹ z budżetu państwa podzielone na części:
 - a) podstawową,
 - b) oświatową,
 - c) rekompensującą;
- 2) dotacje² celowe z budżetu państwa, przyznawane na:
 - a) zadania wykonywane przez gminy na mocy ustaw jako zadania zlecone,
 - b) wybrane zadania własne z zakresu pomocy społecznej, wypłat dodatków mieszkaniowych, innych określonych w odrębnych ustawach,
 - c) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Subwencja jest szczególną formą zasilania gminy, której źródłem są publiczne zasoby finansowe zaliczane do bezzwrotnych środków transferowych przekazywanych nieodpłatnie z budżetu państwa do budżetu gminy. Subwencja nie jest związana z realizacją konkretnego zadania, ogólnie zasila budżet. Jest ona obligatoryjnym dochodem gmin, a o jej przeznaczeniu decyduje rada gminy.

² Dotacja jest formą finansowania określonych zadań z budżetu i może być stosowana tylko wtedy, jeżeli zezwala na to ustawa. Dotacje występują w formie bezzwrotnej, nieoprocentowanej pomocy finansowej udzielanej np. przez państwo gminie. Dotacje związane są z realizacją konkretnego zadania, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane w nadmiernej wysokości lub nie wykorzystane w danym roku budżetowym podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Dotacje z budżetu państwa przeznaczone są przede wszystkim na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zlecone ustawami lub na mocy porozumienia z organami administracji rządowej. Ponadto z dotacji finansowane i dofinansowywane są zadania własne bieżące i inwestycyjne. Dotacje służą także jako rekompensata skutków finansowych z tytułu ulg i zwolnień w podatku leśnym i rolnym. Dotacja może przyjąć formę okresowej lub stałej pomocy finansowej zasilającej budżety gmin. Dotacje mogą być również udzielane z budżetu gmin.

7. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że istotną determinantą samodzielności gminy jest zakres swobody gminy w tworzeniu własnego ustroju, czyli w tworzeniu struktury organizacyjnej gminy, tworzeniu własnych organów i w kształtowaniu obsady personalnej [13, s. 85]. Bardzo istotną kwestią samodzielności gminy jest to, że skład rady gminy jest wyłaniany w trybie powszechnych wyborów, a nie np. w drodze nominacji politycznych czy urzędniczych.

Gmina jest prawnie samodzielna w wykonywaniu określonych ustawą zadań publicznych. Jednak samodzielność gminy w sferze zadań jest ustawowo ograniczona poprzez wprowadzenie obowiązkowych zadań własnych gmin oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez organy gminy jest realizowane w sposób samodzielny w pełni – jeśli chodzi o zadania własne gminy, natomiast wykonywanie zadań zleconych podlega ściślejszej reglamentacji i nadzorowi państwa. Wynika stąd, że rodzaj zadań wykonywanych przez organy gminy ma bezpośredni wpływ na zakres samodzielności gminy.

Kompetencje rozumiane jako prawne środki do realizacji zadań są czynnikiem determinującym samodzielność gminy w sferze zadaniowej. Oznacza to, że gmina może i powinna samodzielnie definiować potrzeby i interesy lokalne oraz decydować o zakresie i formach ich legalnego zaspokajania. Zasady tej nie naruszają przepisy, które wprowadzają konstrukcję tzw. obowiązkowych i fakultatywnych zadań własnych. Wprowadzenie takiego podziału wiąże się bowiem z zagwarantowaniem ogółowi społeczeństwa realizacji konstytucyjnych praw, np. prawa do nauki czy ochrony zdrowia. Chodzi również o dążenie do wyrównywania ewentualnych różnic w poziomie zaspokajania potrzeb mieszkańców w różnych gminach, mających odmienną sytuację gospodarczą, społeczną, obyczajowo-kulturową. Warto jednak zauważyć, że gminy nie mają jasno określonego zakresu zadań obowiązkowych i fakultatywnych. Ustawy szczegółowe określają najczęściej jedynie jakie zadania należą do zadań własnych. Gminy mogą same decydować, które zadania zaliczą do zadań własnych obowiązkowych, a które pozostawiają jako fakultatywne. Aby gmina mogła dobrze funkcjonować, musi być samodzielna, jednak nie może być autonomiczna. Artykuł ten jest jedynie przyczynkiem do postawienia kolejnych pytań o poziom samodzielności gmin.

Literatura

- [1] Chmaja M., *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997.
- [2] *Finanse samorządowe 2005, 395 pytań i odpowiedzi, wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.

- [3] Guziejewska B., *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005 nr 7-8.
- [4] Kańduła S., *Samodzielność wydatkowa gmin z zakresu oświaty przedszkolnej w latach 1998-2001 (na przykładzie Tczewa)*, [w:] *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- [5] Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, t. II, Finanse i budżety samorządów*, red. S. Dolata, Opole 2000.
- [6] Ofiarski Z., Mokrzycki M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego, t. I, Zagadnienia administracyjnoprawne*, Szczecin-Zielona Góra 1998.
- [7] Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny” 1995 nr 5.
- [8] Piotrkowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Warszawa 1997.
- [9] Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004.
- [10] Swatler L., *Polityka fiskalna i polityka monetarna w walce z inflacją*, *Rozprawy i Studia T. (CLXXVII) 103*, Szczecin 1991.
- [11] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU 2001 nr 142, poz. 1591).
- [12] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU nr 113, poz. 984).
- [13] Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001.

THE AREAS OF INDEPENDENCE OF THE COMMUNE

Summary

The Independence of the commune issue is often considered by many authors focusing on the finances of local government. In this article the problem is narrowed down to two aspects: the decision making independence of the commune institutions and financial independence of the commune itself. The areas of self determining and legal barriers of commune independence are also described.

OBLASTI SAMOSTATNOSTI OBCÍ

Anotace

Samostatnost obcí je významným problémem prověřujícím působení obcí. Stát obcím zaručuje vymezenou samostatnost. V příspěvku jsou vyjmenovány různé aspekty samostatnosti obcí: ekonomicko-organizační a finanční. V rámci ekonomicko-organizační samostatnosti je popsána samostatnost zastupitelstva obce, samostatnost starosty (primátora), samostatnost obce v oblasti plnění úkolů. Mezi oblastmi finanční samostatnosti jsou vyjmenovány: příjmová samostatnost a výdajová samostatnost.

DIE SELBSTÄNDIGKEITSGEBIETE DER GEMEINDEN

Zusammenfassung

Die Selbständigkeit der Gemeinden ist ein wesentliches Problem, welches das Funktionieren der Gemeinden verifiziert. Der Staat garantiert den Gemeinden eine gewisse Selbständigkeit. Im Artikel wurden verschiedene Aspekte der Selbständigkeit der Gemeinden genannt: die ökonomisch – organisatorische und finanzielle. Im Rahmen der ökonomisch – organisatorischen Selbständigkeit wurde die Selbständigkeit des Gemeinderates angesprochen, die Selbständigkeit des Gemeindevorstehers (Bürgermeisters, Präsidenten), die Selbständigkeit der Gemeinde in der Aufgabensphäre. Zu den Gebieten der finanziellen Selbständigkeit gehören: die Einkommen – und Ausgabenselbständigkeit.