



Złożenie pracy online:

2012-07-29 20:37:21

Kod pracy:

8015

Karolina Dzedzic
(nr albumu: 16503*Z/SUM)

Praca magisterska

Dochody wybranych gmin województwa małopolskiego- analiza porównawcza.

Income of selected municipalities of Małopolska- a comparative analysis.

Wydział: Przedsiębiorczości i Zarządzania

Kierunek: Zarządzanie

Specjalność: zarządzanie w administracji publicznej

Promotor: dr Andrzej Gwiżdż

*Składam serdeczne podziękowania
Panu dr Andrzejowi Gwiżdżowi
za poświęcony czas oraz pomoc
i cenne wskazówki przy pisaniu
niniejszej pracy.*

Abstrakt

W pracy został poruszony temat dochodów własnych gmin: miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich i uzdrowiskowych. Przeprowadzona została analiza dochodów poszczególnych grup gmin. Analizę przeprowadzono na podstawie zebranych danych z wykonania budżetów poszczególnych gmin zamieszczoną na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Na podstawie analiz odpowiedziano na 5 postawionych pytań. Najważniejszą hipotezą było założenie Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego w latach 2011-2020. Założenie to mówiło, że dochody własne gmin stanowią 51% łącznej sumy dochodów. Po przeprowadzeniu analizy porównawczej stwierdzono, że większość gmin w województwie małopolskim nie osiągnie progu 51% dochodów własnych w ogólnej sumie dochodów.

Słowa kluczowe: dochody, gmina, budżet, analiza, struktura

Abstract

The work aimed at communities' own income: urban, rural-urban, rural and spa communities. On each group of municipalities a revenue analysis has been carried out. The analysis was based on data collected from the implementation of the budgets of the various communities found at the Public Information Bulletin. On the basis of that analysis, the answers to five questions were found. The main hypothesis was the founding of the Malopolska Region Development Strategy in 2011-2020. This assumption revealed that the municipalities' own income will constitute 51% of total revenue. The comparative analysis, though, showed that the most of municipalities in the Malopolska province would not reach the threshold of 51% of their income in the total income.

Keywords: income, community, budget, analysis, structure

Spis treści:

WSTĘP	5
ROZDZIAŁ 1: ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	8
1.1 POJĘCIE, ISTOTA I PODSTAWY PRAWNE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	8
1.2 ORGANIZACJA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO- GMINY, POWIATU I WOJEWÓDZTWA	15
1.3 GMINA JAKO PODSTAWOWA JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	21
1.3.1 <i>Funkcje i zadania gminy</i>	21
1.3.2 <i>Mienie gminy</i>	27
1.3.3 <i>Jednostki organizacyjne gminy</i>	30
ROZDZIAŁ 2: GOSPODARKA FINANSOWA GMINY	37
2.1 BUDŻET JAKO PODSTAWA FINANSÓW GMINY	37
2.2 DOCHODY GMINY	43
2.3. WYDATKI GMINY	60
ROZDZIAŁ 3: OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH GMIN WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO	65
3.1 PODZIAŁ GMIN ZE WZGLĘDU NA ICH CHARAKTER	65
3.2 CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH GMIN	71
3.2.1 <i>Gminy miejskie (Gorlice, Limanowa)</i>	71
3.2.2 <i>Gminy miejsko- wiejskie (Biecz, Tuchów)</i>	74
3.2.3 <i>Gminy wiejskie (Łącko, Iwkowa)</i>	77
3.2.4 <i>Gminy uzdrowiskowe (Krynica- Zdrój, Muszyna)</i>	79
ROZDZIAŁ 4: ANALIZA PORÓWNAWCZA DOCHODÓW WYBRANYCH GMIN	83
4.1. WIELKOŚĆ I STRUKTURA DOCHODÓW W POSZCZEGÓLNYCH GRUPACH GMIN	83
4.1.1 <i>Gminy miejskie (Gorlice, Limanowa)</i>	83
4.1.2 <i>Gminy miejsko- wiejskie (Biecz, Tuchów)</i>	93
4.1.3 <i>Gminy wiejskie (Łącko, Iwkowa)</i>	103
4.1.4 <i>Gminy uzdrowiskowe (Krynica- Zdrój, Muszyna)</i>	114
4.2 ANALIZA PORÓWNAWCZA STRUKTURY DOCHODÓW POMIĘDZY GRUPAMI GMIN	124
4.3 DOCHODY WŁASNE ANALIZOWANYCH GMIN A ZAŁOŻENIA STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO NA LATA 2011-2020	132
ZAKOŃCZENIE.....	139
BIBLIOGRAFIA	141
NETOGRAFIA.....	146
AKTY NORMATYWNE.....	148
SPIS TABEL.....	149
SPIS WYKRESÓW	150

Wstęp

Finanse samorządu terytorialnego stanowią integralną część finansów publicznych. Ta problematyka należy do ważnych i skomplikowanych problemów administracji i polskiej gospodarki. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymagało wprowadzenia wielu zmian w systemie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Zmiany te wymuszone zostały wymogami stanowionymi przez unijne prawodawstwo oraz, zapoczątkowanymi już wcześniej w Polsce, reformami związanymi ze stylem sprawowania władzy w zdecentralizowanym systemie państwa, wynikającym z zasady subsydiarności.

Obecność samorządu terytorialnego w systemie władzy i administracji publicznej jest niewątpliwie jednym z warunków urzeczywistnienia demokracji, jako współcześnie akceptowanej formy kierowania sprawami wspólnymi dla całego społeczeństwa oraz dla wchodzących w jego skład społeczności lokalnych. Podstawowym ogniwem samorządu terytorialnego jest gmina, która stanowi jego najstarsze ogniwo.

Rozwój społeczno- ekonomiczny gminy zależy, co oczywiste, od przyjętej strategii rozwoju (średnio- i długoterminowej) oraz efektywności podejmowanych działań, w szczególności inwestycyjnych. Rudymetarnym warunkiem jest jednak posiadanie odpowiednich środków finansowych, czyli generowanie wpływów do budżetu gminy.

Źródła dochodów gmin są zróżnicowane. Część z nich uzależniona jest od decyzji podejmowanych przez organy gminy (np. wójt, burmistrz, rada gminy) lub ich inicjatywności (np. środki unijne). Część natomiast jest rezultatem rozwiązań ustrojowych lub decyzji uznaniowych (np. dotacje). Ważne jest również, jaka część dochodów przeznaczona może być na finansowanie zadań podejmowanych samodzielnie przez gminę.

Celem pracy jest próba identyfikacji źródeł dochodów gmin i ich struktury. Postawiono następujące pytania badawcze:

1. Jakie są źródła dochodów gmin?
2. Jaka jest struktura dochodów gmin?

3. Czy istnieje specyfika w strukturze dochodów gmin o różnej charakterystyce (gminy miejskie, gminy wiejskie, gminy miejsko- wiejskie, gminy uzdrowiskowe)? Jeśli tak, to na czym owa specyfika polega?
4. Czy w 2010 roku struktura dochodów własnych analizowanych gmin jest podobna do średniej struktury wszystkich JST województwa małopolskiego? Jeśli tak, to w której grupie gmin podobieństwo to jest największe?
5. Czy poziom udziału dochodów własnych w dochodach ogółem analizowanych gmin jest podobny do przyjętego w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020?

Postawione pytania badawcze determinują strukturę pracy. Składa się ona z czterech rozdziałów.

Pierwszy rozdział pracy przedstawia istotę samorządu terytorialnego, obejmuje wiedzę z zakresu prawnej jego konstrukcji i informacje o genezie samorządu terytorialnego. Opisano także pojęcie, funkcje i zadanie gminy. Rozdział zamyka krótki opis jednostek organizacyjnych gminy.

W rozdziale drugim przedstawiono gospodarkę finansową gminy. Szczególną uwagę poświęcono źródłom dochodów gminy, gdyż one tworzą jej samodzielność. Gmina nieposiadająca odpowiednio wydajnych źródeł dochodów własnych musi opierać swoją gospodarkę na funduszach przekazywanych z budżetu państwa.

Rozdział trzeci prezentuje ogólną charakterystykę wybranych gmin województwa małopolskiego. Najpierw przedstawiono ogólny podział gmin ze względu na ich charakter. Następnie opisana została charakterystyka wybranych gmin miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich i uzdrowiskowych.

Czwarty i ostatni rozdział pracy jest rozdziałem empirycznym, w całości poświęconym problematyce dochodów poszczególnych gmin w roku 2010. W kolejnych podrozdziałach następuje szczegółowe omówienie sytuacji finansowej gmin i struktury ich dochodów. W rozdziale tym przeprowadzono analizę porównawczą pomiędzy poszczególnymi grupami omawianych gmin. Zostały w tym rozdziale udzielone odpowiedzi na wszystkie postawione pytania badawcze.

Praca została napisana w oparciu o ogólnodostępną literaturę przedmiotu oraz zasoby internetowe. Rozdział czwarty powstał w oparciu o informacje z rocznych sprawozdań z wykonania budżetu gmin: miejskich (Gorlice, Limanowa), miejsko- wiejskich (Biecz, Tuchów), wiejskich (Łącko, Iwkowa) oraz gmin uzdrowiskowych (Krynica- Zdrój, Muszyna). Rokiem bazowym jest rok 2010, ponieważ w momencie pisania pracy nie wszystkie gminy zamieściły sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2011.

Rozdział 1: Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego

1.1 Pojęcie, istota i podstawy prawne samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny (gminny, powiatowy lub wojewódzki) to regionalna wspólnota samorządowa utworzona z mocy prawa przez mieszkańców danego regionu oraz odpowiednie terytorium. Samorzady wykonują zadania publiczne o znaczeniu regionalnym mające na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Posiadają- podlegając ochronie sądowej- osobowość prawną, dysponują mieniem wspólnoty, prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Swoje zadania wykonują za pośrednictwem organów samorządu terytorialnego bądź podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym mieszkańców wspólnoty (wybory i referenda).

Najważniejszy pod względem administracyjnym jest samorząd terytorialny, który rozumiany jest jako forma organizacji społeczności lokalnej (gmina, powiat) lub regionalnej (województwo), będący jednocześnie częścią administracji publicznej.

Pod względem ustrojowym w doktrynie prawa administracyjnego funkcjonuje pojęcie samotności jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza ona brak powiązań między nimi, brak zależności i zwierzchności oraz wyodrębnienie na tle całego systemu organizacji państwa. Na podstawie polskich ustaw samorządowych mieszkańcy gminy, powiatu, województwa tworzą bowiem wspólnotę samorządową. Mieszkańcy decydują o realizacji zadań administracyjnych samodzielnie i w ustawowym zakresie. Pod tym względem samorząd stanowi więc przymusową korporację prawa publicznego. Głównym uprawnieniem samorządu terytorialnego jest konstytucyjna i ustawowa delegacja do stanowienia prawa miejscowego, a w dalszej kolejności wykonywanie administracji na swoim terytorium.

Warunkiem istnienia samorządu terytorialnego mieszkańców są: demokratyczne państwo, subsydiarność i niezawisłe sądy (administracyjne, powszechne), rozstrzygające spory między administracją samorządową a rządową oraz obywatelami¹.

Samorząd terytorialny zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (EKST) - ratyfikowaną przez Rzeczpospolitą Polską- oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią

¹ A. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009, str. 30

spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3 ust. 1 EKST). Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w skład których wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować podległymi im organami wykonawczymi. Nie wyklucza to możliwości odwoływania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub innych form demokracji bezpośredniej².

Do zapisów EKST nawiązuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483), która stwierdza m.in., że:³

- ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a samorząd terytorialny uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art.16),
- jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (art.165),
- zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne, możliwe jest także zlecenie wykonywania innych zadań publicznych (art. 166),
- jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do ich zadań, natomiast zmiany w zakresie zadań i kompetencji następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art.167), przy czym dochody JST składają się z dochodów własnych oraz subwencji i dotacji,
- w zakresie określonym ustawą jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych,
- jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, przy czym wybory do organów

² A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, str. 11

³ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.)

stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym,

- członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny może stać się jednym z najważniejszych filarów społeczeństwa obywatelskiego, czyli takiego, które zorganizowane jest horyzontalnie, ma charakter uczestniczący i otwarty. Przejawem udziału samorządu terytorialnego w tworzeniu i funkcjonowaniu tego typu społeczeństwa są m.in. jego relacje z organizacjami pozarządowymi. Sektor publiczny bowiem posiada uproszczoną strukturę organizacyjną, zdywersyfikowane źródła finansowania, brak skrępowania procedurami i przepisami a także dużą elastyczność stosowanych metod⁴.

Samorząd lokalny jak i regionalny są wspólnotami terytorialnymi. Przynależność do nich jest w niewielkim stopniu zależna od woli mieszkańców. Możliwe jest jednak przekształcenia tych wspólnot w społeczności terytorialne, które powstają w wyniku świadomego złączenia się ludzi dla wspólnego celu. Sprzyja temu istnienie emocjonalnego stosunku ludności do określonego terytorium, jego krajobrazu, wytworów kultury materialnej i niematerialnej, określanego mianem tożsamości terytorialnej⁵.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 roku stanowiło istotny impuls do kształtowania się nowych struktur administracji publicznej w tym samorządu terytorialnego. W okresie zaborów samorząd terytorialny kształtował się bowiem odmiennie w każdym z zaborów i nawiązywał do struktur administracji publicznej państw zaborczych. Konstytucja marcowa przewidywała istnienie takich jednostek podziału terytorialnego kraju, jak województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które miały być jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Istotnym przełomem w rozwoju samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej było podjęcie kilku aktów normatywnych z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych, do których należały zwłaszcza rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji

⁴ S. Michałowski, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pr. zb. pod red. S. Michałowski, A. Pawłowska, UMCS, Lublin 2004, str. 93

⁵ R. Szul, *Przestrzeń, gospodarka, państwo*, UW, Warszawa 1991

ogólnej oraz ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, określana jako ustawa scaleniowa⁶. Ustawa ta stanowiła pierwszą próbę kompleksowego ujednoczenia funkcjonowania samorządu lokalnego w Polsce. Uregulowano w niej kwestię kadencji władz samorządowych- ustalono ją na 5 lat. Ustawa wprowadzała także jednolite regulacje odnoszące się do prawa wyborczego, ustroju gminy wiejskiej, gromady oraz kompetencji organów samorządu miejskiego. Regulowała także kwestię nadzoru przez organy administracji rządowej, tj. ministra spraw wewnętrznych, wojewodę oraz starostę. Wprowadzała jednolitą terminologię i zasady funkcjonowania jednostek samorządu lokalnego⁷.

Konstytucja marcowa z 1921 roku wprowadziła w Polsce klasyczny ustrój parlamentarno- gabinetowy, mocną pozycję sejmu i słabszą władzy wykonawczej. Natomiast konstytucja kwietniowa z 23 kwietnia 1935 roku była przeciwieństwem poprzedniej. Umocniono dzięki niej pozycję prezydenta. Wprowadzono jednolitą i niepodzielną władzę państwową, która skupiała się w osobie prezydenta. Kwietniowa konstytucja była dziełem sanacji. W 1928 roku podjęto bowiem działania w kierunku wprowadzenia nowej konstytucji. Możliwość taka pojawiła się po przeprowadzonych wyborach parlamentarnych w 1935 roku, których nie można było nazwać wzorem działania demokratycznego.

W okresie II Rzeczypospolitej organy samorządu terytorialnego były oddzielone od państwa. Organy samorządowe nie mogły wkraczać w sferę administracji scentralizowanej, nawet poprzez kontrolę. Organy typu biurokratycznego były wyposażone w prawo nadzoru nad działalnością samorządu⁸. Mimo to system administracji II Rzeczypospolitej funkcjonował dosyć sprawnie, co najważniejsze realizował swe zadania. Problemy jakie pojawiły się w działaniu samorządu wynikały z faktu, że Polska była państwem wielonarodowym, co sugerowałoby zastosowanie rozwiązań federalistycznych. Nie można było jednak tak postąpić ze względu na tendencje ośrodkowe mniejszości narodowych, występujące szczególnie na wschodzie kraju. Dlatego też poza województwem śląskim, któremu przyznano autonomię w 1920 roku , administracja publiczna w tamtym

⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, str. 54

⁷ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusk, Pułtusk 2003, str. 38-39

⁸ H. Izdebski, *Historia administracji*, Wyd. Liber, Warszawa 2001, str. 104-105

czasie działała na zasadzie unitaryzmu⁹. Do wybuchu II wojny światowej w Polsce udało się stworzyć uporządkowany system samorządu terytorialnego.

W okresie okupacji niemieckiej polską administrację zastąpiono niemiecką- wszystkie urzędy objęli Niemcy, Polacy pracowali na najniższych szczeblach. Ważną pozycję zajmowało stanowisko namiestnika okręgu łączące w sobie funkcje administracyjne i polityczne (kierownictwo Niemieckiej Partii Robotniczej NSDAP). Na niższych szczeblach pracowali w prowincjach- nadprezydenci, w rejencjach- prezydenci. W Generalnej Guberni administracją kierował szef dystryktu, od 1941 r. nazwany gubernatorem. Pozostawiono starostów powiatowych i miejskich, w miastach i na wsiach utrzymano burmistrzów i wójtów, których powoływali i odwoływali gubernatorzy dystryktów¹⁰.

Lata 1944-1950 to okres w którym kształtowała się zasadnicza koncepcja modelu administracji terenowej. Wykorzystane zostały w niej stare formy organizacyjne tworzenia nowego ustroju, które zostały przewidziane w konstytucji marcowej oraz wprowadzono formy zupełnie nowe, jakimi były rady narodowe¹¹. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 roku powołał władze administracyjne I i II instancji, reaktywując organy administracji ogólnej, czyli wojewodów i starostów. Natomiast organy samorządu terytorialnego zostały przywrócone na podstawie dekretu PKWN dotyczącego organizacji i zakresu działania tych jednostek terytorialnych. Ówczesny model administracji terenowej uzupełniły, wprowadzone ustawowo rady narodowe¹².

Lata 1950-1989 to czas, w którym w Polsce nie istniał samorząd terytorialny. Był to okres wprowadzania rozwiązań wypracowanych w ZSRR: centralizacji władzy i kontroli całego życia społecznego przez aparat komunistyczny. Przedwojenną koncepcję samorządu, jako obcą politycznie i klasowo, zlikwidowano ostatecznie na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych. Rady narodowe nienależące do tradycyjnej struktury samorządu terytorialnego czy administracji rządowej, ale będące organami planowania działalności publicznej i kontroli, wkraczały w sferę działania administracji rządowej¹³.

⁹ W. Wytrażek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Wyd. Kul, Lublin 2009, str. 94

¹⁰ M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, str. 392-393

¹¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, pr.zb. pod red. M. Kudej, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999, str. 319

¹² A. Błaś, *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2002, str. 49

¹³ W. Wytrażek, *Samorząd terytorialny...*, op.cit., str. 146

Sytuacja zmieniła się radykalnie w trakcie przemian ustrojowych przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Pod koniec 1989 r. wprowadzono zmiany w ustawie konstytucyjnej gwarantujące udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. W noweli konstytucyjnej z marca 1990 r. dokładnie określono, że samorząd terytorialny to gmina jako podstawowa forma organizacyjna życia publicznego. Przy tej okazji dodano też wiele ważnych uregulowań jej dotyczących. Po pierwsze, określono zakres działania samorządu terytorialnego- że gmina ma zaspokajać zbiorowe potrzeby ludności zamieszkującej na jej terenie. Po drugie, nadano gminie samodzielny status prawny- osobowość prawną i ochronę sądową tej samodzielności. Po trzecie, określono organy samorządowe i sposób ich powoływania. Po czwarte, gmina uzyskała samodzielność ekonomiczną poprzez nadanie jej prawa do posiadania mienia komunalnego oraz dochodów własnych uzupełnianych subwencją z budżetu państwa. W marcu 1990 r. została uchwalona podstawowa dla ustroju władz lokalnych ustawa o samorządzie terytorialnym, przebudowująca dotychczasową administrację publiczną zgodnie z uregulowaniami konstytucyjnymi, uszczegóławiając i uściślając treści zawarte w ustawie zasadniczej¹⁴.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku potwierdziła i rozwinęła wcześniej przyjęte regulacje odnoszące się do pozycji ustroju, zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w Polsce. Określając miejsce samorządu terytorialnego w systemie władzy, ustrojodawca oparł się na zasadzie decentralizacji i odrębności samorządu terytorialnego. Przekazanie zadań i kompetencji administracji centralnej na rzecz wspólnot samorządowych oznacza to, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej¹⁵.

Decentralizacja państwa oznacza, że podmioty mają zagwarantowaną samodzielność. Zaletą decentralizacji jest zbliżenie podmiotu decydującego do realizowania zadania oraz:

- ✓ zwiększenie przejrzystości aparatu władzy publicznej,
- ✓ zwiększenie poczucia odpowiedzialności na poszczególnych szczeblach administracji,
- ✓ zapewnienie lepszej możliwości kierowania procesem decyzyjnym,

¹⁴ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, str. 24

¹⁵ M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wyd. Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Warszawa 2007, str. 112

- ✓ zmniejszenie obciążania pionowym przepływem informacji,
- ✓ wprowadzenie otwartości na innowacje.

Konstytucyjną cechą decentralizacji administracji publicznej jest prawnie określona samodzielność zdecentralizowanego podmiotu, w tym także jego samodzielność finansowa¹⁶. Konstytucja zawiera podstawowe, ogólne ustrojowe zasady na jakich jest zorganizowany samorząd lokalny, Art. 16 ust. 2 Konstytucji zagwarantował samorządowi lokalnemu uczestnictwo we władzy. Podstawową zasadą ustrojową stała się decentralizacja władzy. Przepisy Konstytucji nie ograniczają się tylko do samorządu lokalnego. Art. 17 Konstytucji stwarza możliwość tworzenia w drodze ustawowej samorządów zawodowych spośród osób wykonujących zawody zaufania publicznego.

Do struktury samorządu lokalnego odnosi się art. 16 ust. 1 Konstytucji ustanawiający ścisły związek pomiędzy strukturą samorządu terytorialnego a zasadniczym podziałem terytorialnym kraju. Mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zasady kształtowania podziału terytorialnego kraju opierają się na uwzględnieniu więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz zapewnieniu jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych¹⁷.

Reforma administracji publicznej dokonana w 1999 roku głęboko przekształca ustrój administracji publicznej RP. Przed reformą w Polsce występowały tylko dwie ustrojowo wyodrębnione terytorialnie wspólnoty mieszkańców: gminy i państwo. Każda z tych wspólnot miała swój zakres zadań i kompetencji. Województwa były jednostkami zdecentralizowanej administracji rządowej. Współcześnie w Rzeczypospolitej Polskiej występują dwa rodzaje administracji publicznej: administracja rządowa i działający na trzech poziomach samorząd terytorialny. Jest to wyrazem dualizmu administracji publicznej, którego konsekwencją jest dualizm ustroju finansowego RP. Obok dochodów, wydatków, budżetu i majątku państwa występują dochody, wydatki, budżety i majątek

¹⁶ W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2005, str. 32

¹⁷ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny...*, op. Cit., str. 52

jednostek samorządu terytorialnego- samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich¹⁸.

1.2 Organizacja jednostek samorządu terytorialnego- gminy, powiatu i województwa

Jednostki samorządu terytorialnego są od siebie niezależne, co oznacza, że gmina nie podlega powiatowi w swoich działaniach, a powiat województwu. Formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego na zasadach równoprawności są potrzebne i w praktyce realizowane dla dobra społeczności lokalnych. Pomędzy szczeblami jednostek samorządu terytorialnego występują różnice, które wynikają z zakresu własnych zadań, jakie powiaty, gminy i województwa mają realizować zgodnie z ustawami, które powołują je do działania. Cechami charakterystycznymi tak ukształtowanego modelu samorządowego są¹⁹:

- jednolitość rozwiązań,
- trójstopniowość,
- stosunkowo szeroka decentralizacja w zakresie zadań przy niewystarczającym zapewnieniu środków finansowych do ich wypełnienia,
- zagwarantowanie samodzielności i ochrony prawnej jednostkom samorządu terytorialnego,
- ograniczenie nadzoru do kryterium legalności,
- ograniczony dualizm administracji samorządowej i rządowej,
- niezdecydowanie w sprawie modelu organu wykonawczego.

¹⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno finansowy*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008, str. 36-37

¹⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. Cit., str.90

Specyfikę jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw) przedstawia tabela nr 1.

Tabela nr 1. Analiza porównawcza samorządu gminnego, powiatowego i województwa.

WYSZCZEGÓLNIENIE	GMINA	POWIAT	WOJEWÓDZTWO
<i>Pojęcie samorządu</i>	Mieszkańcy gminy, tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową, zamieszkującą określone terytorium	Mieszkańcy powiatu, tworzący z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, zamieszkującą określone terytorium	Mieszkańcy województwa, tworzący z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową, zamieszkującą określone terytorium
<i>Osobowość prawna</i>	Tak	Tak	Tak
<i>Ochrona sądowa samodzielności</i>	Tak	Tak	Tak
<i>Jednostki pomocnicze</i>	Tak, podział fakultatywny na sołectwa, dzielnice, osiedla i inne	Nie	Nie
<i>Mienie komunalne</i>	Tak	Tak	Tak
<i>Zakres działania w sferze użyteczności publicznej</i>	Domniemanie kompetencji w sprawach lokalnych	Enumeratywne określenie kompetencji	Domniemanie kompetencji w sprawach regionalnych
<i>Dopuszczalność działalności komercyjnej</i>	Tak, ale po spełnieniu określonych warunków	Nie	Tak, ale w ograniczonym zakresie
<i>Organ stanowiący i kontrolny</i>	Rada gminy, składająca się z 15-45 radnych	Rada powiatu, składająca się z 15-29 radnych	Sejmik województwa, składający się z 30-51 radnych
<i>Wybór organu stanowiącego i kontrolnego</i>	Bezpośrednio przez mieszkańców	Bezpośrednio przez mieszkańców	Bezpośrednio przez mieszkańców
<i>Organ wykonawczy</i>	Jednoosobowy- wójt, burmistrz, prezydent	Kolegialny- zarząd powiatu, składający się z 3-5 członków, w tym starosty jako przewodniczącego	Kolegialny- zarząd województwa, składający się z 5 członków, w tym marszałka jako przewodniczącego
<i>Wybór organu wykonawczego</i>	Bezpośrednio przez mieszkańców	Pośrednio przez organ stanowiący	Pośrednio przez organ stanowiący
<i>Kadencja organu stanowiącego i kontrolnego oraz wykonawczego</i>	4 lata	4 lata	4 lata
<i>Dochody podatkowe</i>	Tak	Tak	Tak
<i>Władztwo podatkowe</i>	Tak	Nie	Nie
<i>Subwencja ogólna</i>	Tak	Tak	Tak
<i>Dotacje celowe</i>	Tak	Tak	Tak

Udziały w wydatkach publicznych (w%)	19,1 (łącznie z miastami na prawach powiatu)	3,3	1,5
Udział w wydatkach j.s.t. (w %)	80,0 (łącznie z miastami na prawach powiatu)	13,6	6,4
Prawo przystępowania do związków, stowarzyszeń i porozumień samorządowych	Tak	Tak	Tak

Zródło: A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, str. 31-32

Zdolność samodzielnego działania zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego artykuł 165 Konstytucji, przyznający im osobowość prawną, czyli podmiotowość prawną i pełną zdolność do podejmowania czynności prawnych w ramach przysługujących im własności i innych praw majątkowych. Sądowa ochrona samodzielności samorządu oznacza poddanie jurysdykcji sądów powszechnych i administracyjnych, a także Trybunału Konstytucyjnego, spraw naruszenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Konstytucja określa także zasadę demokracji przedstawicielskiej w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Wyłanianym w wyborach organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego zapewniono prawo określania ich ustroju wewnętrznego (art. 169 Konstytucji). Instytucją demokracji bezpośredniej jest przewidziane w artykule 170 Konstytucji referendum, między innymi w sprawie odwołania pochodzących z bezpośredniego wyboru organów samorządu terytorialnego²⁰.

Jednostki samorządu terytorialnego otrzymały w artykule 172 Konstytucji prawo zrzeszania się oraz przystępowania do międzynarodowych asocjacji społeczności lokalnych i regionalnych oraz możliwość nawiązywania współpracy międzynarodowej. Współpraca ta jak i zrzeszanie się na forum międzynarodowym nie mogą dotyczyć realizacji zadań publicznych, ponieważ zadań tych nie można przekazywać na zewnątrz, zgodnie z konstytucyjną zasadą suwerenności państwowej²¹.

²⁰ T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Wyd. Difin, Warszawa 2006, str. 17

²¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001, str. 50

Administracja samorządowa wykonuje w myśl ustaw jednostek samorządu terytorialnego zadania własne, zlecone i powierzone. **Zadania własne** są to zadania samodzielne przypisane jednostkom i organom samorządu terytorialnego. Są to zadania obowiązkowe. **Zadania zlecone** są to zadania z zakresu administracji rządowej zlecone w drodze ustawy jednostkom samorządu terytorialnego. Natomiast **zadania powierzone** są to zadania powierzone przez administrację rządową organom samorządu terytorialnego. Zadania dla jednostek samorządu terytorialnego tj. gminnego, powiatowego i województwa określają ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Ustawa o samorządzie gminnym przyjmuje, że samorząd gminy zaspakaja zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Ustawa o samorządzie powiatowym stanowi, że samorząd powiatu wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Natomiast ustawa o samorządzie województwa przyjmuje, że samorząd ten wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej.

Gmina ma podwójne znaczenie. Pod względem administracyjno- prawnym jest to podstawowa jednostka podziału terytorialnego państwa. Wyodrębniony administracyjnie obszar gminy ma na celu organizowanie procesu zaspokajania lokalnych potrzeb. Pod względem samorządowym podstawą terminologiczną będzie tu wspólnota mieszkańców, jako związek osobowy publicznoprawny, której instytucjonalnym i politycznym wyrazem jest gmina²². W Polsce mamy 2478 gmin²³.

Powiat od 1 stycznia 1999 r. stanowi drugą jednostkę administracyjną i samorządową. Obecnie mamy 314 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu (tzw. Powiaty grodzkie). Statystyczny powiat skupia 8 gmin. Zadania i kompetencje powiatów stanowią dopełnienie zadań gminy. Jednak finansowe uzależnienie powiatów od budżetu państwa powoduje, że jest to najsłabsze ogniwo w trzystopniowej strukturze samorządu terytorialnego²⁴. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice, a także ustala i zmienia nazwy powiatów oraz siedziby ich władz. Ustalenie granic powiatu następuje przez wskazanie gmin wchodzących w jego skład, a zmiana jego granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium

²² M. Szczepański, *Spoločności lokalne i regionalne a ład kontynentalny i globalny*, [w:] *Kregi integracji i rodzaje tożsamości*, pr. zb. pod red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Wyd. Scholar, Warszawa 2005, str. 123

²³ *Rocznik Statystyczny Rzeczpospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s.70

²⁴ W. Betkiewicz, *Samorządność czy administrowanie*, [w:] *Powiatowa elita polityczna*, J. Wasilewski, Warszawa 2006, str. 185

możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie²⁵:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury, kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii, katastru. Administracji architektoniczno- budowlanej,
- gospodarki wodnej, ochrony środowiska, przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Organami powiatu (ziemskiego) są: rada powiatu i zarząd powiatu. Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym. Zgodnie z art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości rady powiatu należą m.in.: stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu, wybór i odwołanie zarządu, stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z jego działalności, w tym finansowej, uchwalanie budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych. Zarząd powiatu jest organem wykonawczym. W jego skład wchodzi starosta jako przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Według art. 46 ustawy powiatowej mieniem powiatu są własność i inne prawa

²⁵ A. Borodo, *Samorząd terytorialny system prawno finansowy*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 1996, str. 44-45

majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne. Powiatowymi osobami prawnymi, poza powiatem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat. Nabycie mienia przez powiat następuje na podstawie odrębnej ustawy, w wyniku przejęcia mienia od Skarbu Państwa na podstawie porozumienia, a także przez inne czynności prawne²⁶.

Największą strukturą samorządu terytorialnego w Polsce jest województwo, będące zarazem jednostką podziału terytorialnego dla administracji rządowej. Szesnaście polskich województw posiada charakter samorządowy, chociaż w Unii Europejskiej nie we wszystkich państwach obszary administracyjne usytuowane tuż poniżej szczebla krajowego, czyli regiony, są jednostkami samorządowymi. Najczęściej, tak jak w Polsce, mamy na tym poziomie dualizm władzy, reprezentowany przez administracje samorządu i rządu. Średnia dla województwa to: 20 powiatów, 155 gmin i ok. 2, 5 mln mieszkańców²⁷. Województwo jest jednostką samorządu terytorialnego, która posiada osobowość prawną, wykonującą zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżone ustawami na rzecz administracji rządowej. Zakres zadań województwa obejmuje między innymi²⁸:

- ❖ przeciwdziałanie bezrobociu,
- ❖ edukację publiczną, w tym szkolnictwo wyższe,
- ❖ promocję i ochronę zdrowia i pomoc społeczną,
- ❖ kulturę i ochronę jej dóbr,
- ❖ bezpieczeństwo publiczne (nadzór budowlany, ochrona przeciwpowodziowa),
- ❖ politykę prorodzinną,
- ❖ modernizację terenów wiejskich,
- ❖ zagospodarowanie przestrzenne (gospodarka nieruchomościami),
- ❖ transport i drogi publiczne,

²⁶ A. Borodo, *Samorząd terytorialny.....*, op.cit., str. 47-48

²⁷ A. Piasecki, *Samorząd terytorialny....*, op. Cit, str. 38

²⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. nr 91, poz. 576 z późn. zm. Art. 4)

- ❖ ochronę środowiska i gospodarkę wodną,
- ❖ ochronę praw konsumentów,
- ❖ kulturę fizyczną i turystykę.

Województwo pełni funkcję łącznika w planowaniu przestrzennym państwa. Jest to szczebel pośredni pomiędzy gminą, do której należy planowanie miejscowe między centralnymi organami administracji, którym ustawodawca powierzył do wykonania zadania dotyczące kształtowania polityki przestrzennej kraju. Osia działania województwa jest rozwój ekonomiczny, gospodarczy i cywilizacyjny regionu, który prowadzi do podniesienia poziomu życia jego mieszkańców²⁹.

1.3 Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego

1.3.1 Funkcje i zadania gminy

Gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Została ona ustanowiona w Konstytucji RP z 1997 roku w art. 164 ust.1. Jej istnienie oparte jest na wielowiekowej tradycji. Ustawa o samorządzie terytorialnym definiuje pojęcie gminy jako wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Gmina posiada osobowość prawną, a jej samodzielność polega na ochronie sądowej. O ustroju gminy stanowi jej statut (powyżej 300 tys. mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów). Gminy tworzone są w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W gminie mogą być tworzone jednostki pomocnicze na zasadach określonych w statucie gminy. Należą do nich sołectwa lub dzielnice miejskie i osiedla.

Podstawową formą podejmowania rozstrzygnięć w gminie jest referendum, czyli powszechne głosowanie mieszkańców gminy lub wykonywanie władzy w systemie demokracji przedstawicielskiej za pośrednictwem organów gminy. Ustawodawca przewiduje dwojaki rodzaj referendum: obligatoryjne i fakultatywne. Referendum obligatoryjne

²⁹ H. Sochacka- Krysiak, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Wyd. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008, str. 82

zwoływane jest w dwóch kategoriach spraw: samo opodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Natomiast referendum fakultatywne może być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy³⁰.

Organem stanowiącym a zarazem kontrolnym jest rada gminy. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (art.17) w skład rady wchodzi radni w ilości:

- 1) piętnastu w gminach do 20 000 mieszkańców,
- 2) dwudziestu jeden w gminach do 50 000 mieszkańców,
- 3) dwudziestu trzech w gminach do 100 000 mieszkańców,
- 4) dwudziestu pięciu w gminach do 200 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych.

Rozstrzygnięcia rady zapadają w formie uchwał. Poza tym rada może wyrażać swoją wolę w formie apelu, opinii czy rezolucji, jednak tylko uchwały mają ustawowe umocowanie. Najczęściej zapadają one zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu jawnym. Przy zwykłej większości głosy nieważne oraz głosy wstrzymujące się nie mają znaczenia. Czteroletnia kadencja rady gminy rozpoczyna się w dniu wyborów a kończy z dniem upływu kadencji. Odwołanie rady przez mieszkańców może nastąpić tylko w drodze referendum. Do kompetencji rady gminy w zakresie stanowiącym składają się³¹:

- uchwalenie statutu gminy i innych przepisów miejscowych,
- ustalenie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania i przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
- powołanie oraz odwołanie skarbnika gminy na wniosek wójta,
- uchwalenie budżetu, rozpatrywanie sprawozdania z jego wykonania, podejmowanie uchwały w sprawie absolutorium,
- uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych,

³⁰ M. Chmaj, *Leksykon samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza GRAF PUNKT, Warszawa 1999, str. 78

³¹ A. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, op. Cit., str. 271, 273

- ustalanie zakresu działań jednostek pomocniczych, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy,
- określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
- podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami,
- podejmowanie uchwał w sprawie współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw,
- podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic, wznoszenia pomników, nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,
- podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Wójt jest monokratycznym organem gminy. W ustawie z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wprowadzono istotne zmiany w przepisach określających ustrój gminy. Zatwierdzono, że organ ten wybierany jest w powszechnych, bezpośrednich wyborach, głosowaniu tajnym, a prawo wybieralności posiada każdy uprawniony obywatel polski. Dopuszczono jednak w szczególnych przypadkach możliwość wyboru wójta w trybie pośrednim, przez radę gminy³². Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. W realizacji zadań własnych wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Do najważniejszych zadań wójta gminy możemy zaliczyć m.in.³³:

- ✓ przygotowywanie projektów uchwał rady gminy,
- ✓ określanie sposobu wykonywania uchwał,
- ✓ gospodarowanie mieniem komunalnym,
- ✓ wykonywanie budżetu,
- ✓ zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

³² J. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004, str. 148

³³ Ustawa o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 r., art. 30, pkt. 2

Wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych. Przepisy o charakterze ogólnym należy rozumieć jako wyznaczające pewną sferę właściwości rzeczowej i co za tym idzie określające kierunek działań gminy podejmowanych w tej sferze w wyznaczonych dla organów gminy formach prawnych i za pomocą posiadanych przez gminę środków. Działania te muszą znajdować w każdym wypadku szczegółową podstawę prawną w przepisach ustawowych normujących uprawnienia, kompetencje bądź bardziej skonkretyzowane zadania gminy mogące służyć realizacji zadania własnego³⁴.

Do zakresu działań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W zadaniach publicznych realizowanych przez gminy wyróżnia się zadania własne oraz zadania zlecone przez administrację rządową³⁵. Kryteria podziału zadań gminnych na własne i zlecone przedstawia Z. Niewiadomski³⁶ i są nimi:

- podlegający nadzorowi charakter zadań- wszystkie zadania o charakterze lokalnym zaliczane są do zadań własnych, jeżeli tego kryterium nie spełniają, to należy je uznać za zlecone,
- sposób przekazywania zadań przez państwo- zadania własne przekazywane są na zasadach decentralizacji, a zlecone na zasadzie dekoncentracji,
- sposób finansowania realizacji zadań- zadania własne finansowane są ze środków własnych lub subwencji, a zadania zlecone z dotacji pochodzących z budżetu państwa,
- stopień i zakres samodzielności gminy w realizacji zadań- zadania własne gmina realizuje samodzielnie podlegając nadzorowi w zakresie legalności, natomiast zadania zlecone wykonywane są w imieniu administracji rządowej i podlegają daleko idącemu nadzorowi zlecającego w zakresie legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

³⁴ H. Olszewski, B. Popowska, *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, Wyd. PRINTER, Poznań 1997, str. 281-283

³⁵ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, str.18

³⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd...*, op.cit., str. 294-295

Zadanie własne są realizowane przez gminę samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zadania te służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Obejmują one m.in. zadania dotyczące³⁷:

1. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
2. gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3. 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,
4. lokalnego transportu zbiorowego,
5. ochrony zdrowia,
6. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
7. gminnego budownictwa mieszkaniowego,
8. edukacji publicznej,
9. kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury,
10. kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych urządzeń sportowych,
11. targowisk i hal targowych,
12. zieleni gminnej i zadrzewień,
13. cmentarzy gminnych,
14. porządku publicznego bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej,
15. utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
16. polityki prorodzinnej, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
17. wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
18. promocji gminy,
19. współpracy z organizacjami pozarządowymi,
20. współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

³⁷ T. Dziurbejko, *Planowanie...*, op.cit., str.19

Zadania własne samorządu gminnego można podzielić na: zadania własne obligatoryjne (obowiązkowo realizowane) i zadania własne fakultatywne (wykonywane wówczas, gdy organy samorządu gminy dysponują środkami publicznymi, aby te zadania, związane z zaspokajaniem potrzeb wspólnot lokalnych, realizować). Zadania własne gminy o charakterze obligatoryjnym obejmują zadania, które ustawodawca uznał za bardzo istotne, dlatego nałożył na gminy prawny obowiązek ich wykonywania, choć sposób wykonania tego obowiązku zależy od uznania gminy. Zadania te są finansowane ze środków pochodzących z budżetu gminy, o których wydatkowaniu organy gminy powinny decydować samodzielnie. Niektóre z tych zadań mogą być finansowane przez organy administracji państwowej (np. poprzez subwencję ogólną, dotacje celowe na zadania własne).

Zadania zlecone gminie to grupa zadań z zakresu administracji rządowej, które są realizowane przez gminę, ale w imieniu i na odpowiedzialność państwa, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. W związku z tym władze państwowe zapewniają sobie możliwość bezpośredniego wpływu na wykonywanie tych zadań poprzez instytucje nadzoru, który jest zazwyczaj szerszy niż nad zadaniami własnymi³⁸.

Zakres działania gminy jest zróżnicowany i szeroki. Koncentruje się on na wykonywaniu zadań zarówno w sferze lokalnych usług publicznych i w sferze zagospodarowania przestrzennego, jak i w dziedzinach nie stanowiących zadań własnych gminy, na których funkcjonowanie władze gminy mogą oddziaływać poprzez stosowne narzędzia. Gmina, jako podmiot publicznoprawny, może wykorzystywać owe narzędzia do osiągnięcia ważnych celów rozwoju lokalnego, dotyczących utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy, dążenia do poprawy funkcjonowania lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, zwalczania miejscowych monopolistów i rozwijania konkurencji na rynkach lokalnych.

³⁸ L. Patrzalek, *Finanse...*, op.cit., str.19

1.3.2 Mienie gminy

Mienie stanowi kategorię prawa prywatnego. Przez to pojęcie należy rozumieć własność i inne prawa majątkowe. Cywilistyczna koncepcja mienia ma przede wszystkim charakter przedmiotowy. Nie wskazuje bowiem na podmioty, którym mienie to przysługuje i z tej przyczyny nie różnicuje definicji mienia. Dotychczas nie wypracowano jednolitego pojęcia mienia samorządowego (obejmującego mienie jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów samorządowych). W literaturze przyjmuje się, że mienie samorządowe to kategoria mienia, które obejmuje mienie komunalne, mienie powiatów i mienie województw³⁹. Mienie samorządowe jest przykładem mienia objętego ochroną nie tylko na gruncie prawa prywatnego, ale i prawa publicznego. Można wyróżnić cechy wspólne mienia samorządowego z mieniem Skarbu Państwa: podobna procedura dysponowania mieniem, możliwość ustanowienia prawa trwałego zarządu i użytkowania wieczystego, dopuszczalność wywłaszczenia na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, nakaz szczególnej ochrony oraz przeznaczenie na inne cele niż działalność gospodarcza. Mienie samorządowe wykazuje również cechy zbliżone do mienia prywatnego- może zostać wywłaszczone i istnieje jego skonkretyzowany właściciel⁴⁰.

Jedną z najbardziej istotnych zmian wprowadzonych w 1990 roku było przywrócenie gminom własności komunalnej oraz osobowości prawnej. Stworzyło to podstawy gospodarcze funkcjonowania samorządu terytorialnego, a ponadto pozwoliło na realizowanie celów wspólnoty samorządowej w imieniu własnym gmin, i co równie istotne, na jej własną odpowiedzialność. Mienie komunalne jest trwałą podstawą samorządności gospodarczej gmin. W świetle art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw⁴¹.

W warunkach reaktywowanego w 1990 roku samorządu terytorialnego w Polsce, mienie komunalne składać się może z różnych elementów nabytych następującymi sposobami⁴²:

³⁹ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, str. 170

⁴⁰ Tamże, str. 171

⁴¹ J. Oleński, *Mienie gmin i powiatów w latach 2006-2008*, GUS we Wrocławiu, Warszawa 2009, str. 7

⁴² Tamże, str. 7

- z mocy prawa – na podstawie ustawy z 10 maja 1990 roku - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stanowiły, że z dniem 27 maja 1990 roku mienie państwowe należące uprzednio do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej szczebla podstawowego oraz podporządkowanych im przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek organizacyjnych stało się mieniem komunalnym,
- z mocy decyzji administracyjnej o charakterze obligatoryjnym będącej w gestii właściwego wojewody – ten sposób nabycia mienia komunalnego dotyczy głównie przedsiębiorstw użyteczności publicznej o regionalnym zasięgu obsługi, dla których organem założycielskim jest wojewoda,
- z mocy decyzji administracyjnej wydanej na wniosek gminy – dotyczyć to może każdego innego mienia państwowego niezbędnego dla sprawnego funkcjonowaniu gminy i realizacji przez nią zadań własnych,
- w drodze cywilno-prawnego obrotu majątkowego,
- przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granicy gminy,
- w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami.

Szczególne znaczenie w zakresie nabywania mienia komunalnego ma wspomniana już ustawa z 10 maja 1990 roku. W oparciu o ten akt prawny dokonano zasadniczych przemian stosunków własnościowych związanych z mieniem publicznym (uprzednio wyłącznie państwowym). Obok Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych pojawiły się nowe struktury, będące podmiotem owego mienia, a mianowicie komunalne osoby prawne, w tym przede wszystkim gminy. Ustawa ta uregulowała nabywanie przez gminę określonych składników majątku ogólnonarodowego w procesie tzw. komunalizacji. Istotą komunalizacji mienia jest uwłaszczenie gmin, tj. nadanie im na własność konkretnych składników majątkowych nieruchomości i ruchomych, będących dotychczas własnością państwową.

Przedmiotowy zakres mienia komunalnego jest dość szeroki. Stanowią go mogą m.in.⁴³:

- ✓ grunty przeznaczone na cele publiczne o charakterze lokalnym, tj. pod budownictwo komunalne, tereny zieleni publicznej i cmentarze komunalne, itp.,
- ✓ budynki mieszkalne i lokale stanowiące komunalne zasoby mieszkaniowe,

⁴³ M. Chmaj, *Leksykon samorządu...*, op.cit., str.115

- ✓ obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej, a zwłaszcza sieć wodociągowa, kanalizacyjna, ciepła i gazowa, obiekty i urządzenia elektroenergetyczne, melioracyjne, ochrony przeciwpożarowej, lokalna komunikacja publiczna, drogi publiczne, itp.,
- ✓ obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury społecznej, a w szczególności żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, zakłady ambulatoryjnej służby zdrowia, placówki upowszechniania kultury, obiekty sportowe i rekreacyjne, itp.,
- ✓ zasoby wodne i lasy,
- ✓ majątek przedsiębiorstw oraz innych komunalnych osób prawnych,
- ✓ dochody budżetu gminy,
- ✓ wartości niematerialne i prawne (np. obligacje, akcje, wierzytelności).

W wyniku postępującego procesu komunalizacji mienia w gestii gmin znajduje się coraz większy majątek. Ustawa o samorządzie gminnym dała bowiem władzom lokalnym możliwości podejmowania samodzielnych działań w sferze gospodarczej oraz stworzyła warunki dla kreatywnej aktywności społeczności lokalnych. Mienie komunalne służy wykonywaniu zadań publicznych spoczywających na gminie, mających na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Najszerszy zakres uprawnień w zakresie dysponowania mieniem komunalnym wiąże się z prawem własności. Gmina oraz inne komunalne osoby prawne mogą w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego (z wyłączeniem innych osób) korzystać z rzeczy ruchomych i nieruchomych, a w szczególności mogą pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy oraz w tych samych granicach mogą rzeczą rozporządzać. W skład mienia komunalnego, poza własnością, wchodzi „inne prawa majątkowe”, a w szczególności użytkowanie wieczyste⁴⁴.

Oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt. Wójt może udzielić upoważnienia do działania w tym zakresie zastępcy wójta samodzielnie lub wraz z inną osobą również upoważnioną przez wójta. Czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne wymaga kontrasygnaty skarbnika gminy. Kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta. Gminne osoby prawne decydują natomiast samodzielnie, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących

⁴⁴ J. Oleński, *Mienie gmin...*, *op.cit.*, str. 8

do nich praw majątkowych. W skład gminnego zasobu nieruchomości wchodzi nieruchomości stanowiące własność gminy z wyjątkiem oddanych w użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd lub obciążonych prawem użytkowania. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości należy do kompetencji wójta, z uwzględnieniem wyłącznej kompetencji rady gminy do określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia zasad przez radę wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za każdorazową zgodą rady gminy⁴⁵.

1.3.3 Jednostki organizacyjne gminy

W art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej znajdziemy definicję jednostek samorządu terytorialnego od strony przedmiotowej. Aby uznać taką jednostkę za JST musi ona posiadać osobowość prawną, powołanie na podstawie ustawy, wyznaczone terytorium wraz z jego mieszkańcami oraz mienie komunalne. Jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, wykonując ważną część zadań publicznych samodzielnie, działając na podstawie przepisów ustaw. JST. są odrębnymi podmiotami od organów administracji rządowej, które są wyposażone w przymiot samodzielności podlegający ochronie sądowej. Podstawową i najważniejszą jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Rada gminy może tworzyć dwa rodzaje jednostek organizacyjnych: jednostki pozostające w strukturze gminy (prawie nie wyodrębnione jednostki budżetowe) oraz jednostki prawnie wyodrębnione posiadające osobowość prawną (np. przedsiębiorstwa komunalne, fundacje)⁴⁶.

Zgodnie z Ustawą o samorządzie gminnym (art. 9) w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Formy prowadzenia gospodarki

⁴⁵ Mienie gminy Raczeki, <http://bip.raczki.pl/index.php?id=99> (data odczytu 19.03.2012)

⁴⁶ Samorząd w Polsce, http://samorzady.polska.pl/leksykon/index.Jednostki_organizacyjne_samorządu_terytorialnego.id,13206.htm (data odczytu: 23.03.2012 r.)

gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa. Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Wg art. 10 wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. W celu wykonywania swoich zadań Rada Miasta i Gminy może tworzyć inne wyspecjalizowane jednostki pozostające w jej strukturze organizacyjnej oraz jednostki prawne wyodrębnione, w tym przedsiębiorstwa i spółki, a także zawierać umowy z innymi gminami⁴⁷.

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do wspólnoty samorządowej w formie zrzeszania się. Możliwość tworzenia zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego z jednej strony prowadzi do tworzenia się procesów decentralizacyjnych, a z drugiej- usprawnia działania samorządu i jego organów. Prawo określa możliwość tworzenia przez gminy związków międzygminnych w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związki gmin są dobrowolne, a ewentualny obowiązek ich tworzenia może być nałożony tylko w drodze ustawy. Rady zainteresowanych gmin podejmują w formie uchwały decyzję o utworzeniu takiego związku. Statut przyjmują rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Statut związku gmin określa:

- nazwę i siedzibę związku,
- uczestników i czas trwania związku,
- jego zadania i organy,
- strukturę organów związku,
- zakres i tryb ich działania,

⁴⁷ BIP Gmina Jelcz-Laskowice, <http://www.um.jelcz-laskowice.finn.pl/index.jsp?bipkod=/002/009>,
(data odczytu: 23.03.2012)

- zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku,
- zasady udziału w kosztach i zyskach wspólnej działalności,
- zasady pokrywania strat w związku,
- zasady rozliczeń majątkowych,
- zasady likwidacji związków,
- inne zasady określające współdziałanie.

Związek posiada osobowość prawną, którą nabywa z datą ogłoszenia statutu i na zasadach określonych przez Prezesa Rady Ministrów, po zarejestrowaniu w rejestrze (prowadzonym przez Prezesa Rady Ministrów). Związek gmin wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Na podstawie upoważnienia udzielonego przez rady gmin może on załatwiać indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej. Może on również, jako komunalna osoba prawna, być podmiotem dysponującym mieniem komunalnym i może powiększać je w wyniku prowadzonej działalności⁴⁸.

Stowarzyszenia to najczęściej występująca forma zrzeszania się, oparta o konstytucję oraz gwarantowana szeregiem międzynarodowych umów i konwencji (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. i Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.). Stowarzyszenia są dobrowolne, względnie trwałe i niezarobkowe-tworzone dla osiągnięcia wspólnego celu (kulturalne, hobbystyczne, społeczne), opierające swoją działalność na określonych przepisach prawnych. Posiadają one osobowość prawną uzyskiwaną w wyniku zarejestrowania w sądzie wojewódzkim, właściwym ze względu na siedzibę stowarzyszeń. Stowarzyszenie może być utworzone przez osoby fizyczne w licznie co najmniej 15 osób, które muszą wybrać komitet założycielski i uchwalić statut. Jednym z rodzajów stowarzyszeń są stowarzyszenia gmin. Są one tworzone w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów gmin⁴⁹. Gminy mogą tworzyć stowarzyszenia zarówno z innymi gminami jak i powiatami oraz województwami.

⁴⁸ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, str. 97-98

⁴⁹ M. Chmaja, *Leksykon...*, op.cit., str. 280-281

Wprowadzenie tej formy współdziałania miało na celu zapewnienie elastyczności rozwiązań prawnych. Stowarzyszenia nie są powoływane w celu wykonywania administracji publicznej, nie mają także prawa do stanowienia aktów władczych⁵⁰.

Kolejną publicznoprawną formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego są porozumienia. Celem tworzenia porozumień jest wspólne wykonywanie zadań publicznych, w tym wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Podmiotem realizującym te zadania jest tylko jedna jednostka samorządu terytorialnego- uczestnik porozumienia. Realizując zadania powierzone wykonują je przy pomocy swego aparatu pomocniczego i podległych im jednostek. Uczestnik porozumienia przejmujący zadania jednostek samorządu terytorialnego powinien przede wszystkim dysponować środkami majątkowymi, za pomocą których będzie w stanie wykonać przyjęte zadania. Bardzo ważne jest postanowienie ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego gminy uczestniczące w porozumieniu mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Takie stwierdzenie wskazuje na istnienie roszczenia po stronie gminy realizującej zadania objęte porozumieniem o pokrycie kosztów związanych z realizacją tych zadań wobec gminy będącej odbiorcą świadczenia⁵¹.

Zarówno gminy jak i ich związki działalność gospodarczą oraz realizację zadań w dziedzinie oświaty, kultury, zdrowia i spraw socjalnych mogą wykonywać w formie⁵²:

- ❖ przedsiębiorstwa komunalnego,
- ❖ spółki prawa handlowego,
- ❖ zakładu budżetowego,
- ❖ jednostki budżetowej,
- ❖ gospodarstwa pomocniczego,
- ❖ środków specjalnych.

Przedsiębiorstwo komunalne jest samodzielnym, samorządowym i samofinansującym się podmiotem gospodarczym posiadającym osobowość prawną. Jest ono powołane do produkcji i wykonywania usług związanych z realizacją zadań stojących przed samorządem terytorialnym. Dlatego też w tej formie prawnej może być prowadzona

⁵⁰ J. Marszałek- Kawa, A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, str. 70

⁵¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wyd. „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 2003, str. 280

⁵² M. Szypliński, *Organizacja i zadania przedsiębiorstw, zakładów i jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 1996, str. 13

działalność w zakresie wodociągów i kanalizacji, oczyszczania miast, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej czy komunikacji miejskiej⁵³.

Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 roku mogą powstawać *spółki* z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki⁵⁴:

- ✓ istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- ✓ występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań oraz środków prawnych wynikających z obowiązujących przepisów nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a zwłaszcza do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub ograniczenia bezrobocia,
- ✓ zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową,
- ✓ posiadanie przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi, działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy.

Zakład budżetowy to organizacyjno-prawna forma jednostki sektora finansów publicznych. Działa na podstawie przepisów prawa budżetowego, nie posiada jednak osobowości prawnej. Zakład tworzy rada gminy. Podstawą gospodarki finansowej zakładu jest roczny plan finansowy⁵⁵. Obejmuje on przychody i wydatki stanowiące koszty działalności oraz stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem. W planie tym mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i wydatków, pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu ani zwiększenia dotacji z budżetu. Zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu dotację

⁵³ Tamże, str. 14

⁵⁴ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997 nr 9, poz. 43 z późn. zm.

⁵⁵ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, str. 236

przedmiotową. W zakresie określonym w odrębnych przepisach może otrzymywać również dotację podmiotową lub dotację celową na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Nowo tworzonemu zakładowi budżetowemu może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Łącznie dotacje dla zakładu budżetowego nie mogą przekraczać 50 proc. jego wydatków; nie dotyczy to wydatków inwestycyjnych. Gminne, powiatowe i wojewódzkie zakłady budżetowe tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany przychodów i wydatków wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym⁵⁶. Zakład budżetowy prowadząc gospodarkę finansową na zasadach określonych w prawie budżetowym nie dokonuje obligatoryjnych odpisów od majątku trwałego. Oznacza to, że amortyzacja nie zwiększa kosztów działalności prowadzonej przez zakład budżetowy, umożliwiając świadczenie tańszych usług. Jednak brak odpisów amortyzacyjnych prowadzi do braku własnego funduszu na odtworzenie majątku trwałego oraz rozwój jednostki świadczącej usługi. Całość wydatków inwestycyjnych jest zatem finansowana z budżetu gmin⁵⁷.

Jednostki budżetowe nie posiadają osobowości prawnej jak również zdolności sądowej. Najczęściej w formie jednostek budżetowych organizuje się zarządy dróg i mostów, zieleni miejskiej⁵⁸. Jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek budżetu. Jest to zatem jednostka, której działalność finansowa jest w całości objęta budżetem (budżetowanie brutto). Podstawą jej gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków, który jest przedłużeniem układu wykonawczego budżetu. Jednostka budżetowa nie może przeznaczyć pobranych przez siebie dochodów na finansowanie swoich wydatków. Pobrane dochody muszą być w całości przekazane na rachunek budżetu w terminie określonym w przepisach. Wydatki są dokonywane tylko ze środków przekazanych z zasobów budżetowych. Zmiany planu finansowego w ciągu roku mogą być dokonywane pod warunkiem przestrzegania wymogów przewidzianych w przepisach. Jednostki budżetowe są tworzone, likwidowane oraz przekształcane w inną formę organizacyjną przez organ stanowiący JST. W formie jednostek budżetowych działają przeważnie jednostki, które w ogóle nie osiągają dochodów lub są one bardzo niskie. Mogą jednak taki status posiadać jednostki wypracowujące znaczne dochody. O ich statusie decydują względy pozafinansowe. Niekiedy odrębne ustawy przesądzają o formie w jakiej ma

⁵⁶ http://samorzady.polska.pl/leksykon/index.Zaklad_budzetowy,id,13251.htm, (data odczytu: 25.03.2012)

⁵⁷ J. Regulski, *Samorząd...*, op.cit., str. 237

⁵⁸ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Tom I, Białystok 1993, str. 84

funkcjonować dana jednostka⁵⁹. Liczba jednostek budżetowych na szczeblu gminy zależy od rodzaju, charakteru i zasięgu wykonywanych zadań oraz sposobu i trybu ich finansowania.

Gospodarstwo pomocnicze gminnych jednostek budżetowych jest formą organizacyjno prawną, zbliżoną do zakładu budżetowego. Różnica polega na tym, że zakład jest jednostką samodzielną, a gospodarstwo pomocnicze- wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo częścią jednostki budżetowej. Jeżeli w jednostce budżetowej działają komórki organizacyjne prowadzące część jej podstawowej działalności lub działalność uboczną, pokrywając koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych, to są przesłanki do utworzenia gospodarstwa pomocniczego. Działalność tych gospodarstw ma służyć realizacji zadań wykonywanych przez te jednostki. Gospodarstwo pomocnicze sprzedaje produkty i usługi po cenach ustalonych według obowiązujących na rynku zasad, a sprzedaż na rzecz jednostki, w ramach której zostało powołane, jest dokonywana według kosztów własnych. Gospodarstwo pomocnicze pokrywa koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych, jednak dopuszcza się możliwość zasilania finansowego z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w formie dotacji przedmiotowej⁶⁰.

Środki specjalne gminnych jednostek budżetowych są środkami finansowymi gromadzonymi przez te jednostki na wyodrębnionych rachunkach bankowych⁶¹:

- na podstawie uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- z tytułu spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej,
- z tytułu odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd bądź w użytkowanie.

⁵⁹ A. Korzeniowska, *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz- Łódź 2004, str. 158

⁶⁰ L. Patrzalek, *Finanse...*, op.cit., str. 55

⁶¹ Tamże, str. 56

ROZDZIAŁ 2: Gospodarka finansowa gminy

2.1 Budżet jako podstawa finansów gminy

Budżet określany jest jako plan finansowy, obejmujący zestawienie przewidywanych dochodów i wydatków ujętych w odpowiednim stopniu szczegółowości i w określonym przedziale czasowym, zwykle w okresie jednego roku. Pojęcie budżetu samorządowego wprowadza ustawa o finansach publicznych. Stwierdza ona, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest przyjmowany w formie uchwały budżetowej przez organ stanowiący i jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego⁶².

Koncepcja budżetu ma strategiczne znaczenie dla wyników gospodarowania i funkcjonowania procesów zarządzania. Budżet daje operacyjną odpowiedź na deklarowane przez samorząd preferencje, przesądza o rzeczywistych relacjach odpowiedzialności i podporządkowania w obrębie organizacji gminnej, definiuje ramy efektywności gospodarowania. Daje także wgląd w szanse realizacji zadań strategicznych, długookresowych, określa dane i perspektywy sytuacji finansowej gminy⁶³.

Budżet gminy powinien być uchwalony do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Uchwała budżetowa rady gminy określa: dochody budżetu gminy co najmniej w podziale według ważniejszych źródeł oraz wydatki budżetu gminy co najmniej w układzie działów klasyfikacji budżetowej. Może ona określać w formie załącznika wydatki sołectw w układzie działowym. Gdyby rada gminy nie uchwaliła budżetu do końca roku, to do czasu jego uchwalenia (nie później niż do 31 marca roku budżetowego) podstawą gospodarki budżetowej jest projekt budżetu przedstawiony radzie gminy. W przypadku nie ustalenia budżetu w powyższym terminie zostanie on ustalony przez RIO (Regionalna Izba Obrachunkowa) najpóźniej do końca kwietnia roku budżetowego. Rada gminy określa szczegółowość układu wykonawczego budżetu w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem dotacji z budżetu, wydatków na wynagrodzenia, wydatków na inwestycje oraz innych wydatków określonych przez przepisy odrębne. W trakcie wykonywania budżetu obowiązują ściśle określone zasady, np.: pełnej realizacji zadań,

⁶² Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104).

⁶³ S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2010, str. 202

terminowości, wyboru najbardziej korzystnej oferty przy zlecaniu zadań, legalności. W przypadku stwierdzenia niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków zarząd gminy może podjąć w zakresie całego budżetu decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych⁶⁴.

W procedurze przygotowania, uchwalania oraz dokonywania zmian w budżecie ważną rolę spełnia organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Bez zgody jednoosobowego organu gminy nie można wprowadzić w projekcie budżet zmian powodujących zwiększenie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów. Tylko organowi wykonawczemu jednostki przysługuje inicjatywa dokonywania zmian w budżecie. Warto zaznaczyć, iż wyrazem daleko idącej demokratyzacji procedury przygotowania budżetu gminy jest obowiązek informowania mieszkańców o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywania środków budżetowych⁶⁵.

Budżet jest planem finansowym obejmującym dochody i wydatki. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Ponadto dochodami tymi mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi, środki z budżetu Unii Europejskiej i ewentualnie inne środki określone w odrębnych przepisach⁶⁶.

Za prawidłową gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialne są organy wykonawcze. Organom tym przysługuje wyłączne prawo⁶⁷:

1. zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwałach budżetowych kwotach wydatków, w ramach udzielanych przez radę,
2. emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielanych przez radę,
3. dokonywania wydatków budżetowych,

⁶⁴ M. Chmaj, *Leksykon...*, op.cit., str. 34

⁶⁵ M. Szypliński, *Organizacja, zadania...*, op.cit., str. 61

⁶⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203 poz. 1966). Szczegółowo dochody gminy zostaną omówione w punkcie 2.2.

⁶⁷ M. Szypliński, *Organizacja...*, op.cit., str. 63

4. zgłaszania propozycji zmian w budżecie,
5. dysponowania rezerwami budżetowymi,
6. blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego spełnia szereg funkcji. Służy planowaniu i kontrolowaniu operacji finansowych samorządu. Określa w jaki sposób należy alokować środki finansowe do realizacji zadań jednostki samorządowej. Budżet jest zatem ważnym narzędziem do rozliczenia samorządu z jego działalności. To środek łączności władz samorządowych ze społecznością lokalną. Budżet jest więc aktem zarządzania finansowego, wydawanym przez organ stanowiący, wykonywanym przez zarząd i inne jednostki samorządowe. Każdy budżet ma charakter aktu normatywnego prawa miejscowego oraz zawiera reguły zachowania na danym terenie⁶⁸.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego będący planem finansowym musi odpowiadać określonym wymogom zwanym zasadami budżetowymi. Są to reguły postępowania przy opracowaniu i wykonaniu budżetu. Zasady te odnoszą się w szczególności do budżetu państwa. Jednakże budżet samorządu terytorialnego dotyczy środków publicznych, dlatego też większość tych zasad można uznać za niezbędne przy tworzeniu budżetu gminy.

Zasady budżetowe możemy podzielić na dwie grupy⁶⁹:

- a) zasady dotyczące treści i istoty budżetu:
 - zasada równowagi budżetowej,
 - zasada zupełności budżetu.
- b) Zasady mające związek z procedurą budżetową:
 - zasada jedności budżetu,
 - zasada szczegółowości,
 - zasada przejrzystości,

⁶⁸ W. Kosiedowski, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wyd. Dom Organizatora, Warszawa 2005, str. 135

⁶⁹ Tamże, str. 136

➤ zasada jawności budżetowej.

Zasada równowagi budżetowej rozumiana jest jako stan budżetu, w którym wydatki znajdują swoje pokrycie w dochodach. Równowaga budżetowa nie występuje w praktyce prawie nigdy. Najczęściej występują odchylenia od stanu równowagi. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że nierównowaga budżetu występuje tylko wówczas, gdy pojawia się deficyt, czyli nadwyżka wydatków nad dochodami. Natomiast budżet wykazujący nadwyżkę traktuje się jako zrównoważony⁷⁰.

Zasada zupełności budżetu oznacza postulaty objęcia w budżecie wszystkich dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Nie można ustalić i realizować dochodów i wydatków jednostek poza budżetem i bez możliwości oceny, czy zachodzi równowaga pomiędzy dochodami i wydatkami czy jej brak⁷¹.

Zasada jedności polega na ujęciu budżetu w jednym całościowym akcie prawnym. Możemy wyróżnić jedność formalną, która osiągana jest dzięki budowie zbiorczego budżetu oraz jedność materialną, z którą mamy do czynienia gdy dochody zasilające budżet nie mają z góry określonego celu i przeznaczenia. „Ze względu na decentralizację sektora publicznego zasadę tę można przenieść na grunt samorządowy i uznać, że uchwała budżetowa jednostki w zakresie jej dochodów i wydatków w pełni realizuje zasadę jedności formalnej”⁷².

Zasada szczegółowości budżetu odnosi się do jego układu i konstrukcji. Budżet jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z tą zasadą powinien być sporządzony i uchwalony nie w jednej łącznej kwocie, lecz w sposób rozbudowany z podziałem na dochody z poszczególnych źródeł oraz wydatki na poszczególne zadania. Opracowany budżet wg tej zasady powinien być odpowiednio uporządkowany i dostatecznie czytelny i jasny. Budżet nie może być przyjęty jedynie w ujęciu ogólnym. Zasada ta spełnia się poprzez wprowadzenie klasyfikacji budżetowej⁷³.

Zasada przejrzystości polega na tym, że dochody i wydatki budżetowe powinny być zestawiane poprzez uporządkowanie i pogrupowanie według określonych kryteriów

⁷⁰ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe- narzędzia, decyzje, procesy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, str. 26-27

⁷¹ A. Borodo, *Słownik finansów samorządowych*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2007, str. 204

⁷² J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, str. 124

⁷³ L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Oficyna Wydawnicza Bratna, Bydgoszcz- Gdańsk 2007, str. 62

klasyfikacji budżetowej. Celem klasyfikacji jest takie pogrupowanie dochodów i wydatków, które umożliwi dobrą orientację w zakresie podmiotów dysponujących środkami budżetowymi oraz w zakresie źródeł dochodów w przeznaczenia wydatków.

Zasada jawności ma ważne znaczenie, dlatego że budżety samorządowe określają i rozdysponowują środki pieniężne na zadania istotne. Jej spełnienie wyraża się w zobowiązaniu zarządu do informowania mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, a także wykorzystania środków budżetowych. W jednostkach samorządu terytorialnego tworzona jest i publikowana uchwała budżetowa i sprawozdania z jej wykonania, także jawne są debaty budżetowe.

Postulat uchwalania budżetu do końca roku poprzedzającego rok budżetowy nazywamy zasadą uprzedniości budżetu. Zobowiązuje to zarząd jednostki samorządu terytorialnego do przygotowania i przedłożenia radzie w terminie do 15 listopada, projekt budżetu. Zasada roczności budżetu, oznacza z kolei, że budżet obejmuje okres jednego roku kalendarzowego⁷⁴. Zasady budżetowe są bardzo ważne, ponieważ są wskazówkami do prowadzenia działalności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Gospodarka finansowa każdej gminy realizowana jest w oparciu o budżet, który jest rocznym planem finansowym, obejmującym dochody i wydatki oraz źródła pokrycia niedoboru. Wszystkie zadania gmin, których wykonanie wymaga zaangażowania środków finansowych, mogą być wykonywane tylko wtedy, gdy zostały zaplanowane w budżecie. Zakres realizacji zadań jest uwarunkowany wielkością dochodów uzyskiwanych przez gminy. Dlatego ważne jest precyzyjne planowanie dochodów⁷⁵. Planowanie dochodów gmin wymaga uzyskania szeregu informacji, pochodzących z różnych źródeł. Poziom dochodów własnych jest planowany w oparciu o szacunki, dokonywane przez urzędy gmin. Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa przyjmowane są do planów dochodów gmin na podstawie szacunków dokonywanych przez urzędy skarbowe. Z kolei kwota subwencji podawana jest przez Ministerstwo Finansów⁷⁶. Różnorodność źródeł dochodów może być zatem przyczyną trudności w precyzyjnym zaplanowaniu przez zarząd gminy ogólnej wielkości. Niezależnie jednak od mniej czy bardziej obiektywnych powodów, znaczne rozbieżności pomiędzy dochodami planowanymi a faktycznymi mogą mieć negatywny

⁷⁴ E. Ruśkowski, E. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wyd. 2, Wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, str. 315

⁷⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne- teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, str. 282

⁷⁶ M. Adamowicz, *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, Wyd. SGGW, Warszawa 2002, str. 340

wpływ na planowanie wydatków budżetowych. Zaniżony plan dochodów może powodować nie ujęcie w budżecie niektórych zadań, których realizacja wymaga dłuższego okresu czasu i w związku z tym powinny być one ujęte w budżecie na początku roku. Ponadto zakres realizacji zadań uwzględnionych w budżecie mógłby być znacznie szerszy, gdyby dochody były precyzyjnie planowane. Zawyżony plan dochodów powoduje natomiast konieczność rezygnacji z wykonania części zadań przewidzianych wcześniej do realizacji⁷⁷.

Wykonanie budżetu gminy podlega kontroli rady gminy. Zarząd gminy przedstawia radzie gminy i RIO sprawozdanie z wykonania budżetu za pierwsze półrocze w terminie do 31 sierpnia. Roczne sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, zestawione według działów, rozdziałów i paragrafów opracowywane jest przez zarząd i przesyłane radzie gminy do dnia 31 marca roku następnego oraz RIO i wojewódzkiemu urzędowi statystycznemu. Informacja o wykonaniu budżetu powinna zawierać zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu gminy.

Za naruszenie dyscypliny budżetowej przy wykonaniu budżetu gminy grozi odpowiedzialność. Karami są: upomnienie, nagana i kara pieniężna do wysokości trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia obliczonego stosownie do przepisów ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz zakaz pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres od roku do pięciu lat. Naruszenia dyscypliny budżetowej można dopuścić się zarówno z winy umyślnej jak i nieumyślnej. Postępowanie jest dwuinstancyjne. W pierwszej instancji orzeka komisja działająca przy regionalnej izbie obrachunkowej. Instancją odwoławczą jest Główna Komisja Orzekająca przy ministrze finansów⁷⁸.

⁷⁷ E. Denek, *Finanse publiczne*, Wyd. PWN, Warszawa 1997, str. 134

⁷⁸ M. Chmaja, *Leksykon...*, op.cit., str. 35

2.2 Dochody gminy

Podział zadań publicznych pomiędzy organy administracji rządowej a gminy pociąga za sobą konieczność dokonania podziału również dochodów publicznych oraz majątku. Stanowią one bowiem materialną bazę wykonania zadań publicznych. Bez właściwie dokonanego podziału środków publicznych gminy, które realizują istotną część zadań publicznych, mogą okazać się niezdolne do wykonania nałożonych na nie zadań⁷⁹. Dochody budżetu państwa, które można określić także dochodami Skarby Państwa, są ustawowo oddzielone od dochodów samorządów terytorialnych. Podział dochodów między państwo a samorząd jest zagadnieniem o charakterze ustrojowym, związanym ze stopniem centralizacji i decentralizacji władzy i wyposażeniem finansowym samorządów w odpowiednie źródła dochodowe⁸⁰.

Budżet dochodów jest konstrukcją umowną w tym sensie, że wydatki są zdeterminowane przez dochody niezależnie od przyjęć doktryny. Kwestią otwartą jest tylko stopień uzależnienia wydatków od dochodów. Wyodrębnienie budżetu dochodów jest cenne, gdyż zwraca uwagę na kwestię gromadzenia środków finansowych. Ranga budżetu dochodów jest tym większa, im większy wpływ na wielkość dochodów mają władze samorządowe. Planowanie dochodów budżetowych przez JST jest jednak w wielu krajach zdeterminowane przez rozstrzygnięcia systemowe, takie jak podział typowych dochodów (podatki, opłaty, cła itd.) między różne szczeble władz publicznych, w tym zwłaszcza między władze centralne a władze samorządowe. Podstawowe rodzaje dochodów- podatki, są z reguły określone przez ustawy, które są domeną parlamentu. Nie oznacza to jednak, że wszystkie dochody z podatków trafiają do budżetu centralnego, część z nich może wyłącznie lub w części zasilać rachunki władz samorządowych. Niemniej jednak i w takim przypadku zasady ustalenia ciężarów podatkowych, w tym stawki podatkowe, są również ustalane przez władze centralne. Ustawodawca daje natomiast pewien zakres swobody władzom lokalnym odnośnie do stawek, gdyż postanowienia centralne dotyczyć mogą np. stawek maksymalnych. Władze lokalne mogą zatem prowadzić lokalną politykę podatkową, która może polegać na rezygnacji z maksymalnych stawek, rezygnacji z karnych odsetek za

⁷⁹ A. Hanusz, A. Niezgodna, P. Czerski, *Dochody budżetu gminy*, Wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, str.11

⁸⁰ A. Borodo, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego w świetle ustawy z 13 XI 2003 r.*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2004, str. 10

zwłokę w płaceniu podatków, umorzeniu części lub całości zaległości podatkowych, rozłożeniu zaległości podatkowych na raty czy zwolnieniach podatkowych. Przepisy podatkowe muszą dopuszczać taką możliwość. Budżet dochodów powinien uwzględniać przyszłe decyzje władz lokalnych, gdyż mają one wpływ na pewną część dochodów. Polityka ta ma określone konsekwencje, przy czym najważniejsza z nich polega na tym, że skutki decyzji podatkowych władz lokalnych nie stanowią podstawy roszczeń wobec władz centralnych⁸¹.

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego jest nierozzerwalnie związana z możliwością racjonalizacji gospodarki budżetowej. Podstawą usprawnienia gospodarki finansowej jest poszukiwanie możliwości zwiększenia dochodów budżetowych i ograniczenia wydatków. Wyróżnia się trzy systemowe możliwości ukształtowania dochodów samorządu terytorialnego w relacji z władzą centralną⁸²:

- ✓ model oparty na samowystarczalności dochodowej JST zakładający pewny rozdział źródeł dochodów państwa i samorządów,
- ✓ model oparty na całkowitym finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego przez państwo, który wyklucza źródła dochodów własnych tych jednostek,
- ✓ modele mieszane zakładające posiadanie przez samorząd własnych źródeł dochodów, wspólne źródła dochodów z państwem oraz dofinansowanie JST przez państwo.

Współczesne państwa stosują przeważnie trzeci model- model mieszany. Na tym modelu opiera się również obecny system dochodów jednostek samorządów terytorialnych w Polsce.

System dochodów gmin określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dochody gminy podzielić można na dochody obowiązkowe i dochody nieobowiązkowe. Do dochodów obowiązkowych zaliczyć można: dochody własne, subwencję ogólną, dotacje celowe⁸³.

⁸¹ S. Owsiak, *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, str. 41

⁸² E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, str.169

⁸³ K. Miaskowska- Daszkiewicz, B. Szmulika, *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, str. 198

Źródłami **dochodów własnych** gminy są⁸⁴:

1. wpływy z podatków:
 - a) od nieruchomości,
 - b) rolnego,
 - c) leśnego,
 - d) od środków transportowych,
 - e) dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
 - f) od spadków i darowizn,
 - g) od czynności cywilnoprawnych,
2. wpływy z opłat:
 - a) skarbowej,
 - b) administracyjnej,
 - c) targowej,
 - d) miejscowej,
 - e) uzdrowiskowej,
 - f) eksploatacyjnej,
 - g) od posiadania psów,
3. udziały w zrealizowanych przez budżet państwa dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych i z podatku dochodowego od osób fizycznych (CIT, PIT)
4. dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych,

⁸⁴ E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego- Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, str.64-65

5. dochody z majątku gminy,
6. spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy,
7. dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych odrębnymi przepisami,
8. odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
9. odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy,
10. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
11. dotacje z innych budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
12. inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Najważniejszym podatkiem nakładanym przez gminę jest *podatek od nieruchomości*. Podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, będące: właścicielami lub posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych; użytkownikami wieczystymi gruntów; posiadaczami nieruchomości lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub JST. Wyjątek stanowią osoby fizyczne posiadające lokale mieszkalne, które nie stanowią odrębnych nieruchomości. W takim przypadku podatnikiem jest właściciel (posiadacz) nieruchomości, w skład której wchodzi ten lokal mieszkalny. Przedmiotem opodatkowania są grunty, budynki lub ich części, a także budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają m.in. grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej oraz nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego⁸⁵.

Kolejnym ważnym podatkiem zasilającym budżet gminy jest *podatek rolny*. Opodatkowaniu podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako

⁸⁵ Tamże, str.67

użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza⁸⁶. Podatnik w podatku rolnym są osoby fizyczne, prawne lub jednostki organizacyjne w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, które są właścicielami gruntów, posiadaczami samoistnymi gruntów, użytkownikami wieczystych gruntów, posiadaczami gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek podatkowy nie dotyczy Skarbu Państwa oraz gmin⁸⁷.

Podatek leśny jest również samodzielnie pobierany przez organy samorządu gminnego. Został wprowadzony w Polsce 1 stycznia 1992 roku na podstawie ustawy z 28 września 1991 roku o lasach⁸⁸. Opodatkowaniu podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna⁸⁹. Od podatku leśnego ustawowo zwolnione są lasy z drzewostanem w wieku do 40 lat, lasy wpisane indywidualnie do rejestru zabytków oraz użytki ekologiczne. Inne zwolnienia mogą wprowadzać na obszarze swojego działania rady gmin. Zakres zwolnień nie może natomiast skutkować zniesieniem obowiązku podatkowego na obszarze gminy, w której są wprowadzone zwolnienia⁹⁰.

Kolejnym podatkiem jest podatek od *środków transportowych*. Opłacany jest przez właścicieli samochodów ciężarowych, ciągników siodłowych i balastowych, przyczep i naczep oraz autobusów. W ustawie określono maksymalne stawki podatkowe oraz - jako dla jedyne podatku lokalnego stawki minimalne. Tak jak w przypadku innych podatków lokalnych, stawki podatku ustala rada gminy⁹¹. Jak łatwo zauważyć, podatkowi od środków transportowych podlegają wyłącznie takie środki transportowe, które powodują lub mogą powodować uzyskiwanie przez podatnika przychodów. Podstawa opodatkowania w podatku od środków transportowych określona została w sposób jednolity dla całego podatku. Jest nią liczba środków transportowych stanowiących własność określonego podatnika lub, w przypadku podatnika będącego jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej. W podatku od środków transportowych stosowane są zarówno zwolnienia ogólne,

⁸⁶ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka...*, op.cit., str. 76

⁸⁷ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969)

⁸⁸ Dz. U. 1991 nr 101, poz. 444, z późn. zm.

⁸⁹ Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym, (Dz. U. z 2002 roku, Nr 200, poz. 1682 z późniejszymi zmianami), tekst jednolity

⁹⁰ A. Korzeniowska, *ABC samorządu...*, op.cit., str. 143

⁹¹ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Wyd. Difin, Warszawa 2010, str. 94

uregulowane ustawowo, obowiązujące powszechnie na terenie wszystkich gmin w kraju oraz zwolnienia szczególne, które wprowadza rada gminy. Zwolnienia szczególne mogą mieć jedynie charakter zwolnień przedmiotowych. Ustawowe zwolnienia w podatku od środków transportowych nie mają charakteru jednorodnego, dlatego zostały one ujęte przez ustawodawcę w cztery kategorie⁹²:

- ✓ zwolnienia dyplomatyczne polegające na zwolnieniu z opodatkowania środków transportowych będących w posiadaniu przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych misji zagranicznych,
- ✓ zwolnienie środków transportowych stanowiących zapasy mobilizacyjne, pojazdy specjalne oraz pojazdy używane do celów specjalnych,
- ✓ zwolnienie pojazdów wykorzystywanych w dowozie i odwozie na maksymalną odległość w linii prostej do 150 km na terytorium RP w transporcie kombinowanym,
- ✓ zwolnienia dotyczące pojazdów zabytkowych (pojazdy, które na podstawie odrębnych przepisów zostały wpisane do rejestru zabytków lub ujęte w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej płacony jest przez osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą w takich dziedzinach jak rzemiosło i usługi, handel detaliczny artykułami spożywczymi nieżywnościowymi, gastronomia, transport, opieka nad dziećmi i osobami starszymi, usługi edukacyjne⁹³. Karta podatkowa jest uproszczoną formą płacenia podatku dochodowego. Wysokość podatku dochodowego w formie karty podatkowej oblicza się na podstawie miesięcznych stawek, na których wielkość wpływają rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, liczba zatrudnionych pracowników oraz liczba mieszkańców miejscowości, w której prowadzona jest działalność⁹⁴. Udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych może być oceniany jako odpowiednik komunalnego podatku dochodowego. Jest on prawidłowo wybranym dochodem gminnym. Ponadto, organy gminy mogą wpływać na stosunki gospodarcze i społeczne rozwijające się na terenie gminy, na działalność gospodarczą osób

⁹² A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody...*, op.cit., str. 101-102

⁹³ E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Monografie, str. 87

⁹⁴ L. Patrzalek, *Finanse samorządu...*, op.cit., str. 91

fizycznych, na przyciąganie w obszar działania gminy nowych jednostek gospodarczych, co powoduje w efekcie dochody osób fizycznych zamieszkałych w gminie⁹⁵.

Opodatkowanie *podatkiem od spadków i darowizn* regulowane jest ustawą z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 z późn. zm.). Podatnikami tego podatku są osoby fizyczne, które nabywają własność rzeczy lub praw majątkowych w wyniku określonych w ustawie zdarzeń. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, obowiązek podatkowy ciąży na nabywcy własności rzeczy i praw majątkowych, a w przypadku darowizny na obdarowanym i darczyńcy. Dlatego też może się zdarzyć, że podatnikami tej daniny są osoby prawne, jednak one zapłacą podatek dochodowy a nie podatek od spadków i darowizn. Przedmiotem opodatkowania jest nabycie własności rzeczy znajdujących się w kraju lub praw majątkowych wykonywanych w kraju w drodze spadku lub darowizny, przez osoby fizyczne. Opodatkowaniem jest także objęte nabycie w drodze zasiedzenia, nieodpłatnego zniesienia współwłasności, zachowku oraz nabycie praw do wkładu oszczędnościowego na podstawie dyspozycji wkładcy na wypadek jego śmierci⁹⁶. Podstawę opodatkowania tym podatkiem stanowi wartość rynkowa nabytych rzeczy i praw majątkowych po potrąceniu długów i ciężarów⁹⁷.

Ostatnim podatkiem, który w całości wnoszony jest na rzecz gminy jest *podatek od czynności cywilnoprawnych*. Pobór tego podatku związany jest z dokonywaniem określonych czynności o charakterze cywilnoprawnym oraz wydawaniem i zawieraniem innych aktów wywołujących skutki analogiczne do czynności cywilnoprawnych. To takie czynności jak umowa sprzedaży, pożyczki, umowa darowizny w części dotyczącej przejęcia przez obdarowanego długów, ciężarów, zobowiązań darczyńcy, umowa dożywocia, stanowienie hipoteki czy umowa spółki. Podatek ten został wyodrębniony z dniem 1 stycznia 2001 roku z przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej i jest obecnie regulowany przepisami ustawy z dnia 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilnoprawnych. Czynności cywilnoprawne stanowiące przedmiot tego podatku z reguły nie są dokonywane w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej i z reguły nie mają charakteru obrotu zawodowego. Tym samym omawiany podatek stanowi niejako uzupełnienie podatku od towarów i usług. Podatnikami podatku od czynności cywilnoprawnych są osoby fizyczne,

⁹⁵ A. Borodo, *Dochody...*, op.cit., str. 19

⁹⁶ E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach...*, op.cit., str. 82

⁹⁷ A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, op.cit., str. 115

osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, występujące jako strony czynności cywilnoprawnych. Ponadto podatnikami stają się spółki mające osobowość prawną, czyli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Dzieje się tak w szczególnym przypadku, polegającym na podwyższeniu kapitału zakładowego tych spółek⁹⁸.

Źródłem dochodów gmin, obok świadczeń typu podatkowego, są opłaty budżetowe. Istotą opłat jest obowiązek ponoszenia ciężarów finansowych na rzecz danego związku publicznoprawnego przez określone podmioty w zamian za udzielenie im konkretnych świadczeń. Ta cecha wzajemności i odpłatności różni opłaty od dochodów publicznych typu podatkowego, których nie cechuje wzajemność ani odpłatność świadczeń. Natomiast istotą opłat jest to, że są one pobierane jako forma odpłatności za konkretne czynności organów administracji publicznej⁹⁹. Do najważniejszych opłat, które zasilają w całości budżet gmin można zaliczyć opłatę skarbową, targową oraz miejscową.

Wpływy z *opłaty skarbowej* obejmują zarówno wpływy realizowane przez urzędy gmin (wpłacone do kas urzędów), jak i wpływy z opłat wnoszonych w formie znaczków opłaty skarbowej. W tym drugim przypadku dochody przysługują gminie, w której siedzibę ma jednostka, która dokonała sprzedaży znaczków¹⁰⁰. Pobierana jest ona na podstawie ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2004, Nr 253 poz. 2532 z późn. zm.). Przedmiotowy zakres tej publicznej daniny obejmuje zadania z zakresu administracji publicznej¹⁰¹:

- ✓ w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej:
 - podania,
 - czynności urzędowe dokonywane na podstawie zgłoszenia lub na wniosek zainteresowanego,
 - zaświadczenia wydawane na wniosek zainteresowanego,
 - zwolnienia (pozwolenia, koncesje) wydawane na wniosek zainteresowanego.

⁹⁸ A. Hanusz, A. Niezgodna, P. Czernski, *Dochody budżetu...*, op.cit., str. 134-135

⁹⁹ Tamże, str. 158

¹⁰⁰ W. Misiąg, E. Suchocka-Roguska, S. Tymiński, *Polski System Budżetowy*, Wyd. Twigger, Warszawa 1992, str. 120

¹⁰¹ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość...*, op.cit., str. 96

- ✓ stwierdzające ustanowienie pełnomocnika oraz ich odpisy,
- ✓ weksle,
- ✓ dokumenty zawierające oświadczenie woli poręczyciela.

Przedłużeniem opłaty skarbowej może być *opłata administracyjna*, przedmiotem której są jedynie czynności urzędowe organów gminy. Uchwała rady gminy wprowadzająca opłatę administracyjną powinna określić zasady ustalania oraz poboru, a także terminy płatności i wysokość stawek¹⁰².

Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach¹⁰³. Pobiera się ją niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urzędzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko. Zwalnia się z opłaty skarbowej osoby i jednostki, które są podatnikami podatku od nieruchomości w związku z przedmiotami opodatkowania położonymi na targowiskach. Opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub częściach budynków, z wyjątkiem targowisk pod dachem oraz hal używanych do targów, aukcji i wystaw¹⁰⁴.

Opłata miejscowa jest pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach, w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej, za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach¹⁰⁵. Możliwe są zwolnienia, które dotyczą członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, osób przebywających w szpitalach, osób niewidomych i ich przewodników, podatników podatku od nieruchomości

¹⁰² A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, op.cit., str. 118

¹⁰³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 roku, Nr 121, poz. 844 z późn. zm., tekst jednolity)

¹⁰⁴ W. Kosiedowski, *Samorząd terytorialny...*, op.cit., str. 183

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r., Nr 121, poz. 844 z późn. zm., tekst jednolity)

z tytułu posiadania domków letniskowych oraz zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej¹⁰⁶.

W wyniku nowelizacji z dnia 2 października 2005 roku do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych została wprowadzona tzw. *opłata uzdrowiskowa*. Jest ona formą opodatkowania osób fizycznych przebywających w miejscowościach o ściśle określonych przez ustawodawcę walorach. Opłata uzdrowiskowa pobierana jest od osób przebywających dłużej dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska. Podstawę obliczenia opłaty stanowi liczba dni pobytu poszczególnej osoby w danej miejscowości. Pobiera się ją za każdy dzień pobytu w wysokości określonej kwotowo w drodze uchwały przez radę gminy¹⁰⁷.

Należności w postaci *opłaty eksploatacyjnej* pobierana jest od przedsiębiorców wydobywających kopalinę ze złoża zlokalizowanego na terenie gminy. Opłatę ustala się jako iloczyn stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym. Natomiast opłatę za kopalinę towarzyszącą ustala się jako iloczyn 50% kwoty stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny towarzyszącej wydobytej w okresie rozliczeniowym. Opłatę eksploatacyjną przedsiębiorca oblicza kwartalnie we własnym zakresie i wpłaca ją na rachunek gminy, na terenie której prowadzona jest działalność objęta koncesją, w wysokości 60% obliczonej kwoty oraz na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pozostałe 40%. W przypadku wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków, minister do spraw ochrony środowiska, starosta lub organ koncesyjny wymierza w drodze decyzji, opłatę eksploatacyjną w wysokości 80- krotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej kopaliny¹⁰⁸.

Rada gminy może również wprowadzić *opłatę od posiadania psów*. Opłatę pobiera się od osób fizycznych posiadających psy. Opłaty od posiadania psów nie pobiera się od: członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych, jeżeli nie są obywatelami polskimi i nie mają miejsca stałego pobytu na terytorium RP- pod

¹⁰⁶ L. Patrzalek, *Finanse samorządu...*, op.cit., str. 104

¹⁰⁷ A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody...*, op.cit., str. 189

¹⁰⁸ E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach...*, op.cit., str. 93-94

warunkiem wzajemności; osób zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych- z tytułu posiadania jednego psa; osób w wieku powyżej 65 lat prowadzących samodzielnie gospodarstwo domowe- z tytułu posiadania jednego psa; podatników podatku rolnego od gospodarstw rolnych- z tytułu posiadania nie więcej niż dwóch psów.

Oplaty mają różnorodny charakter. Większe znaczenie mają te zasilające budżet gmin, które wymienia ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁹. W części z nich gmina posiada pełne władztwo, analogicznie jak w podatkach. Poza tym gmina pobiera liczne opłaty wynikające z ustaw szczególnych o małym znaczeniu fiskalnym. Może to być opłata planistyczna, za wpis do ewidencji działalności gospodarczej, z tytułu eksploatacji składowiska, za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, za świadectwo pochodzenia zwierząt, łowiecka, transportowa, adiacencka itp.¹¹⁰.

Oprócz dochodów z podatków i opłat lokalnych gminy otrzymują także *udziały w zrealizowanych przez budżet państwa dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych i z podatku dochodowego od osób fizycznych* (udziały w CIT, PIT)¹¹¹. Udział budżetów gmin we wpływach z podatków stanowiących dochody budżetu państwa oznacza, że pewna część wpływów podatkowych państwa przekazywana jest na rzecz poszczególnych gmin: 39,34 % wpływów uzyskiwanych z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy pobieranego na zasadach ogólnych. Jest to wielkość założona przez ustawodawcę, która zostanie osiągnięta dopiero za jakiś czas¹¹². Udział gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez wskaźnik 0,3934 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku¹¹³. Ogólna kwota wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych to kwota wynikająca z zeznań podatkowych i obliczeń płatników. Jest to kwota związana z podatkiem dochodowym, który funkcjonuje na zasadach ogólnych, wg skali podatkowej: 19%, 30%,

¹⁰⁹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka...*, op.cit., str. 81

¹¹⁰ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, str. 62-63

¹¹¹ W. Misiąg, E. Suchocka- Roguska, S. Tymiński, *Polski system...*, op.cit., str. 120

¹¹² A. Hanusz, A. Niezgodą, P. Czerski, *Dochody...*, op.cit., str. 201

¹¹³ W. Kosiedowski, *Samorząd terytorialny...*, op.cit., str. 200

40%. W ogólnej kwocie tych wpływów nie ujmuje się podatków dochodowych w formie karty podatkowej i w postaci ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych¹¹⁴. Udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych może być odpowiednikiem komunalnego podatku dochodowego. Gminy mogą bowiem wpływać na stosunki gospodarcze i społeczne, na działalność gospodarczą osób fizycznych, na przyciąganie nowych jednostek gospodarczych, co powoduje dochody osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy. W gminach wiejskich omawiany podatek będzie miał nieduże znaczenie, ponieważ rola podatku dochodowego od osób fizycznych w tych gminach jest niewielka. Również w miastach, gdzie występuje duże bezrobocie, znaczenie tego podatku będzie mniejsze niż w miastach, gdzie występuje dobra sytuacja gospodarcza i jest niewielkie bezrobocie¹¹⁵.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wynosi 6,71 % wpływów uzyskiwanych od podatników posiadających siedzibę na terenie gminy (zgodnie z ustawą o dochodach samorządu z 2003 roku)¹¹⁶. Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych są zobowiązani do sporządzania i przekazywania informacji składanych do urzędu skarbowego, zawierających wykaz zakładów oraz liczbę zatrudnionych pracowników na podstawie umowy o pracę, ze wskazaniem gminy, na której obszarze te zakłady są położone. Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 XII 2003 r. w sprawie rozliczeń dochodów z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (Dz. U. Nr 224, poz. 2228) stanowi, że naczelnik urzędu skarbowego właściwy dla siedziby podatnika dokonuje rozliczeń dochodów z tytułu udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, jeżeli te osoby prawne (np. banki) posiadają zakłady umiejscowione w wielu gminach. Rozliczenie kwoty następuje zgodnie z danymi zawartymi w informacji podatników¹¹⁷. Gmina powinna się starać zatem, by na jej terenie powstawało coraz więcej zakładów należących do osób prawnych, ponieważ jest to korzystne dla budżetu gminy, a także zapewnia nowe miejsca pracy dla mieszkańców gminy, następuje ożywienie gospodarcze w gminie i efekt synergii dochodowej i wzrost wpływów z tytułu partycypacji w podatku PIT.

Dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych gmin

¹¹⁴ A. Borodo, *Dochody jednostek...*, op.cit., str. 18

¹¹⁵ Tamże, str. 19

¹¹⁶ A. Hanusz, A. Niezgodą, P. Czerski, *Dochody ...*, op.cit., str. 201

¹¹⁷ A. Borodo. *Dochody...*, op.cit., str. 21

ustawodawca potraktował jako odrębną kategorię dochodów. W przypadku gdy jednostka budżetowa uzyskuje jakiegokolwiek dochody obowiązana jest do ich odprowadzania do budżetu. Wynika to z faktu, że dochody i wydatki budżetowe tego rodzaju podmiotów są w całości objęte budżetem gminy, zgodnie z jedną z obowiązujących zasad budżetowych (budżetowania brutto). Zakłady budżetowe dokonują wpłat do budżetu nadwyżki środków obrotowych na koniec okresu rozliczeniowego. Z kolei gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych obowiązane są do przekazania do budżetu połowy osiągniętego zysku. Zakład budżetowy, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia, zobowiązany jest do odprowadzania w trakcie roku budżetowego zaliczkowych wpłat do budżetu. Za pierwsze trzy kwartały ich wysokość ustalana jest w takim stosunku procentowym do faktycznie osiągniętych przychodów, w jakim pozostaje roczna planowana wpłata do rocznych planowanych przychodów, natomiast wpłaty zaliczkowej za ostatni kwartał dokonuje się w wysokości raty za III kwartał. Ostatecznego rozliczenia dokonuje się po złożeniu rocznego sprawozdania finansowego, z którego wynika różnica między planowanym a faktycznym stanem środków obrotowych. Jeżeli suma wpłaconych przez zakład budżetowy zaliczek jest niższa niż wynikająca z bilansu, zakład wpłaca ją w terminie 15 dni od dnia złożenia sprawozdania, jeśli natomiast jest wyższa od należnej wpłaty- nadpłata podlega zaliczeniu na poczet wpłat następnego roku lub zwrotowi¹¹⁸.

Plan finansowy gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych powinien przewidywać wpłatę do budżetu, która wynosi połowę zysku. Chodzi tutaj o zysk pomniejszony o obciążenie z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Termin ostatecznego rozliczenia z budżetem upływa w ciągu 15 dni od przyjęcia rocznego sprawozdania finansowego. W przypadku wystąpienia nadpłaty jest ona zaliczana na poczet wpłat roku następnego lub podlega zwrotowi w przypadku złożenia przez kierownika gospodarstwa wniosku o jej zwrot¹¹⁹.

Dochody z majątku stanowią ważną grupę dochodów budżetowych gminy, ponieważ organy gmin mają na nie największy wpływ. Poziom oraz struktura dochodów z majątku gminy w największym stopniu zależą od mienia komunalnego, które jest bardzo zróżnicowane terytorialnie¹²⁰. Do dochodów z majątku gminy możemy zaliczyć m.in.¹²¹:

¹¹⁸ E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa...*, op.cit., str. 96

¹¹⁹ Tamże, str. 98

¹²⁰ L. Patrzalek, *Finanse samorządu...*, op.cit., str. 108

- ✓ dochody ze sprzedaży, dzierżawy i najmu mienia komunalnego,
- ✓ dochody z akcji i udziałów gmin w spółkach,
- ✓ dywidendy od przedsiębiorstw komunalnych.

Gmina może osiągać również dochody z *samoopodatkowania* mieszkańców na cele publiczne, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Samoopodatkowanie może mieć charakter jednorazowy lub może mieć charakter regularnych świadczeń mieszkańców na rzecz gminy¹²². Samoopodatkowanie może być wprowadzone tylko w drodze referendum, gminnego przeprowadzonego z inicjatywy rady lub 10% mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania. Dla ważności referendum wymagany jest udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. W referendum można ustanowić jedynie opodatkowanie mieszkańców. Nie można nałożyć podatku ani innych opłat na osoby prawne mające siedzibę w gminie¹²³.

Odrębną kategorię dochodów gmin stanowią subwencje i dotacje. Subwencja może oznaczać udzielenie pomocy, np. w celu zwiększenia dochodów jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na zbyt niskie dochody uzyskiwane z własnych źródeł. Dotacja może oznaczać wyposażenie gminy w określone środki pieniężne. Subwencje i dotacje są transferowane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa, stanowią one zatem wydatki dla państwa, natomiast w budżecie gmin są dla nich dochodami¹²⁴.

Subwencja ogólna jest formą zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa, przy czym jest to forma finansowania bezzwrotnego i ma ona charakter ogólny. Znaczy to, że ustawodawca nie wskazuje na jaki cel mają zostać przeznaczone środki pochodzące z subwencji ogólnej. Zasady przyznawania subwencji ogólnej zostały zbiektywizowane, a gminom przysługuje roszczenie w stosunku do państwa o przekazanie kwoty subwencji wynikających z przepisów określających zasady jej podziału. Reguły przyznawania subwencji ogólnej zostały tak skonstruowane, aby zmniejszać różnice pomiędzy gminami o wysokim poziomie dochodów własnych a gminami o mniejszych

¹²¹ W. Misiąg, E. Suchocka- Roguska, S. Tymiński, *Polski system...*, op.cit., str. 122

¹²² A. Korzeniowska, *ABC samorządu terytorialnego...*, op.cit., str. 148

¹²³ W. Misiąg, E. Suchocka- Roguska, S. Tymiński, *Polski system...*, op.cit., str. 123

¹²⁴ Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa 2002, str. 22-23

dochodach. Wpływy z subwencji stanowią istotne źródło dochodów gmin¹²⁵. Subwencja ogólna nie jest pojęciem jednolitym, ponieważ obejmuje różne części subwencji, które przysługują gminom, powiatom i województwom. Subwencja ogólna dla gmin i powiatów składa się z części wyrównawczej i równoważącej, przy czym część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin może w praktyce się w ogóle nie pojawić. Natomiast subwencja ogólna dla województw obejmuje część wyrównawczą i część regionalną. Dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego subwencja ogólna obejmuje również część oświatową¹²⁶. Subwencje pochodzą z budżetu państwa i są ustalane w określonej relacji do dochodów tego budżetu, czyli są sparametryzowane, a wydzielona kwota jest następnie dzielona na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego według określonych kryteriów (np. liczby mieszkańców, dzieci w wieku szkolnym). Kwota subwencji może być wydzielona w sposób niesparametryzowany lecz jako corocznie ustalona w budżecie państwa stosownie do potrzeb i możliwości budżetowych¹²⁷. Subwencja stanowi rodzaj transferu z budżetu państwa; otrzymują ją wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, chociaż jej składniki są różne w zależności od szczebla jednostki samorządowej. Istota subwencji polega na tym, że jest ona przydzielana jednostce samorządu terytorialnego obowiązkowo na podstawie ustalonych z góry kryteriów, a sposób jej wykorzystania nie jest w żaden sposób ograniczony¹²⁸.

Subwencja ogólna stanowiąca dochód gminy składa się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. W gminie obok trzech części występuje także czwarta-rekompensująca, która wyrównuje gminom ubytki dochodów z tytułu stosowania zwolnień z podatku od nieruchomości, z częściową likwidacją podatku od środków transportowych oraz w związku z obniżeniem opłaty eksploatacyjnej w specjalnych strefach finansów¹²⁹.

Część wyrównawcza jest podstawowym składnikiem subwencji ogólnej. Subwencję wyrównawczą otrzymują gminy słabsze ekonomicznie, znajdujące się w gorszej sytuacji z punktu widzenia własnych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca gminy w stosunku do średniej obliczanej dla ogółu gmin w kraju. Istota tej subwencji związana jest z zamiarem ustawodawcy, aby gminy gorzej rozwinięte pod względem gospodarczym, a więc mające

¹²⁵ K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulika, *Encyklopedia Samorządu...*, op.cit., str. 199

¹²⁶ C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005, str. 358

¹²⁷ J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, *Finanse*, Wyd. Difin, Warszawa 2005, str. 161-162

¹²⁸ P. Bury, *Finanse lokalne z elementami finansów państwa*, Wyd. Wyższa Szkoła Umiejętności w Kielcach, Kielce 2002, str. 71

¹²⁹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu...*, op.cit., str. 86

niskie własne dochody podatkowe uzyskiwały odpowiednie wyrównanie nawiązujące do stanu przeciętnego, obliczanego w stosunku do wszystkich gmin¹³⁰.

Część równoważąca subwencji ogólnej jest przeznaczona na uzupełnienie dochodów gmin w związku ze zmianą finansowania zadań, w tym wydatków związanych z pomocą społeczną i z wypłatą dodatków mieszkaniowych.

Część oświatowa jest przeznaczona na realizację zadań szkolnych (prowadzenie szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych, szkół specjalnych) oraz zadań pozaszkolnych (prowadzenie przedszkoli specjalnych, ośrodków wychowawczych, kolonii, obozów, schronisk młodzieżowych). Subwencja oświatowa powinna być kierowana głównie na finansowanie wydatków bieżących szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także dotowanie szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez podmioty nie będące jednostkami samorządu terytorialnego. Ogólna liczba uczniów i wychowanków przeliczeniowych odzwierciedla zakres zadań realizowanych przez dany samorząd oraz koszt wykonania tych zadań. Im więcej uczniów i wychowanków, tym większe zadania, koszty, a więc tym większa subwencja oświatowa¹³¹.

Kolejnym źródłem dochodów gmin są **dotacje celowe**. Muszą one być rozdysponowane zgodnie z przeznaczeniem. Natomiast środki, które nie zostały wykorzystane podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Środki te są dla władz państwowych dogodnym i skutecznym instrumentem wpływania na samorząd terytorialny¹³².

Przykładowymi zadaniami, na które mogą być przeznaczone dotacje, są dotacje na zadania inwestycyjne szkół i placówek oświatowych, dotacje na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej. Ponadto dotacje mogą być przyznawane m.in. na¹³³:

- ✓ realizację zadań własnych gminy,
- ✓ realizację zadań z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień zawartych z organami tej administracji,
- ✓ zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury,

¹³⁰ A. Borodo, *Dochody jednostek...*, op.cit., str. 26

¹³¹ Tamże, str. 37-38

¹³² L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa...*, op.cit., str. 69

¹³³ K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulika, *Encyklopedia...*, op.cit., str. 200

- ✓ dotacje w przypadku realizacji zadań innych jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie porozumień zawartych z tymi jednostkami.

Dotacje celowe są różnie oceniane przez państwo i samorzady. Z punktu widzenia państwa są one uznawane za względnie sprawne i elastyczne narzędzia realizowania jednolitej polityki życia społecznego, przy założeniu, że samorząd wykona to efektywniej. Prowadzić to powinno do zmniejszenia przestrzennych dysproporcji w poziomie zaspokajania potrzeb społecznych. Władze samorządowe często odnoszą się do dotacji celowych jako źródła finansowania wyodrębnionych zadań, ponieważ traktują je jako narzędzie ograniczenia ich samodzielności¹³⁴.

Dochodami nieobowiązkowymi gmin mogą być¹³⁵:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują dochodami o zróżnicowanym charakterze. Ma to istotny wpływ na ich samodzielność finansową. O istocie samorządności lokalnej mówią dochody własne, podczas gdy finansowanie typu dotacyjnego ogranicza ich samodzielność, dając możliwość dającemu dotacje ingerencji w działalność samorządu gminnego¹³⁶.

Budżet dochodów jest obłożony znacznie mniejszymi restrykcjami formalnymi, gdyż niezrealizowanie dochodów lub ich przekroczenie nie powoduje sankcji wobec władz wykonawczych ze strony władz stanowiących. Rozbieżności między planem dochodów budżetowych a ich realizacją stanowią jednak ważne narzędzie oceny politycznej władz wykonawczych. W ocenie tej rozróżnia się czynniki zależne od władz wykonujących dochody od czynników niezależnych¹³⁷.

¹³⁴ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość...*, op.cit., 98

¹³⁵ K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulika, *Encyklopedia...*, op.cit., str. 200

¹³⁶ A. Korzeniowska, *ABC samorządu terytorialnego...*, op.cit., str. 153

¹³⁷ S. Owsiak, *Budżet władz...*, op.cit., str.42

2.3. Wydatki gminy

Wydatki gmin są takim samym instrumentem oddziaływania na otoczenie jak podatki i opłaty, gdyż zwiększenie lub zmniejszenie wydatków na poszczególne zadania wywiera wpływ na kondycję, dochody i zachowania wielu różnych podatników. Zmiany wydatków mogą spowodować rozwój lub zanik określonych dziedzin działalności i to nie tylko w sferze działalności gospodarczej, lecz także w sferze kultury sportu i rekreacji. Mogą zwiększyć lub pobudzić aktywność określonych grup mieszkańców bądź odwrotnie. Nieprzemyślane zmiany wydatków mogą spowodować niepokoje społeczne. Skala oddziaływania jest większa lub mniejsza w zależności od rodzaju wydatku, i z tego punktu widzenia jedne wydatki są dla rozwoju gminy ważniejsze niż inne¹³⁸.

Budżet wydatków powinien zawierać przynajmniej podział wydatków na¹³⁹:

I. Wydatki bieżące:

a) Wydatki osobowe,

- wynagrodzenia osobowe,
- nagrody i premie,
- obowiązkowe narzuty na wynagrodzenia (składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne, składki na fundusz pracy),
- wydatki z funduszu świadczeń socjalnych,
- inne wydatki osobowe

b) Wydatki rzeczowe:

- materiały i wyposażenie,
- środki na wyżywienie,
- drobny sprzęt,

¹³⁸ D.A. Hałaburda, *Finansowanie Gminnego Samorządu Terytorialnego*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008, str. 55

¹³⁹ S. Owsiak, *Budżet władz...*, op.cit., str. 43-44

- podróże służbowe,
- energia,
- usługi materialne (konserwacja sprzętu, opłaty pocztowe itp.),
- usługi niematerialne (np. prawne, opłaty bankowe),
- kary i odsetki,
- różne opłaty (np. podatek od nieruchomości, składki na ubezpieczenia gospodarcze)

II. Wydatki inwestycyjne.

Samodzielność kształtowania wydatków jest realizowana w ramach istniejącego porządku prawnego, a Konstytucja RP nie zawiera zakazu dla nakładania na gminy obowiązku dokonywania określonych wydatków. Podstawowym warunkiem jest jednak w takim przypadku, aby ten obowiązek był nałożony na gminę w drodze ustawy. Obok tego formalno-proceduralnego warunku muszą zostać zrealizowane warunki materialne, polegające na tym, że ingerencja musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie uzasadnionych celach i konstytucyjnie określonych wartościach i nie może być nadmierna. Bez zgody wójta rada gminy nie może wprowadzić w projekcie budżetu gminy zmian powodujących zwiększenie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów. W przypadku nieuchwalenia budżetu do 31 stycznia w roku budżetowym regionalna izba obrachunkowa ustala budżet gminy w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zleconych w terminie do końca lutego roku budżetowego. Można wnioskować, że samodzielność wydatkowa gminy jest ograniczona przez określenie pewnych zadań własnych jako obowiązkowe oraz wprowadzenie zadań zleconych. W odniesieniu do tych zadań w budżecie gminy muszą być przewidziane wydatki. Jednak gmina samodzielnie, choć uwzględniając zasady racjonalności, może kształtować ich wysokość. Pełną swobodę ma gmina w kształtowaniu wydatków na zadania o charakterze fakultatywnym¹⁴⁰.

¹⁴⁰ K. Miaskowska- Daszkiewicz, B. Szmulika, *Encyklopedia...*, op.cit., str. 932

Przeznaczenie wydatków budżetowych gmin jest wynikiem funkcji pełnionych przez jednostki samorządu lokalnego, w szczególności w zakresie realizacji zadań własnych, zleconych, przyjętych w drodze porozumień, realizowanych wspólnie z innymi jednostkami, jak również w zakresie udzielanej pomocy innym jednostkom samorządowym¹⁴¹.

Funkcjonalny podział wydatków na działy uzupełnia klasyfikacja rodzajowa oparta na paragrafach określających sposób wykorzystania, charakter i przeznaczenie środków. Zgodnie z tym kryterium wydatki lokalne dzielą się na¹⁴²:

- *Dotacje*- udzielane jednostkom gospodarki pozabudżetowej, instytucjom kultury i innym komunalnym jednostkom organizacyjnym, organizacjom sektora pozarządowego, podmiotom gospodarczym i osobom fizycznym,
- *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*- niemające charakteru wynagrodzenia za pracę, jak np. różnego rodzaju zasiłki,
- *Wydatki bieżące*- powtarzalne i bezpośrednio związane z funkcjonowaniem gminy i jej jednostek wypłacane wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi oraz odpisami na fundusze, ponoszone koszty zakupu towarów i usług w zakresie utrzymania i eksploatacji istniejących obiektów i urządzeń. Zaliczamy tu także wydatki związane z funkcjonowaniem administracji samorządowej oraz wydatki na podróże służbowe¹⁴³,
- *Wydatki majątkowe*- obejmujące wszystkie wydatki inwestycyjne, budowę i rozbudowę obiektów komunalnych, zakupy środków trwałych oraz inwestycje kapitałowe, wspierające proces rozwoju gminy poprzez poprawę jej wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną, dokonywane bezpośrednio przez gminę, jak również przez nią finansowane w drodze dotacji na realizację inwestycji wchodzących w zakres zadań własnych gminy¹⁴⁴,
- *Obsługę długu publicznego*- w formie wydatków na pokrycie kosztów pozyskanego kapitału z rynku finansowego.

¹⁴¹ T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy...*, op.cit., str. 30

¹⁴² Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Municipium, Warszawa 1998, str. 127

¹⁴³ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość...*, op.cit., str. 99

¹⁴⁴ Z. Gilowska, *System...*, op.cit., str. 130

Ze względu na wpływ wydatków budżetowych na lokalny rozwój społeczno- gospodarczy można je podzielić na **neutralne i aktywne**. Wydatki neutralne to te, których ponoszenie jest konieczne, ale jest obojętne dla rozwoju lokalnego. Takie wydatki jak np. nakłady na administrację, bezpieczeństwo publiczne może nie mają bezpośredniego wpływu na zjawiska ekonomiczne zachodzące w gospodarce lokalnej, to jednak pośrednio dzięki ich ponoszeniu na terenie gminy mogą stymulować popyt wewnętrzny, poprzez wzrost siły nabywczej gospodarstw domowych pracowników administracji oraz zamówienia publiczne na materiały potrzebne do funkcjonowania organów administracji i służb bezpieczeństwa. Wydatki aktywne są efektem zamierzonej ingerencji władz gminy w lokalny system społeczno-gospodarczy¹⁴⁵. Do tej kategorii można zaliczyć większość wydatków inwestycyjnych ponoszonych w ramach realizowanych zadań własnych, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej, jak również lokalne programy rynku pracy, pomoc kierowaną do przedsiębiorców oraz inne wydatki na cele społeczne mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców¹⁴⁶.

Tworzenie budżetu wydatków jest silnie zdeterminowany przez koszty prowadzonej działalności przez dany podmiot. Wszechstronna analiza kosztów podmiotu stanowi więc podstawowy warunek skonstruowania optymalnego budżetu wydatków. Dlatego też możemy wyróżnić dwa przekroje kosztów: rodzajowy i kalkulacyjny, czyli według miejsc powstania kosztów. Głównym problemem przy tworzeniu budżetu wydatków jest identyfikacja wydatków (kosztów) jednostkowych. W jego rozwiązywaniu jest pomocne wiązanie wydatków z ich nośnikami tj: świadczeniobiorca, usługa czy zadanie. Innym ważnym problemem jest odróżnienie rzeczywistych kosztów danego zadania od kosztów uśrednionych. Koszty uśrednione określane są jako koszt standaryzowany, a ich wysoka ranga wynika z faktu, że mogą one być podstawą określenia niezbędnych wydatków. Wielkość i struktura budżetu musi podlegać ścisłej weryfikacji. Niestosowanie tej zasady lub zastosowanie jej jedynie powierzchownie zmniejsza możliwość wykorzystania budżetu jako narzędzia zarządzania działalnością podmiotu. Skutkami wadliwie sporządzonego budżetu wydatków są m.in. niewypłacalność podmiotu, karne odsetki, konieczność zaciągania kredytów i pożyczek¹⁴⁷.

¹⁴⁵ P.M. Gaudement, *Finanse publiczne*, Wyd. PWN, Warszawa 1990, str. 68-72

¹⁴⁶ T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju...*, op.cit., str. 32

¹⁴⁷ S. Owsiak, *Budżet władz...*, op.cit., str. 42-43

Przy realizacji budżetu wydatków istnieje wiele ograniczeń. W sposób rygorystyczny są traktowane ograniczenia zawarte w uchwale budżetowej. Dotyczy to ogólnej kwoty wydatków, której przekroczenie jest możliwe jedynie pod warunkiem uzyskania pozwolenia. Natomiast poszczególne rodzaje wydatków mogą być zmieniane w ograniczonym zakresie.

Wydatki JST odzwierciedlają ustawowo-ustrojowy podział zadań pomiędzy samorządem, a państwem oraz stanowią wypełnienie zasady władztwa wydatkowego w zakresie realizacji zadań własnych samorządu. Można więc mówić o istotnym znaczeniu wydatków w wykorzystaniu budżetu lokalnego jako narzędzia, które pozwala skutecznie realizować zadania gminy¹⁴⁸. Władze publiczne biorą odpowiedzialność za rozwój społeczno-gospodarczy terenu i zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy, podejmując decyzje o kierunkach i sposobach wydatkowania środków z budżetu gminy¹⁴⁹.

¹⁴⁸ M. Stefański, *Pozycja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Warszawa 2004, str. 47

¹⁴⁹ H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wyd. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, str. 187

ROZDZIAŁ 3: Ogólna charakterystyka wybranych gmin województwa małopolskiego

3.1 Podział gmin ze względu na ich charakter

W Polsce podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która jest także jednostką zasadniczego podziału terytorialno- administracyjnego państwa. Tylko w gminach mogą być utworzone jednostki pomocnicze noszące nazwy sołectw, dzielnic, osiedli lub innych. Uważa się, że podział pomocniczy jest szczególnie istotny na terenach wiejskich ze względu na tradycję (gminy i gromady w zaborze rosyjskim) i istnienie tzw. gmin zbiorowych, obejmujących kilka lub kilkanaście wsi¹⁵⁰. Polskie gminy charakteryzują się bardzo dużymi różnicami w stanie kapitału ludzkiego i potencjału terytorialnego, rzutującymi na specyficzny wymiar potrzeb danej wspólnoty i specyficzny sposób ich zaspokajania. Polskie gminy bardzo różnią się od siebie i jest to dla ustawodawcy powód, aby różnicować ich ustrój i zadania, jakie mają pełnić. Jednak w Polsce dominuje uniwersalny model normatywny gminy, któremu towarzyszy stosunkowo niewiele rozwiązań uwzględniających specyfikę różnych typów substratu osobowego i terytorialnego. Rozwiązania te różnicują strukturę gmin tylko umownie, gdyż dotyczą spraw trzeciorzędnych, niewpływających na wykonywanie zadań publicznych¹⁵¹. Można wyodrębnić gminy wiejskie, miejskie, miejsko- wiejskie oraz gminy uzdrowiskowe. Wyróżnienie to nie ma charakteru prawnego, znajduje ono odzwierciedlenie głównie w nazwach ich organów stanowiących (rada gminy, rada miejska) oraz organów wykonawczych (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Szczególną kategorią gmin są także miasta na prawach powiatu¹⁵².

Najczęściej występującym rodzajem gmin w Polsce są *gminy wiejskie*, które mają niewielkie terytorium na którym nie ma miasta, niewielką liczbę mieszkańców, zlokalizowane są one na obszarze o niskim poziomie industrializacji¹⁵³. W gminach tych występują

¹⁵⁰ M. Barański, *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wyd. Adam Marszałek, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Toruń- Katowice 2009, str. 161-162

¹⁵¹ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo...*, op.cit., str.116

¹⁵² M. Stahl, B. Jaworska- Dębska, *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, cz. I, Wyd. Difin, Warszawa 2010, str. 55

¹⁵³ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość...*, op.cit., str. 20

specyficzne problemy związane ze strukturą zatrudnienia (rolnictwo), rozproszeniem grup osadniczych, jednokierunkową migracją ludności (w stronę terenów o wyższym stopniu zurbanizowania), trudnościami komunikacyjnymi, utrudnionym dostępem do instytucji publicznych, podwyższonym ryzykiem klęsk żywiołowych. Specyfika sytuacji gmin wiejskich uzewnętrznia się w ich sytuacji majątkowej. W gminach tych zachowana jest ciągłość wspólnych praw majątkowych mieszkańców wsi do pewnych nieruchomości i urządzeń. Wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe pozostały nienaruszone po wejściu w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw wspólnot wiejskich do korzystania z mienia gminnego bez zgody zebrania wiejskiego. Implikuje to tworzenie w gminach wiejskich określonego typu jednostek pomocniczych- sołectw, gdyż zebranie wiejskie to ustawowy organ uchwałodawczy sołectwa¹⁵⁴. Gmin wiejskich jest około 1 600, a przeciętną gminę wiejską zamieszkuje ok. 6 700 mieszkańców¹⁵⁵.

Oprócz gmin wiejskich wyróżnia się *gminy o statusie miasta (miejskie)*, który nadawany jest przez Radę Ministrów. O gminie typu miejskiego można mówić, gdy siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. Rada gminy nosi nazwę rady miejskiej, a organem wykonawczym jest burmistrz. Możemy rozróżnić przynajmniej dwa typy gmin miejskich. Pierwszy to gminy, których siedziba władz położona jest w niewielkiej miejscowości korzystającej z praw miejskich, która z ustrojowego punktu widzenia nie stanowi odrębnej jednostki samorządu terytorialnego. Miasto może być wówczas jednostką pomocniczą gminy i posiadać odrębne władze. Gmina miejska może być również gminą obejmującą wyłącznie obszar dużej miejscowości posiadającej prawa miejskie, tzn. cała gmina jest miastem. Specyfika zadań gmin miejskich pierwszego typu jest zbliżona do specyfiki gmin wiejskich. Natomiast w wypadku gmin drugiego typu pojawiają się problemy innego rodzaju, właściwe dla terenów wysoko zurbanizowanych, gdzie koncentruje się działalność instytucji publicznych, produkcyjna, handlowa¹⁵⁶. Obecnie w Polsce jest ok. 900 miast. Największą gminą miejską jest Warszawa Centrum z 1 mln

¹⁵⁴ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo...*, op.cit., str.117

¹⁵⁵ M. Barański, *Samorząd...*, op.cit., str. 162

¹⁵⁶ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo...*, op.cit., str. 117

mieszkańców, natomiast najmniejsze miasta liczą ok. 2 500 mieszkańców. Gminy miejskie są bardzo zróżnicowane odnośnie wielkości i liczby mieszkańców¹⁵⁷.

Gmina miejsko- wiejska (miasto i gmina wiejska połączone we wspólnym organizmie administracyjnym) stanowi zazwyczaj spójny mikroregion społeczno- gospodarczy, zapewniając korzystne warunki obsługi zarówno ludności miejskiej, jak i mieszkańcom sąsiednich wsi. Przeciętna gmina miejsko- wiejska liczy prawie 15 tys. mieszkańców. Jest też jednak 15 takich, które mają ponad 40 tys. Ludności. Z drugiej strony są dwie gminy miejsko- wiejskie z ludnością mniej niż 2,5 tys. mieszkańców¹⁵⁸.

Niektóre gminy polskie mają szczególne warunki klimatyczne, topograficzne i industrialne. W gminach tych występują specyficzne problemy, związane np. ze stałym napływem ludności przyjezdnej, zagospodarowaniem terenów zdegradowanych przemysłowo. Możemy tu wyróżnić *gminy uzdrowiskowe*, które w całości lub części mają nadany status uzdrowiska. Granice obszaru, któremu został nadany taki status, pokrywają się z granicami administracyjnymi gmin, miast lub jednostek pomocniczych gmin. Aby otrzymać taki status, obszar musi łącznie spełniać następujące warunki¹⁵⁹:

- posiadać złoża naturalnych surowców leczniczych i klimat o potwierdzonych właściwościach leczniczych,
- na jego obszarze powinny znajdować się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa,
- spełniać określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska
- posiadać infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno- ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzić gospodarkę odpadami¹⁶⁰.

Spełnienie warunków koniecznych do nadania gminie statusu uzdrowiska, także kontynuowanie posiadania tego statusu, potwierdza w drodze decyzji minister właściwy

¹⁵⁷ M. Barański, *Samorząd...*, op.cit., str. 162

¹⁵⁸ R. Doganowski, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższa Szkoła Zawodowa Administracji Publicznej w Sulechowie, Sulechów 2001, str. 20

¹⁵⁹ K. Miaskowska- Daszkiewicz, B. Szmulika, *Encyklopedia...*, op.cit., str. 288

¹⁶⁰ Tamże, str. 289

do spraw zdrowia w oparciu o sporządzony przez gminę operat uzdrowiskowy (dokument określający możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na danym obszarze). Status uzdrowiska nadaje także (pozbawia), na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Organ stanowiący gminy (rada gminy) ma obowiązek uchwalić statut uzdrowiska oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uwzględniający ograniczenia wynikające z zaklasyfikowania danego obszaru do określonej strefy ochronnej uzdrowiska. W uzdrowisku wydziela się trzy strefy ochronne („A”, „B”, „C”), czyli obszary, które w zależności od czynników leczniczych, naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych poddane są określonej ochronie¹⁶¹. Strefa „A” obejmuje obszar, na którym zlokalizowane są lub planowane zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego a także inne obiekty służące lecznictwu uzdrowiskowemu lub obsłudze pacjenta lub turysty, w szczególności pensjonaty, restauracje lub kawiarnie, dla których procentowy udział terenów zielonych wynosi nie mniej niż 75%. W strefie tej obowiązują określone ustawowo zakazy, m.in. zakaz lokalizacji zakładów przemysłowych czy większych parkingów. W strefie „B” procentowy udział terenów zielonych nie może wynosić mniej niż 55%. Obejmuje ona obszar przyległy do strefy „A” i stanowiący jej otoczenie, który jest przeznaczony dla niemających negatywnego wpływu na właściwości lecznicze uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz nieuciążliwych w procesie leczenia obiektów usługowych, turystycznych, rekreacyjnych oraz innych związanych z zaspokajaniem potrzeb osób przebywających na tym obszarze. Również w tej strefie obowiązują zakazy m.in. zakaz budowy lub rozbudowy zakładów przemysłowych czy uruchamiania stacji paliw. Strefa „C” obejmuje obszar przyległy do strefy „B” i stanowiący jej otoczenie, mające wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych, klimatycznych oraz ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych. W tej strefie obowiązuje zakaz nieplanowanego wycięcia drzew, prowadzenia działań mających wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego założenia przestrzenne lub właściwości lecznicze klimatu¹⁶².

Gmina uzdrowiskowa- poza zadaniami gminy przewidzianymi w ustawie o samorządzie gminnym- realizuje zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, w szczególności w zakresie gospodarki terenami, z uwzględnieniem potrzeb lecznictwa

¹⁶¹ M. Stahl, B. Jaworska- Dębska, *Encyklopedia...*, op.cit., str.57

¹⁶² M. Stahl, B. Jaworska- Dębska, *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, Część II, Wyd. Difin, Warszawa 2011, str. 429

uzdrowiskowego, ochrony złóż naturalnych surowców leczniczych oraz czynności, których wykonywanie jest zabronione w poszczególnych strefach ochronnych, ochrony warunków naturalnych uzdrowiska oraz spełniania wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza, natężenia hałasu itp.¹⁶³. W gminie uzdrowiskowej działa komisja uzdrowiskowa, do której należy opiniowanie projektu operatu uzdrowiskowego, statutu uzdrowiska, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących tereny stref ochronnych, gminnych programów ochrony środowiska i programów zamierzeń inwestycyjnych dotyczących terenów uzdrowisk¹⁶⁴. Gmina uzdrowiskowa ma prawo do pobierania od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych opłat lokalnych- opłaty uzdrowiskowej na zasadach określonych przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych¹⁶⁵. Opłata pobierana jest w celu realizacji swoich zwiększonych zadań, na zasadach określonych w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Od osób, od których jest pobierana opłata uzdrowiskowa, nie pobiera się opłaty miejscowej. Zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokości stawek opłat ustala rada gminy w formie uchwały, będącej aktem prawa miejscowego. Górną granicę wysokości stawki kwotowej opłaty uzdrowiskowej ustala w drodze obwieszczenia Ministra Finansów. W 2011 roku górna granica stawki opłaty uzdrowiskowej wynosiła 3,92 zł¹⁶⁶. Do nazwy miejscowości położonych w gminach uzdrowiskowych może zostać dodany wyraz „zdrój”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są wody lecznicze, lub wyraz „cieplice” bądź „uzdrowisko termalne”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są wody termalne. Zmiana nazwy następuje na wniosek rady gminy, na której obszarze jest położona miejscowość¹⁶⁷.

Szczególną kategorią gmin są także *miasta na prawach powiatu*. Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów (chyba, że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu) oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (1998 r.). Z punktu widzenia prawa ustrojowego miasto na prawach powiatu jest gminą, w której organy noszą nazwę rady miasta i prezydenta

¹⁶³ M. Stahl, B. Jaworska- Dębska, *Encyklopedia...*, op.cit., str.58

¹⁶⁴ K. Miaskowska- Daszkiewicz, B. Szmulika, *Encyklopedia...*, op.cit., str.289

¹⁶⁵ M. Stahl, B. Jaworska- Dębska, *Encyklopedia...*, op.cit., str.58

¹⁶⁶ Tamże, str. 430

¹⁶⁷ Tamże, str. 58

miasta. Gmina tego typu, oprócz zadań przypisanych na mocy ustawy o samorządzie gminnym, wykonuje również wszystkie zadania powiatu, wymienione w ustawie o samorządzie powiatowym. Innymi słowy, odpowiada za całokształt spraw lokalnych na swoim terytorium. Specyfika zadań omawianej gminy wiąże się z problemami dużych aglomeracji miejskich i jest bardzo podobna do specyfiki gmin miejskich drugiego podtypu (gmin będących średnimi miastami)¹⁶⁸.

W pracy zostały poddane analizie dochody gmin:

- miejskich, na przykładzie gminy Gorlice i gminy Limanowa,
- miejsko- wiejskich, na przykładzie gminy Biecz i gminy Tuchów,
- wiejskich, na przykładzie gminy Łącko i gminy Iwkowa,
- uzdrowiskowych, na przykładzie gminy Krynica- Zdrój i gminy Muszyna.

Rokiem bazowym jest rok 2010 co spowodowane jest tym, że w chwili pisania pracy jedynie część gmin opublikowała dane o budżecie roku 2011 na stronach Biuletynu Informacji Publicznej.

¹⁶⁸ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu...*, op.cit., str. 118

3.2 Charakterystyka wybranych gmin

3.2.1 Gminy miejskie (Gorlice, Limanowa)

Pierwszą parą gmin poddanych analizie są gminy miejskie: Gorlice i Limanowa. Miasto Gorlice znajduje się w południowo- wschodniej Małopolsce, w powiecie gorlickim, który graniczy od zachodu z powiatem nowosądeckim, od północy z powiatem tarnowskim, od wschodu z powiatem jasielskim a od południa z Republiką Słowacji. Położone jest ono 280-340 m n.p.m., w Obniżeniu Gorlickim, na zachodnim krańcu Dołów jasielsko- sanockich, nad rzeką Ropą i wpadającą doń od południa rzeczką Sękówką¹⁶⁹. Gorlice są miastem przemysłowym liczącym 28 977 mieszkańców. Możemy tutaj wyróżnić gminę miejską Gorlice oraz gminę wiejską Gorlice z przyległymi do niej wsiami: Bielanka, Bystra, Dominikowice, Klęczany, Kobylanka, Kwiatonowice, Ropica Polska, Stróżówka, Szymbark, Zagórzany¹⁷⁰. Powierzchnia administracyjna gminy wiejskiej Gorlice wynosi 103 km² a liczba mieszkańców to ok. 17 tys.

Początki Gorlic wiążą się z osadnictwem na Ziemi Bieckiej Dzierżawa I Karwacjana z rodu krakowskich bankierów i kupców, który założył je około 1350 roku¹⁷¹. W trzeciej ćwierci XIV w. osada posiadała prawa miejskie. Położona na skrzyżowaniu dróg wiodących na Węgry i Ruś rozwijała się szybko i pomyślnie jako ośrodek rzemieślniczo- handlowy. Prowadzono ożywiony handel zbożem, winem i wyrobami przemysłowymi. Rozwijały się rzemiosła, zwłaszcza sukiennictwo i płóciennictwo¹⁷². Gorlice posiadające niegdyś starą historyczną zabudowę, dziś nie mają wiele zabytków. Ogromna większość bowiem uległa bezpowrotnym zniszczeniom na skutek obrócenia miasta w gruzy w wyniku działań wojennych 1914-1915¹⁷³. Warto jednak zwiedzić m.in.: murowany kościół parafialny pod wezwaniem Narodzenia Najświętszej Marii Panny z drugiej połowy XIV w., dwór obronny Karwacjanów zwany lamusem lub zborem, domy mieszczkańskie z XVIII i XIX w., rynek, ratusz, pomnik tysiąclecia itp. Gorlice są znacznym ośrodkiem ruchu turystycznego, punktem

¹⁶⁹ A. Czarnecka, Z. Kruczek, S. Rypuszyński, *Województwo nowosądeckie. Vademecum turystyczne*, Wyd. Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1988, str.79

¹⁷⁰ Gmina Gorlice, <http://www.gmina.gorlice.pl/index.php?pid=93> (data odczytu: 08.05.2012)

¹⁷¹ J. Michalak, *Gorlice, Biecz i okolice. Nie tylko przewodnik*, Wyd. ROKSANA, Krosno 1998, str. 33

¹⁷² A. Czarnecka, Z. Kruczek, S. Rypuszyński, *Województwo...*, op.cit., str. 79

¹⁷³ J. Michalak, *Gorlice...*, op. cit., str. 38

wyjściowym w pasmo Magury Małastowskiej, Magury Wątkowskiej, do Szłowej przez Łysą Górę i Bucze¹⁷⁴.

Dzisiaj miasto posiada dobrze rozwinięty przemysł, usługi i handel. Głównym bogactwem mineralnym okolic Gorlic są bituminy tj. ropa naftowa i gaz ziemny, zalegające między pokładami piaskowców ciężkowickich. Na terenie tym znajdują się także kamieniołomy, w których eksploatuje się głównie piaskowiec. W dolinie Ropy nie brak źwirowisk. Bogactwem naturalnym są również występujące na tym terenie wody mineralne używane do celów leczniczych. Występują one w Wysowej i Wapiennem. W odwiertach ropy naftowej na różnych horyzontach geologicznych trafiają się również solanki jodowo-bromowe. Południowe tereny znajdują się w strefie klimatu górskiego. Istniejący na tym terenie przemysł nie powoduje jeszcze takiej degradacji środowiska jak w innych regionach kraju. W znacznej części jest to zasługa używania gazu ziemnego do celów grzewczych. Gorlice posiadają wiele zakładów związanych z przemysłem naftowym np.: Rafineria Ropy Naftowej „GLIMAR” S.A., Fabryka Maszyn „GLINIK” S.A., Zakłady Górnictwa Nafty i Gazu. Znajdują się także Zakłady Przemysłu Drzewnego „FOREST”, Przedsiębiorstwo „NAFTOBUDOWA”, Zakłady Sprzętu Motoryzacyjnego „POLMO” Sp. Z o.o. i wiele innych. Miasto posiada również dobrą bazę turystyczną w postaci hoteli, zakładów gastronomicznych, usługowych¹⁷⁵.

Miasto Limanowa położone jest w niewielkiej kotlinie u zbiegu potoków Mordarka, Jabłoniec i Stara Wieś, które łączą się w rzekę Sowlinkę. Limanowa to miasto, które zamieszkuje 14 918 mieszkańców, a jego powierzchnia wynosi 18,7 km². Położone jest ono w wąskiej kotlinie górskiej otoczonej ze wszystkich stron szczytami i wzgórzami należącymi do Beskidu Wyspowego¹⁷⁶. Gmina Limanowa jest gminą miejską, ale także jest to gmina wiejska Limanowa, która zajmuje obszar 152 km², rozciąga się południkowo na przestrzeni aż 40 kilometrów. W skład Gminy wiejskiej Limanowa wchodzi 23 miejscowości, które zamieszkuje ponad 24 tys. mieszkańców. Gmina miejska i wiejska Limanowa są silnie ze sobą powiązane.

Współczesne osadnictwo objęło okolice Limanowej w XIII w., bowiem z początku następnego stulecia pochodzą pierwsze wzmianki o istniejących już wtedy wsiach: Łososinie

¹⁷⁴ A. Czarnecka, Z. Kruczek, S. Rypuszyński, *Województwo...*, op.cit., str.79-83

¹⁷⁵ J. Michalak, *Gorlice...*, op.cit., str. 12-15

¹⁷⁶ J. Wielek, *Limanowa. Spacerem po mieście i okolicy. Przewodnik*, Limanowa 1998, str. 3

Górnej (1326 r.), Pisarzowej (1335 r.) i Męcinie (1326 r.). W początkach XV w. wzmiankowane są wsie leżące w bezpośrednim sąsiedztwie dzisiejszej Limanowej, obecnie już częściowo wchłonięte przez rozrastające się miasto: Mordarce, Jabłońcu, Starej Wsi i Sowlinach. Pod datą 1498 r. znajduje się zapisek o wsi „Ilmanowa”- czyli poprzedniczce dzisiejszej Limanowej, której właścicielami byli bracia Piotr i Stanisław Słupscy herbu „Drużyna”. Ok. 1520 r. Ilmanowa została kupiona przez krakowskiego stolnika- Achacego Jordana herbu „Trąby”. Do wzrostu znaczenia Ilmanowej przyczyniło się także erygowanie samodzielnej parafii. W 1565 r. Stanisław Jordan- syn Achacego uzyskał od króla Zygmunta Augusta przywilej na podniesienie wsi Ilmanowa do rangi miasta, przy zachowaniu tej samej nazwy i wymogów stosowanego wówczas powszechnie prawa magdeburskiego. Pierwsze lata istnienia miasteczka przynoszą jego pomyślny rozwój. Szczególnie daleko słynął browarek mieszczański, wyrabiający doskonałe piwo, które było eksportowane nawet do Węgier¹⁷⁷. Około połowy XIX w. rozpoczął się ruch wczasowo- kuracyjny, kierujący się do karpaccich uzdrowisk. Dla Limanowej była to bardzo sprzyjająca okoliczność, miasto bowiem przez pewien czas pełniło rolę stacji noclegowej dla kuracjuszy jadących z Krakowa do Krynicy i Szczawnicy. Dużym awansem dla Limanowej było utworzenie tu siedziby powiatu- najpierw „sądowego” (1856r.), a później „samorządowego” (1867 r.). Szczególną sławę Limanowa zdobyła w 1914 roku, kiedy to okolice miasta stały się terenem walk, pomiędzy wojskami austro- węgierskimi a rosyjskimi¹⁷⁸. Bitwa pod Limanową była pierwszym istotnym zwycięstwem wojsk austro- węgierskich. Pamiątką tych walk jest ok. 100 cmentarzy żołnierskich, na których leży ponad 11 tys. żołnierzy. Najślynniejszy z nich znajduje się na wzgórzu Jabłoniec. W 1939 roku miasto zostało zajęte przez wojska hitlerowskie- rozpoczęła się druga okupacja niemiecka. Całkowitej zagładzie uległa ludność pochodzenia żydowskiego. Górzysta, pokryta lasami ziemia limanowska była w czasie II wojny światowej wielką bazą dla partyzantki polskiej. Limanowa została wyzwolona przez Armię Radziecką 19 stycznia 1945 roku¹⁷⁹.

W drugiej połowie XX wieku Limanowa zaczęła się gwałtownie rozwijać: powstały osiedla mieszkaniowe, szkoły, szpital powiatowy czy dom kultury. Obecnie Limanowa znana jest w całej Polsce ze swojej gospodarności. Wiele ważnych inwestycji wykonano w czynie społecznym, a w 1972 roku miasto zdobyło tytuł Mistrza Gospodarności. Limanowa stawia

¹⁷⁷ Tamże, str. 7-8

¹⁷⁸ Tamże, str. 9

¹⁷⁹ Tamże, str. 11

na rozwój turystyki oraz rekreacji, posiada atrakcyjny turystyczny teren posiadający doskonale warunki klimatyczne urozmaiconą rzeźbę terenu oraz bogactwo flory i fauny. Dużą atrakcją gminy są jej walory turystyczno-krajoznawcze¹⁸⁰. Znajduje się tam wiele zabytków i ciekawych miejsc do odwiedzenia np.: rynek, Bazylika Matki Boskiej Bolesnej, Krzyż Jubileuszowy na Miejskiej Górze, Dwór Marsów z XVIII/ XIX wieku (archetyp polskiego dworu z białymi ścianami), 200-letni cmentarz parafialny, Zabytkowy kościół parafialny w Łososinie Górnej, Secesyjny „pałacyk” adwokata Jana Hammerschlaga i wiele innych. Ogromnym bogactwem Limanowej jest również kultura ludowa prezentowana przez Lachów Limanowskich, których reprezentują 4 zespoły regionalne, 18 Kół Gospodyń Wiejskich, zespoły młodzieżowe i muzyczne działające przy szkołach i placówkach kulturalnych oraz dziesiątki indywidualnych artystów znanych w kraju i zagranicą¹⁸¹. Limanowa jest dobrze rozwiniętą gminą. Jest tu wiele zakładów pracy, rozwija się wiele firm Polskich np.: Koral (lody), Gold Drop (chemia gospodarcza), Wolimex (budownictwo), czy Emiter (osprzęt elektryczny).

3.2.2 Gminy miejsko- wiejskie (Biecz, Tuchów)

Gmina Biecz - leży w obniżeniu Dołów Jasielsko Sanockich, w dolinie rzeki Ropy i jej dopływów tj. Libuszanki, Sitniczanki, potoku zw. Grudna i potoku Strzeszyńskiego. Miasto Biecz usytuowane jest na jednym ze wzgórz (281 m.n.m) Pogórza Karpackiego na lewym brzegu Ropy. Gmina Biecz obejmuje miasto Biecz, z przedmieściami: Belną, Załawiem, Hartą, Wapniskami i Kurpielem, oraz wsie: Strzeszyn, Libuszę, Korczyne, Głęboką, Grudną, Binarową, Raclawice, Rożnowice, Sitnicę i Bugaj¹⁸². Miasto to zasługuje na uwagę turystów- krajoznawców ze względu na swe położenie, zachowany średniowieczny układ urbanistyczny, bogatą historię i liczne zabytki.

¹⁸⁰ Gmina Limanowa,
http://www.ug.limanowa.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=73&lang=pl
(data odczytu: 08.05.2012)

¹⁸¹ Gmina Limanowa,
http://www.ug.limanowa.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=73&lang=pl
(data odczytu: 08.05.2012)

¹⁸² Gmina Biecz, http://www.biecz.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&sub=8&menu=9&strona=1
(data odczytu: 08.05.2012)

Osadnictwo na terenie Biecza sięga odległych czasów przedhistorycznych. Świadczą o tym liczne znaleziska epoki neolitu w postaci narzędzi krzemienych. „Złoty okres” w historii miasta przypada na czasy XIV do XVI wieku. W czasach tych miasto zostało przeniesione na prawo magdeburskie, potwierdzone w 1363 roku. Otrzymało liczne przywileje w dziedzinie handlu i rzemiosła. Jagiellonowie troszczyli się o to królewskie miasto nadając w 1450 roku prawo budowy blichu, a w 1464 roku prawo budowy wodociągów¹⁸³. Początkiem XIX wieku miasto zamieszkiwało 1500 mieszkańców, co stanowiło znaczny regres w porównaniu z XIV wiekiem, gdy mieszkało tu 3000 mieszkańców, czy XVI stuleciem, gdy Biecz liczył 3700 mieszkańców. Ponowny rozwój miasta nastąpił dopiero w ostatnich dziesięcioleciach ubiegłego wieku. Przyczynił się do tego rozwój przemysłu naftowego w okolicy i oddanie do użytku w 1884 roku linii kolejowej¹⁸⁴. Po wojnie, która nie spowodowała zniszczeń zabudowy miasta, wybudowano kilka zakładów związanych z przemysłem drzewnym, cukierniczym, spożywczym, metalowym, betoniarskim, rozwinęły się także usługi¹⁸⁵.

Biecz liczący dzisiaj około 5000 mieszkańców, położony na szlaku podkarpackim przy tzw. transversalnej linii kolejowej i drodze kołowej z Nowego Sącza w stronę Krosna i Ustrzyk Dolnych. Znajdują się tutaj liczne, choć niewielkie zakłady przemysłowe. Zaliczyć możemy do nich: betoniarnię, cegielnię, młyn, zakłady odlewnicze, tartak i zakłady drzewne. W okolicy znajdują się szyby wydobywcze ropy naftowej. Biecz stanowi bazę turystyczną, posiada wiele interesujących miejsc, które są warte odwiedzenia. Warto tutaj zwiedzić Muzeum- Kamienica Barianów Rokickich, Muzeum- Kamieniczka Kromerów- faktycznie dom Januszowicza z XVI stulecia w stylu renesansu, Baszta Kowalska, XV- wieczny ratusz, kapliczka św. Floriana, Kamienica Chodorów, Kamienica Ołpińskich, Kamienica Sieniawskich z XVII stulecia, Dzwonnica, Barbakan, Kościół Reformatorów oraz liczne cmentarze wojskowe z I wojny światowej¹⁸⁶.

Gmina Tuchów to gmina miejsko- wiejska o powierzchni ok. 100 km², zamieszкана przez około 18 020 mieszkańców. Gmina stanowi 7,07% powierzchni powiatu. 85% powierzchni gminy stanowią użytki rolne, a ok. 23% użytki leśne. W skład gminy wchodzi 13 sołectw: Buchcice, Burzyn, Dąbrówka Tuchowska, Jodłówka Tuchowska, Karwodrza,

¹⁸³ J. Michalak, *Gorlice...*, op. cit., str. 47

¹⁸⁴ Tamże, str. 49

¹⁸⁵ Tamże, str. 50

¹⁸⁶ Tamże, str. 51-54

Lubaszowa, Łowczów, Mieszna Opacka, Piotrkowice, Siedliska, Siedliska-Kozłówek, Trzemesna, Zabłędza. Siedzibą gminy jest Tuchów¹⁸⁷. Tuchów to nieduże miasteczko liczące ok. 7 tys. mieszkańców, leżące na terenie rozległej doliny rzeki Białej. Ze względu na swoje położenie stanowi doskonałą bazę dla turystów udających się na teren Pogórza Ciężkowickiego i Rożnowskiego¹⁸⁸.

Tuchów jest jedną z najstarszych miejscowości ziemi tarnowskiej. Pierwsze wzmianki pochodzą z 1105 roku, kiedy to Tuchów jest wymieniany jako wieś będąca uposażeniem opactwa tynieckiego. Darowała go opactwu wraz z innymi włościami, Judytażona Władysława Hermana, a wieś nazywała się wtedy Tukowo. Prawa miejskie zostały nadane w 1340 roku, kiedy to opat tyniecki Bogusław za zgodą Kazimierza Wielkiego założył nową osadę na lewym brzegu Białej, na prawie magdeburskim. Miasto rozwijało się w oparciu o rzemiosło i wydobywanie soli. W XVI wieku Tuchów był dobrze prosperującym miasteczkiem, a lustracja z 1536 roku wykazuje, że posiadał jatki solne, piekarskie, rzeźnicze, łaźnię, młyn, i dwór z folwarkiem. Stopniowy upadek, podobnie jak i innych miast następujący w XVII i XVIII wieku. Pewne ożywienie gospodarcze następuje po otwarciu linii kolejowej. Zasadnicze przeobrażenie następuje dopiero po powojennym 35- leciu. Założono wodociągi i kanalizację, zbudowano szpital, rozwinęło się szkolnictwo, usługi, rzemiosło. Do dzisiaj Tuchów znany jest z licznych zabytków. Zachował się cały układ średniowiecznego miasta, leżącego na stromej trasie rzeki Białej. Miejskowy kościół parafialny wzniesiony został w 1627 roku i przebudowany w 1779 roku. Posiada on trzy bazylikowe nawy o wnętrzach sklepionych żagielkowo. Na prawym brzegu Białej znajduje się kościół i klasztor Redemptorystów. Ze wzgórza klasztorowego roztacza się rozległa panorama na okoliczne wzniesienia i dolinę Białej¹⁸⁹.

Dzisiaj Tuchów jest dobrze prosperującą gminą miejsko- wiejską. Rozwija się życie kulturalno- społeczne. Organizowane są liczne imprezy: Ogólnopolski Turniej Tańca Towarzyskiego, Małopolski Przegląd Zespołów Kolędniczych Mieszkańców Domów Pomocy Społecznej im. Stanisława Kurczaba, Dni Tuchowa, Międzynarodowe Spotkanie Miast Bliźniaczych, Małopolski Konkurs Pianistyczny dla Słuchaczy Społecznych Ognisk Muzycznych im. I.J. Paderewskiego, Ogólnopolski Plener Malarski SACRUM,

¹⁸⁷ Gmina Tuchów, <http://www.tuchow.pl/>, (data odczytu: 25.05.2012 r.)

¹⁸⁸ N. Orliński, „Tarnów i okolice- przewodnik”, Wydawnictwo Sport i Turystyka, Warszawa 1982, str. 117

¹⁸⁹ Z. Kruczek, „Województwo tarnowskie- Vademecum turystyczne”, Wyd. Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1983, str. 99

Międzynarodowy Plener Rzeźbiarski, Ogólnopolski Zlot Niepodległościowy w Łowczówku. Gmina ta nawiązała także kilka znajomości zagranicznych. Partnerami Tuchowa są: Illingen (Niemcy), Pettenbach (Austria), Mikulov (Czechy), Detva (Słowacja), Baranivka (Ukraina), Saint-Jean de Braye (Francja), Martfu (Węgry) oraz Tautii Magheraus (Rumunia).

3.2.3 Gminy wiejskie (Łącko, Iwkowa)

W tej części zajmiemy się opisem gmin wiejskich. Najpierw scharakteryzujemy gminę Łącko. Miejscowość ta położona jest na skraju Kotliny Sądeckiej, w dolinie Dunajca i Czarnej Wody, otoczonej przez pasmo Radziejowej Beskidu Sądeckiego od południa i wzniesienia Beskidu Wyspowego od północy. Łącko to siedziba gminy o powierzchni 132,95 km² i liczbie ludności przekraczającej 14 tys. osób. W skład gminy wchodzi 11 wsi: Brzyna, Czarny Potok, Czerniec, Jazowsko, Kadcza, Kicznia, Łazy Brzyńskie, Maszkowice, Obidza, Szczereż, Wola Kosnowa, Wola Piskulinia, Zabrzeż, Zagorzyn, Zarzecze. To gmina o profilu rolniczym. Ponad połowę powierzchni gminy zajmują użytki rolne.

Łącko należy do najstarszych osad Ziemi Sądeckiej, było własnością komesa Wydźgi, herbu Janina, uczestnika wyprawy krzyżowej do Ziemi Świętej. W 1251 roku komes sprzedał wieś klasztorowi Bożogrobowców z Miechowa. Wkrótce potem Łącko z przyległymi dobrami (Maszkowice, Czerniec, Zarzecze, Zagorzyn) stały się własnością księżnej Kingi, żony Bolesława Wstydliwego, założycielki klasztoru klarysek w Starym Sączu. Po jej śmierci cały „klucz łącki” stał się własnością klasztoru i pozostawał nią aż do 1782 roku¹⁹⁰. W 1835 Łącko nabył od władz austriackich hrabia Seweryn Drohojewski. On to zainicjował poszukiwanie legendarnego łąckiego złota. Po kilku latach poszukiwań prace wstrzymano, gdyż nie przyniosły oczekiwanych wyników. W 1875 r. ziemię łącką nabył wielki przemysłowiec pochodzenia żydowskiego Michał Ader, który stworzył początki przemysłu drzewno-mieblarskiego, zakładając w Jazowsku tartak i fabrykę mebli giętych¹⁹¹. Łącko znane jest przede wszystkim jako „stolica krainy sadów”. Miejscowe jabłonie, grusze czy śliwy znane są szeroko ze swoich owoców, słynna jest także śliwowica łącka. W Łącku rozwinął się handel i zakłady przetwórstwa owoców. Wiosną cała okolica kwitnie drzewami owocowymi, latem i jesienią owocuje. Duża w tym zasługa warunków naturalnych- dolina posiada dobre gleby

¹⁹⁰ G. Kubal, *Nowy Sącz i Ziemia Sądecka*, Wyd. ROKSANA, Krosno 2001, str. 131

¹⁹¹ Gmina Łącko, <http://www.lacko.pl/historia-i-tradycje.html> (data odczytu: 08.05.2012)

i jest odpowiednio nasłoneczniona. Sadownictwo ożyło po II wojnie światowej, w czasie której trzeba było porzucić gospodarstwo na rzecz partyzantki. Obecnie wieś jest centrum sadownictwa, równocześnie wykorzystuje swe walory letniskowe. Łącko jest dogodnym punktem wyjścia na wycieczki w góry- na Suchy Groń (945 m n.p.m.), Dzwonkówkę (984 m n.p.m.), w Beskid Wyspowy (Modyń 1032 m n.p.m.) i w pasmo Radziejowej¹⁹².

Gmina Iwkowa to wyjątkowa okolica, niezwykle malownicza, zachwycająca pięknem krajobrazu, zróżnicowanym ukształtowaniem terenu, pejzażami. Zamieszkuje ją ponad 6308 mieszkańców w 7 miejscowościach tj.: Iwkowa, Porąbka Iwkowska, Kąty, Drużków Pusty, Dobrociesz, Połom Mały i Wojakowa. Obszar gminy liczy 47 km².

Osadnictwo na tych terenach sięga okresu neolitu (ok. 4000- 1700 r. p.n.e.), kiedy pojawiła się ludność rolnicza, prowadzący osiadły tryb życia. Okolice posiada wiele podań i legend, jak chociażby opowieść o świętych pustelnikach Urbanie, Juście i Świerardzie, chrystianizujących tereny nad Belą i Białką na przełomie X i XI w., czy o św. Wojciechu wędrującym z Czech do Polski właśnie przez Iwkową. Znaczenia obecnej gminy Iwkowa w dawnej Polsce dowodzi węgierski szlak handlowy, jeden z dziesięciu ważnych traktów drogowych w czasach Piastów i Jagiellonów, którego istniejący do dziś odcinek zwany jest przez mieszkańców „Starą Drogą” albo „Starym Gościńcem”. Świadcami dawnych lat i stuleci są również zabytki. Szczególnie warto zobaczyć średniowieczny kościółek z XV wieku pod wezwaniem Nawiedzenia NMP na starym cmentarzu w Iwkowej, starą część kościoła parafialnego w Wojakowej (gotyckie prezbiterium, XV- wieczne ostrołukowe portale i chrzcielnica) uratowaną w czasie remontu w latach 30- tych. XX wieczny dwór z ruinami spichlerza i figurą św. Floriana w Kątach, stare suszarnie owoców w Dobrocieszu, pustelnie św. Urbana na stoku Bukowca, Źródło Powstańców z 1863 roku, stare cmentarze w Iwkowej i Wojakowej. Uwagę turystów przyciągają także regionalne zbiory Muzeum Parafialnego w Iwkowej, miejscowej biblioteki oraz miniskansen przy baczówce „Biały Jeleń”. Oprócz tego, o swoim i polskim charakterze tej ziemi decydują liczne przydrożne i leśne kapliczki, budowane niegdyś często jako dziękczynne wota oraz miejsca religijnego kultu przez prosty pobożny, wiejski lud. Nad całą gminą góruje Krzyż Milenijny, usytuowany

¹⁹² G. Kubal, *Nowy Sącz ...*, op.cit., str. 132

na jednym ze wzgórz Połomia Małego wraz ze stacjami Drogi Krzyżowej, miejsce modlitwy, zadumy i wspaniałych widoków¹⁹³.

Do dzisiaj zachowane są tradycje sadownicze i tradycje suszenia owoców, w szczególności śliw (wędzenie dymem z drewna bukowego). Corocznie we wrześniu odbywa się Święto Suszonej Śliwki, które ma na celu promowanie produktu regionalnego. W gminie dobrze rozwija się handel, działalność usługowa i przedsiębiorczość.

3.2.4 Gminy uzdrowiskowe (Krynica- Zdrój, Muszyna)

Krynica jest największym i najliczniej odwiedzanym spośród całej grupy uzdrowisk na terenie Sądeckizny uzdrowiskiem położonym w Beskidzie Sądeckim w malowniczych dolinach Kryniczanki, Palenicy, Słotwinki oraz Czarnego. Krynica nazywana jest „perłą uzdrowisk”¹⁹⁴. W skład gminy wchodzi miejscowości : Berest, Czarna, Mochnaczka Niżna, Mochnaczka Wyżna, Muszynka, Piorunka, Polany i Tylicz. Gmina liczy ponad 18 tys. mieszkańców. Ponad połowę powierzchni gminy zajmują lasy¹⁹⁵. W okolicy znajduje się 16 rezerwatów przyrody. W roku 1987 dla zachowania unikalnych wartości krajobrazu naturalnego utworzono na obszarze Beskidu Sądeckiego Popradzki Park Krajobrazowy. Głównym bogactwem naturalnym tej ziemi są wody mineralne. Znajdują się tu 23 ujęcia: 5 źródeł naturalnych i 18 odwiertów¹⁹⁶.

Odkrycie ponad 200 lat temu naturalnego źródła wypływającego z podnóża krynickiej góry zapoczątkowało historię Krynicy. Franciszek Stix von Saunbergen mając na celu założenie zdrojowiska 24 kwietnia 1793 roku kupił ziemię i źródło znane dziś jako Zdrój Główny. Zabezpieczył źródło i wybudował pierwsze budynki zdrojowe. Zadbano o wykonanie ujęć wód, budowę łaźni, domów mieszkalnych dla kuracjuszy, założenie parku spacerowego, regulację potoków, budowę dróg, alejek spacerowych, altan i obiektów kultury. Losy Krynicy były bardzo zmienne. W 1852 roku podjęto decyzję o likwidacji uzdrowiska, jednak nie doszła ona do skutku dzięki powstałej w 1856 roku komisji

¹⁹³ Folder *Spotkajmy się na Śliwkowym Szlaku*, B. Odrzywolska, Wyd. Brzeska Oficyna Wydawnicza, str. 23-24

¹⁹⁴ G. Kubal, *Nowy Sącz ...*, op.cit., str. 128

¹⁹⁵ Tamże, str. 129

¹⁹⁶ K. Kleszcz, A. Kulewski, *Krynica- Zdrój Informator Turystyczny 2009*, Wyd. Oficyna Wydawnicza „REWASZ”, Pruszków 2009, str. 5

”wiekopomnej”. Komisja stworzyła kilka postulatów, niektóre z nich zachowały się do dzisiaj, jak choćby postulat utworzenia Komisji Zdrojowej i wprowadzenia specjalnej opłaty, przeznaczonej wyłącznie na upiększenie miejscowości. Druga połowa XIX wieku i początek wieku XX był to dla Krynicy okres niezwykle ożywionego budownictwa i szybkiego rozwoju kurortu¹⁹⁷. Magnesem przyciągającym ludzi były krynickie wody lecznicze, które pito z winem i mlekiem, wierząc, że przywrócą utracone siły i zdrowie¹⁹⁸. Wybuch I wojny światowej przetrwał trwający prawie sześćdziesiąt lat „dietłowski” okres rozwoju Krynicy, w którym ukształtował się model uzdrowiska. W 1918 roku zaczął się trzeci okres zwany „epoką Nowotarskiego”. Dzięki inż. Nowotarskiemu Krynica zaczęła po wojennym zastoju ponownie rosnać do rangi komfortowego europejskiego uzdrowiska. W tym okresie wybudowano Nowe Łazienki Mineralne i sanatorium „Lwigród”¹⁹⁹.

Krynica stała się kurortem, w którym wzajemnie się uzupełniały lecznictwo uzdrowiskowe, turystyka, rekreacja i sport. W 1927 roku zbudowano stadion hokejowy, tor saneczkowy i skocznnię narciarską, a w 1937 roku kolej linową na Górę Parkową²⁰⁰. Po 1956 roku Krynica przeżyła okres rozwoju budownictwa uzdrowiskowego, wczasowego oraz rekreacyjnego. W latach 60 i 70 powstały nowe sanatoria- kombinaty: „Budowlani”- obecnie „Panorama”, „Leśnik- Drzewiarz”, „Silesia”- obecnie „Damis” oraz „Continental”. W 1971 roku wybudowano nowoczesną Pijalnię Główną, która po dziś dzień zapewnia odpowiedni poziom obsługi kuracjuszy i gości²⁰¹. Aby Krynica się rozwijała i zdobywała nowych gości, wiele uwagi poświęcono promocji uzdrowiska. Nawiązano wiele kontaktów z miastami partnerskimi: angielskim Amersham, słowackim Bardiowem, węgierskim Hajduszoboszlo, hiszpańskim Trillo i bułgarską Montaną. Do dnia dzisiejszego w Krynicy odbywają się liczne imprezy kulturalne i sportowe oraz zjazdy o randze krajowej i międzynarodowej, takie jak np. Festiwal im. Jana Kiepury, Forum Ekonomiczne Polska- Wschód, Mistrzostwa Polski w Kolarstwie Górskim. Największym osiągnięciem dziesięciolecia odbudowy Krynicy było uruchomienie w 1997 roku kolejki gondolowej na Jaworzynę Krynicką²⁰². Doskonała infrastruktura lecznicza, hotelowa, sportowa i rekreacyjna uczyniły z Krynicy całoroczny kurort, niczym nie ustępujący najbardziej renomowanym ośrodkom europejskim.

¹⁹⁷ Tamże, str. 49

¹⁹⁸ Tamże, str. 50

¹⁹⁹ Tamże, str. 51

²⁰⁰ Tamże, str. 52

²⁰¹ Tamże, str. 55

²⁰² Tamże, str. 58

Muszyna to piękna gmina znajdująca się w kotlinie przy ujściu Muszynki i Szczawnika do Popradu. W skład gminy wchodzi 10 miejscowości: Andrzejówka, Dubne, Jastrzębik, Leluchów, Milik, Powroźnik, Szczawnik, Wojkowa, Złockie oraz Żegiestów. Północną granicę gminy wyznacza pasmo Jaworzyny. Muszyna zajmuje obszar ok. 142 km². Przeważającą część tej górskiej gminy zajmują lasy- ok. 62%, użytki rolne ok. 33 %. Gminę zamieszkuje ok. 12 tys. osób²⁰³.

W ciągu dziejów Muszyna odegrała ważną rolę na południowych kresach, jako punkt handlowo- strategiczny na trakcie z Krakowa na Węgry. Od 1288 roku osada wraz z zamkiem była stolicą „państwa muszyńskiego”, należącego do biskupa krakowskiego i przerwą (1335-1391) była nią do 1782 roku. Miasto powstało w 1364 roku drogą tzw. translacji z Miastka, czyli późniejszego Tylicza²⁰⁴. Muszyna było to prawdziwe „państwo w państwie”, które posiadało własne wojsko, swój sąd i dużą samodzielność²⁰⁵. Lokacja Muszyny jako miasta na prawie niemieckim pochodzi z 1364 roku. Osada istniała jednak wcześniej i pierwsze o niej wzmianki datują się na 1209 rok. W uzdrowisku znajdują się bogate źródła Szczawno-alkaliczne i ziemno- żelaziste do picia i kąpieli. Muszyńskie wody zawierają niemalże te same składniki co krynickie, nie ma w Muszynie jedynie wody typu „Jana” czy „Zubera”. Źródła muszyńskie znane już były w XVIII wieku, ale dopiero w roku 1930 wybudowano na lewym brzegu Popradu drewniane łaźienki, które nadały początek uzdrowisku²⁰⁶. Leczy się tutaj choroby serca, żołądka, przemiany materii. Muszyna z pobliskim Złockiem tworzy jedno z najchętniej odwiedzanych uzdrowisk, posiadających piękne zabytki oraz walory krajobrazowe. Muszyna jest doskonałą bazą do wycieczek górskich np. Jaworzynę Krynicką (1114 m n.p.m.) oraz punktem początkowym spływu Popradem²⁰⁷.

Na terenie Miasta Gminy Uzdrawiskowej Muszyna znajdują się trzy uzdrowiska: Muszyna, Złockie oraz Żegiestów. Głównymi walorami Uzdrawiska Muszyna są klimat, walory krajobrazowe, obfitość lasów, czyste powietrze, cisza i spokój oraz duże zasoby naturalnych wód mineralnych. Wody muszyńskie zawierają niezbędne człowiekowi biopierwiastki tj.: magnez, wapń, sód, potas, żelazo, selen czy lit. Uzdrawisko Złockie posiada szczególne walory krajobrazowe oraz bogate zasoby naturalnych, leczniczych wód

²⁰³ G. Kubal, *Nowy Sącz ...*, op.cit., str. 139

²⁰⁴ A. Czarnecka, Z. Kruczek, *Województwo nowosądeckie....*, op.cit., str. 125

²⁰⁵ G. Kubal, *Nowy Sącz ...*, op.cit., str. 137

²⁰⁶ A. Czarnecka, Z. Kruczek, *Województwo nowosądeckie....*, op.cit., str. 126

²⁰⁷ G. Kubal, *Nowy Sącz ...*, op.cit., str. 139

mineralnych o profilu działania podobnym do krynickich wód typu „Zuber”. Podobnie jak Muszyna Złockie charakteryzuje się klimatem podgórskim. Duże zalesienie terenów wokół Złockiego sprawia, że mikroklimat doliny Złockiego sprzyja szczególnie leczeniu chorób układu oddechowego. Prawdziwym bogactwem Złockiego są liczne ujęcia leczniczej wody mineralnej o charakterze szczaw wodoro- węglanowo- sodowo- magnezowych, żelazistych. Uzdrowisko Żegiestów zawdzięcza swój urok pięknym krajobrazom oraz atmosferze ciszy i spokoju. Walory te w połączeniu z wodami mineralnymi o charakterze szczaw wodoro- węglanowo- wapniowo- magnezowych, żelazistych, borowych, predysponują Żegiestów do odegrania szczególnej roli w promocji zdrowia i zapobiegania czynnikom ryzyka chorób cywilizacyjnych. Ogólne wskazania dla leczenia uzdrowiskowego w Żegiestowie obejmują choroby przewodu pokarmowego i układu moczowego²⁰⁸.

²⁰⁸ Opracowano pod kierunkiem Zarządu Powiatu Nowosądeckiego, *Raport o stanie Powiatu Nowosądeckiego 1999-2002*, Nowy Sącz 2002, str. 55-56

ROZDZIAŁ 4: Analiza porównawcza dochodów wybranych gmin

4.1. Wielkość i struktura dochodów w poszczególnych grupach gmin

4.1.1 Gminy miejskie (Gorlice, Limanowa)

Dochody to najważniejszy składnik budżetu jednostek samorządu terytorialnego, który uzależniony jest w dużym stopniu od bogactwa i zarobków mieszkańców gminy. Uzależnienie to miało w intencji ustawodawcy prowadzić do utworzenia instrumentów umożliwiających wspieranie przedsiębiorczości i dopływ kapitału ludzkiego o wysokich kwalifikacjach. W efekcie: do wzrostu ekonomicznej odpowiedzialności jednostek samorządu poprzez zwiększanie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, mocniejszego związania koniunktury gospodarki państwa z sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego, rozbudowania możliwości absorpcji środków unijnych poprzez zwiększenie strumienia środków i uelastycznianie zasad gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, co wiąże się ze zwiększaniem udziału jednostek samorządu terytorialnego w dysponowaniu środkami publicznymi²⁰⁹.

Powyższe założenia starano się realizować poprzez dążenie do zmiany struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego, polegającej na zwiększaniu udziału dochodów własnych a zmniejszaniu udziału dotacji i subwencji z budżetu państwa. Udział dochodów własnych w budżecie nie jest odzwierciedleniem kondycji finansowej, pokazuje natomiast poziom samowystarczalności potencjału gospodarczego i zdolności inwestycyjnej. Im większy jest udział dochodów własnych, a mniejszy dotacji celowych tym większa jest samodzielność finansowa. Dochody własne są najbardziej stabilnym elementem budżetu, pozwalającym uniezależnić się finansowo od czynników zewnętrznych.

Wysokość i strukturę dochodów w badanym roku 2010 w gminie miejskiej **Gorlice** przedstawia tabela 1. Wynika z niej, że w badanym roku dochody ogółem wyniosły 73 158 169 zł. Największy udział w strukturze dochodów ogółem mają dochody własne, aż 60%. Natomiast dotacje i subwencje pozyskane z budżetu państwa stanowią już tylko 40% dochodów.

²⁰⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, informacja o skutkach obowiązywania ustawy, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006, str. 5

Tabela nr 2. Wielkość i struktura dochodów gminy miejskiej Gorlice w 2010 roku.

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY W ZŁ	STRUKTURA DOCHODÓW W %
DOCHODY OGÓLEM	73 158 169 zł	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>43 908 214 zł</u>	<u>60,02</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>13 614 245 zł</i>	<i>18,61</i>
• podatek od nieruchomości	12 785 679 zł	17,48
• podatek rolny	133 651 zł	0,18
• podatek leśny	4 707 zł	0,01
• wpływy z opłaty od posiadania psów	25 325 zł	0,03
• wpływy z opłaty targowej	206 547 zł	0,28
• podatek od środków transportowych	458 336 zł	0,63
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>1 389 816 zł</i>	<i>1,90</i>
• opłata skarbową	742 807 zł	1,02
• opłata eksploatacyjna	3 721 zł	0,00
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	643 288 zł	0,88
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>840 787 zł</i>	<i>1,15</i>
• podatek od spadków i darowizn	107 709 zł	0,15
• podatek od czynności cywilnoprawnych	698 233 zł	0,95
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	34 845 zł	0,05
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>7 497 554 zł</i>	<i>10,25</i>
• <i>Pozostałe dochody</i>	<i>5 328 371 zł</i>	<i>7,28</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>12 724 892 zł</i>	<i>17,39</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	12 109 305 zł	16,55
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	615 587 zł	0,84
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	<i>129 192 zł</i>	<i>0,18</i>
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich, dotacje z państwowych funduszy celowych</i>	<i>2 383 357 zł</i>	<i>3,26</i>
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>29 249 955 zł</u>	<u>39,98</u>
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>13 545 267 zł</i>	<i>18,51</i>
• część oświatowa	13 178 430 zł	18,01

• część równoważąca	366 837zł	0,50
• część wyrównawcza	-	-
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	-	-
<i>Dotacje celowe</i>	<i>15 704 688 zł</i>	<i>21,47</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta Gorlice za 2010 rok, zamieszczonego na stronie BIP, http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Gorlice++gmina+miejska/podmiotow/e/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 20.06.2012 r.)

Pierwszą grupę dochodów własnych stanowią podatki i opłaty. To najważniejszy składnik zarówno dochodów własnych jak i całego budżetu gminy miejskiej Gorlice. W tej grupie dominującą pozycję zajmuje podatek od nieruchomości, aż 12 785 679 zł (tj. 17% dochodów ogółem). Pozostałe składniki tej grupy nie stanowią znaczącej pozycji w dochodach własnych, gdyż ich poziom nie przekracza 1%.

Pozostałe opłaty to nie znacząca zbyt wiele grupa dochodów własnych. W gminie Gorlice pozycja ta stanowi niespełna 2% dochodów ogółem. Najważniejsza w tej grupie jest opłata skarbowa 1,2% i tuż za nią opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu 0,88% dochodów ogółem.

Kolejną pozycją w dochodach własnych są podatki i opłaty pobierane przez Urząd Skarbowy. Grupa ta stanowi 1,15% dochodów ogółem. To bardzo niewielki odsetek całego budżetu. Najwyższy w tej grupie podatek od czynności cywilnoprawnych osiągnął jedynie poziom 1%. Natomiast podatki od spadków i darowizn oraz podatek opłacany w formie karty podatkowej nie osiągnęły nawet 0,5 %.

Znaczącą pozycją budżetu są dochody z majątku gminy. Wyniosły one 7 497 554 zł, co stanowi ok. 10% ogólnej sumy dochodów. Świadczy to o tym, że Gorlice posiadają znaczny majątek w różnej postaci.

Gmina posiada również istotny udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, aż 17% dochodów ogółem. Znaczący udział w tej grupie dochodów własnych ma podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT). W 2010 roku wyniósł on 12 109 305 zł, to jest aż 16,55%. Natomiast podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) stanowi niespełna 1% całego budżetu.

Dochody pozyskiwane z budżetu państwa w postaci dotacji celowych i subwencji ogólnych stanowią w budżecie miasta Gorlice 40% dochodów ogółem. 21,47% stanowią dotacje celowe a 18,51% subwencja ogólna, z czego aż 18% to część oświatowa subwencji ogólnej.

Z przeprowadzonej analizy dochodów gminy Gorlice wynika, że dochody własne stanowią ponad połowę dochodów budżetu gminy. Stanowi to przesłankę rozwoju gminy, w tym jej działalności inwestycyjnej. Realizacja zadań określonych w budżecie miasta na przestrzeni analizowanego roku przebiegała bez większych zakłóceń. Sytuacja finansowa miasta była stabilna, co sprzyjało realizacji przyjętych zamierzeń.

W tabeli 3 przedstawiona została wielkość i struktura poszczególnych składników dochodów gminy **Limanowa**. Jest to gmina miejska, która w roku 2010 zamknęła pozycję dochodów w kwocie 47 425 584 zł. Sześćdziesiąt procent (tj. 28 054 809 zł) stanowią dochody własne, natomiast 40% (tj. 19 370 775 zł) dochody pozyskane z budżetu państwa. Pozytywnie należy ocenić fakt, że dochody własne gminy są wyższe niż dochody z budżetu państwa. Oznacza to, że gmina posiada dużą autonomię w określaniu kierunków rozwoju.

W grupie dochodów własnych najwyższy procent dochodów ogółem stanowi udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa aż 24% ogólnej sumy dochodów. W tym, aż 23% to podatek dochodowy od osób fizycznych (11 040 506 zł). Oznacza to, że miasto Limanowa posiada wiele rozwijających się firm. Dzięki temu powstają nowe miejsca pracy i zmniejsza się bezrobocie.

Dość znaczącą pozycję stanowią podatki i opłaty lokalne. To 13% dochodów ogółem, z czego aż 12% stanowi podatek od nieruchomości. Pozostałe pozycje z tej grupy dochodów mają prawie znikomy wpływ cały budżet gminy.

Istotne dla analizowanej gminy są dochody z majątku gminy. W roku 2010 stanowiły one 8% dochodów ogółem (4 027 529 zł). Tuż za nimi znajdują się pozostałe dochody, które stanowią niewiele mniej bo 7% ogólnej sumy dochodów.

Pozostałe pozycje dochodów własnych nie wpływają zbytnio na budżet gminy Limanowa. Ich poziom nie przekracza 3%, a wielu przypadkach jest on niższy niż 1% dochodów ogółem.

Tabela nr 3. Wielkość i struktura dochodów gminy miejskiej Limanowa w 2010 roku

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY W ZŁ	STRUKTURA DOCHODÓW W %
DOCHODY OGÓLEM	47 425 584 zł	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>28 054 809 zł</u>	<u>59,16</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>6 386 353 zł</i>	<i>13,47</i>
• podatek od nieruchomości	5 776 914 zł	12,18
• podatek rolny	8 035 zł	0,02
• podatek leśny	4 158 zł	0,01
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	0,00
• wpływy z opłaty targowej	130 328 zł	0,28
• podatek od środków transportowych	466 918 zł	0,98
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>1 307 200 zł</i>	<i>2,76</i>
• opłata skarbową	882 330 zł	1,86
• opłata eksploatacyjna	-	0,00
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	424 870 zł	0,90
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>840 940 zł</i>	<i>1,77</i>
• podatek od spadków i darowizn	175 278 zł	0,37
• podatek od czynności cywilnoprawnych	593 773 zł	1,25
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	71 889 zł	0,15
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>4 027 529 zł</i>	<i>8,49</i>
• <i>Pozostałe dochody</i>	<i>3 389 530 zł</i>	<i>7,15</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>11 537 723 zł</i>	<i>24,33</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	11 040 506 zł	23,28
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	497 217 zł	1,05
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	<i>113 548 zł</i>	<i>0,24</i>
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich, dotacje z państwowych funduszy celowych</i>	<i>451 986 zł</i>	<i>0,95</i>
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>19 370 775 zł</u>	<u>40,84</u>
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>12 829 138 zł</i>	<i>27,05</i>
• część oświatowa	-	-
• część równoważąca	-	-

• część wyrównawcza	-	-
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	-	-
<i>Dotacje celowe</i>	6 541 637 zł	13,79

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta Limanowa za 2010 rok, zamieszczonego na stronie BIP, http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Limanowa++miasto/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 20.06.2012 r.)

W grupie dochodów pozyskiwanych z budżetu państwa znaczącą pozycję zajmuje subwencja ogólna, wykazana w kwocie 12 829 138 zł (tj. 27% ogólnej sumy dochodów). Natomiast dotacje celowe, które zostały przeznaczone przez gminę na konkretny cel były prawie o połowę mniejsze niż subwencja ogólna i stanowiły niespełna 14% dochodów ogółem (tj. 6 541 637 zł).

Tabela nr 4. Struktura % dochodów gmin miejskich Gorlic i Limanowej w roku 2010.

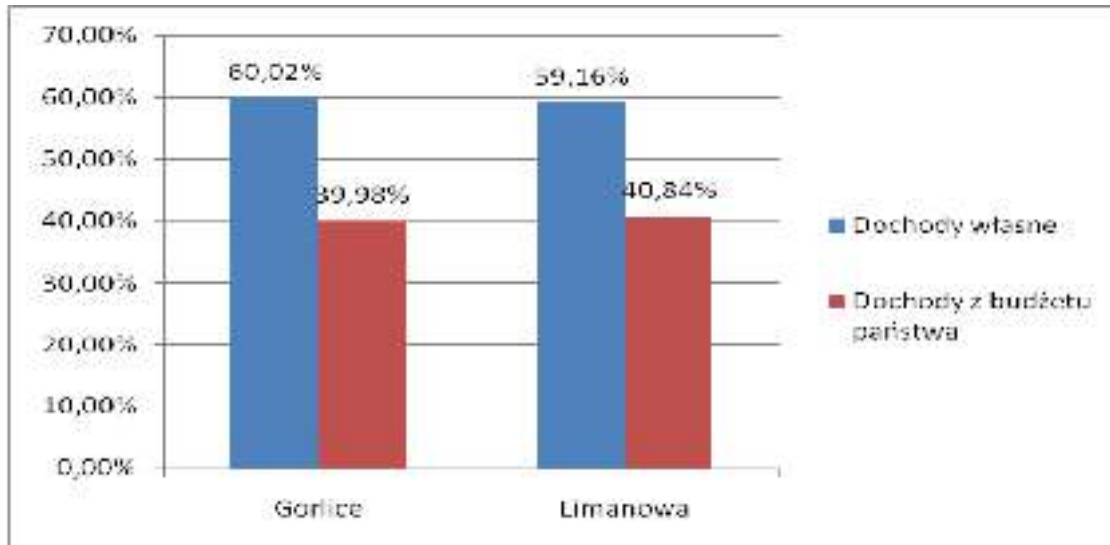
WYSZCZEGÓLNIENIE	STRUKTURA DOCHODÓW W % GORLICE	STRUKTURA DOCHODÓW W % LIMANOWA
DOCHODY OGÓŁEM	100,00	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>60,02</u>	<u>59,16</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>18,61</i>	<i>13,47</i>
• podatek od nieruchomości	17,48	12,18
• podatek rolny	0,18	0,02
• podatek leśny	0,01	0,01
• wpływy z opłaty od posiadania psów	0,03	-
• wpływy z opłaty targowej	0,28	0,28
• podatek od środków transportowych	0,63	0,98
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>1,90</i>	<i>2,76</i>
• opłata skarbową	1,02	1,86
• opłata eksploatacyjna	0,00	0,00
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	0,88	0,90
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>1,15</i>	<i>1,77</i>
• podatek od spadków i darowizn	0,15	0,37

• podatek od czynności cywilnoprawnych	0,95	1,25
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	0,05	0,15
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>10,25</i>	<i>8,49</i>
• <i>Pozostałe dochody</i>	<i>7,28</i>	<i>7,15</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>17,39</i>	<i>24,33</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	16,55	23,28
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	0,84	1,05
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	<i>0,18</i>	<i>0,24</i>
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich, dotacje z państwowych funduszy celowych</i>	<i>3,26</i>	<i>0,95</i>
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>39,98</u>	<u>40,84</u>
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>18,51</i>	<i>27,05</i>
• część oświatowa	18,01	-
• część równoważąca	0,50	-
• część wyrównawcza	-	-
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	-	-
<i>Dotacje celowe</i>	<i>21,47</i>	<i>13,79</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabelach nr 2 i 3.

Na wykresie nr 1 zestawiona została struktura procentowa dochodów w podziale na dochody własne i dochody uzyskane z budżetu państwa przez obie analizowane gminy miejskie w 2010 roku. Jak wynika z wykresu obydwie gminy mają prawie identyczny procentowy udział danych grup dochodów w ogólnej sumie dochodów. Podobieństwo to wynikać może z tego, że gminy posiadają taki sam charakter, są to gminy miejskie.

Wykres nr 1. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gmin miejskich Gorlice i Limanowej w roku 2010

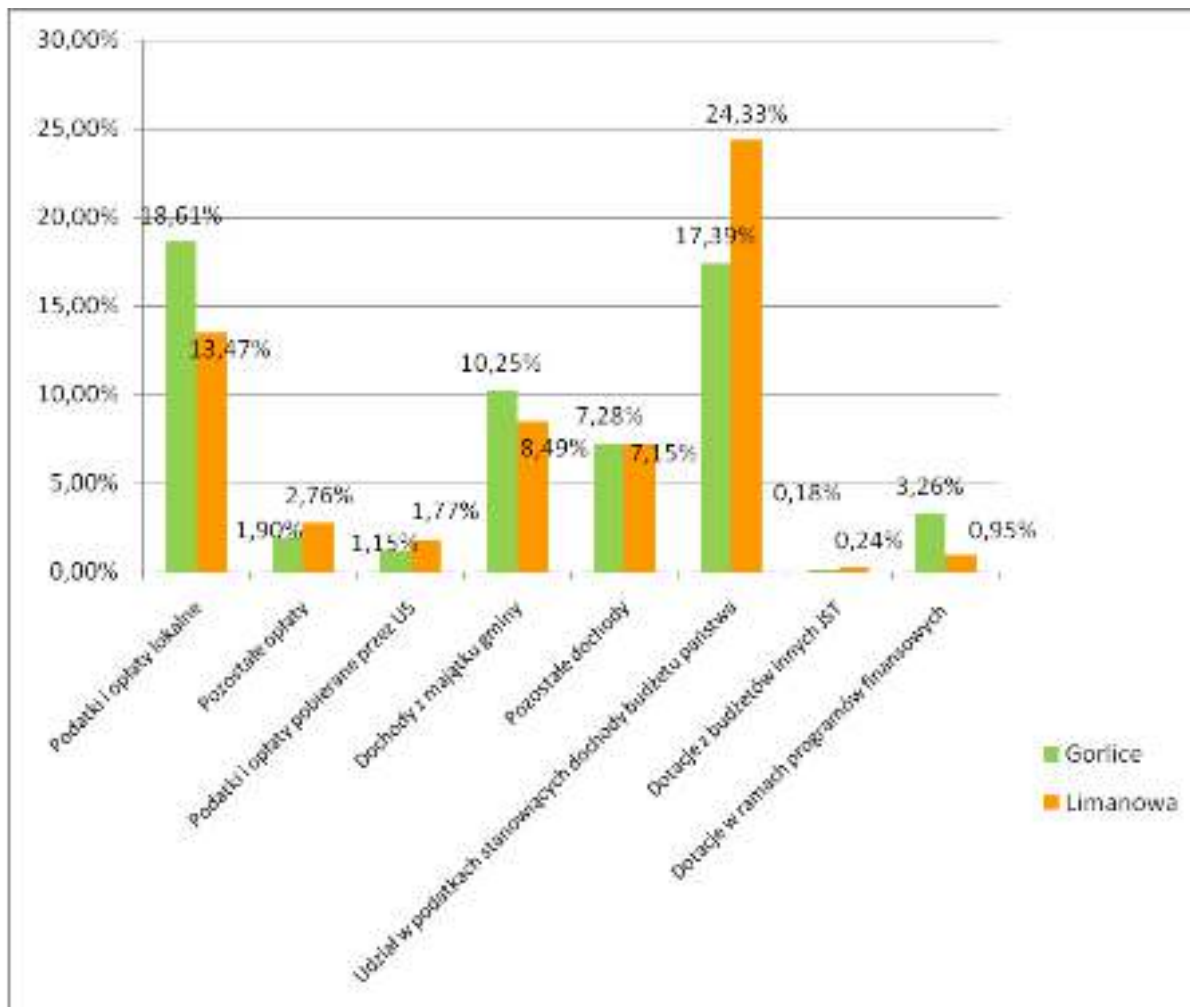


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 3.

Wykres nr 2 przedstawia procentowy udział dochodów własnych (do sumy dochodów ogółem) w obu gminach miejskich. Z wykresu wynika, że zarówno Gorlice jak i Limanowa mają podobną strukturę % dochodów własnych. Niewielką różnicę widać w podatkach i opłatach lokalnych. W Gorlicach dochód ten stanowi 18,61% dochodów ogółem, natomiast w Limanowej 13,47%. Jednak w obydwóch gminach ten największy udział stanowi podatek od nieruchomości. Pozostałe podatki i opłaty w tej grupie stanowią bardzo niewielki odsetek całej pozycji dochodów w budżecie.

Dochody z majątku gminy to kolejna grupa dochodów własnych w której występuje niewielka różnica pomiędzy omawianymi w tej części pracy gminami. W gminie Gorlice dochody te stanowią 10,25 % dochodów ogółem. Dochód ten w Limanowej jest niższy prawie o 2 punkty procentowe (8,49%) niż w gminie miejskiej Gorlice. Świadczyć to może o tym, że gmina Limanowa posiada mniejsze zasoby majątkowe niż Gorlice.

Wykres nr 2. Struktura % dochodów własnych w gminach miejskich w 2010 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 3.

Największa różnica między dochodami dwóch analizowanych gmin miejskich występuje w pozycji „udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa”. Różnica ta sięga aż 7 punktów procentowych. Gmina Limanowa znacząco przewyższa w tej pozycji dochodów własnych gminę Gorlice. Osiągnęła ona dochód w wysokości 24,33% dochodów ogółem, natomiast Gorlice osiągnęły pułap 17,39%. Różnica wynika tutaj z tego, że gmina Limanowa pozyskała aż 23,28% dochodów ogółem z podatku dochodowego od osób fizycznych. Gorlice także mają większy odsetek podatku dochodowego od osób fizycznych niż od osób prawnych, jednak jest to zaledwie 16,55%.

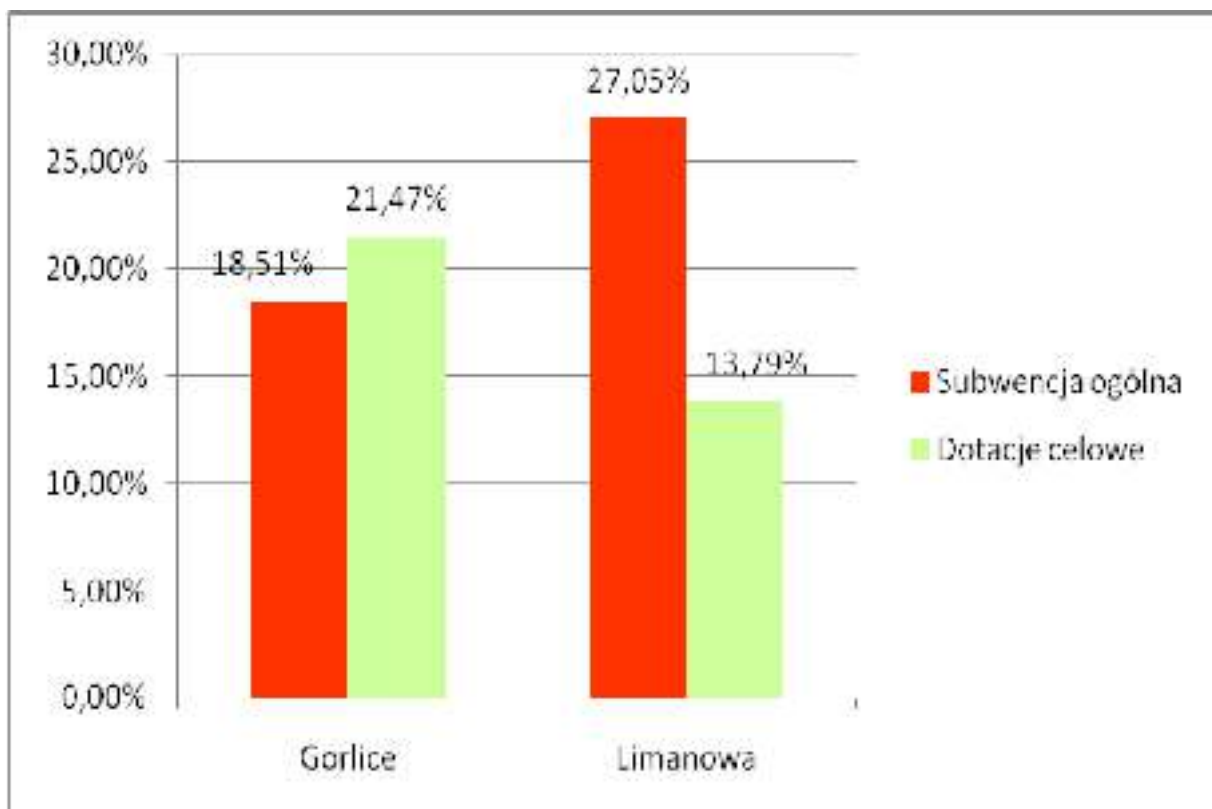
Bardzo niewielki odsetek dochodów ogółem stanowią dochody pozyskane z dotacji z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie

porozumień. W obydwóch gminach udział ten nie przekracza 0,25% ogólnej sumy dochodów. Jest to pozycja niewiele znacząca dla całego budżetu obu gmin.

Gorlice dość znacząco przewyższają gminę Limanowa w dochodach pozyskanych z dotacji w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich. Występuje tutaj różnica 2 punktów procentowych. Oznacza to, że Gorlice przystępują do wielu programów, dzięki którym pozyskują efektywnie wsparcie finansowe ze środków europejskich.

Na wykresie 3 przedstawiona została struktura dochodów pozyskanych z budżetu państwa. W grupie tej podzielono dochody na subwencje ogólne i dotacje celowe.

Wykres nr 3. Dotacje i subwencje pozyskane z budżetu państwa przez gminy miejskie w 2010 roku (w %).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 3.

Subwencja ogólna to dochody, które są bardziej znaczącą pozycją w budżecie miasta Limanowa (27,05%) niż w Gorlicach (18,51%). Natomiast odwrotna sytuacja występuje

w przypadku dotacji celowych. Ten składnik dochodów pochodzących od państwa jest ważniejszy dla gminy Gorlice. W Gorlicach dochód ten stanowi aż 21,47% dochodów ogółem, natomiast w Limanowej jest to 13,79%.

4.1.2 Gminy miejsko- wiejskie (Biecz, Tuchów)

W tej części analizie zostaną poddane gminy miejsko- wiejskie. To specyficzna grupa gmin, w których obok miasta lokalizowane są wsie.

W tabeli nr 5 przedstawiono wielkość i strukturę dochodów gminy miejsko- wiejskiej **Biecz** w 2010 roku. Na pierwszy rzut oka można zauważyć, że największą część dochodów gminy, aż 81,60% (42 081 560 zł), stanowią dochody pozyskane z budżetu państwa. Natomiast dochody własne to zaledwie 18,40% (9 487 235 zł) ogólnej sumy dochodów. Sytuacja ta jest dość niepokojąca. Jak wynika z tabeli 5 gmina opiera swój budżet w zdecydowanej większości na dochodach zewnętrznych. Bez pomocy państwa nie byłaby ona w stanie w ogóle funkcjonować.

Tabela nr 5. Wielkość i struktura dochodów gminy miejsko- wiejskiej Biecz w 2010 roku.

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHÓD W ZŁ	STRUKTURA % DOCHODÓW
DOCHODY OGÓŁEM	51 568 795 zł	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>9 487 235 zł</u>	<u>18,40</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>3 172 762 zł</i>	<i>6,15</i>
• podatek od nieruchomości	2 328 215 zł	4,51
• podatek rolny	627 825 zł	1,22
• podatek leśny	37 122 zł	0,07
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	-
• wpływy z opłaty targowej	28 885 zł	0,06
• podatek od środków transportowych	150 715 zł	0,29
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>292 688 zł</i>	<i>0,57</i>
• opłata skarbowa	40 943 zł	0,08
• opłata eksploatacyjna	16 250 zł	0,03
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	235 495 zł	0,46

<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>249 046 zł</i>	<i>0,48</i>
• podatek od spadków i darowizn	43 132 zł	0,08
• podatek od czynności cywilnoprawnych	201 878 zł	0,39
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	4 036 zł	0,01
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>630 839 zł</i>	<i>1,22</i>
<i>Pozostałe dochody w tym dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego</i>	<i>1 367 403 zł</i>	<i>2,66</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>3 774 497 zł</i>	<i>7,32</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	3 733 829 zł	7,24
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	40 668 zł	0,08
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>42 081 560 zł</u>	<u>81,60</u>
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>21 867 133 zł</i>	<i>42,40</i>
• część oświatowa	13 043 509 zł	25,29
• część równoważąca	272 411 zł	0,53
• część wyrównawcza	7 642 828 zł	14,82
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	908 385 zł	1,76
<i>Dotacje celowe</i>	<i>20 214 427 zł</i>	<i>39,20</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Biecz za 2010 rok, zamieszczonego na stronie BIP, https://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Biecz/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 21.06.2012 r.)

Gmina Biecz w 2010 roku osiągnęła dochody własne na poziomie 18,40%. Jak wynika z tabeli nr 5 podatki i opłaty, wydawałoby się najważniejsza grupa dochodów własnych, stanowi jedynie 6,15% dochodów ogółem. Gmina uzyskała z tej pozycji zaledwie 3 172 762 zł. Największą część tych dochodów stanowi podatek od nieruchomości, jest to 4,51% dochodów ogółem (2 328 215 zł). Gmina uzyskała z podatku rolnego 627 825 zł, co stanowi zaledwie 1,22% ogólnej sumy dochodów. Jest to gmina miejsko-wiejska o czym może świadczyć niski poziom podatku rolnego. Pozostałe pozycje w tej grupie dochodów nie wnoszą szczególnych zmian w dochodach. Ich poziom nie przekracza 0,5%.

Kolejną grupą dochodów własnych stanowią pozostałe opłaty. Do grupy tej zaliczyć można opłatę skarbową, opłatę eksploatacyjną oraz opłatę za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. W analizowanej gminie dochód z tej pozycji to 292 688 zł, co stanowi 0,57% dochodów ogółem.

Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe to dochód, który osiągnął jeszcze niższy poziom niż grupa poprzednia. Dochody pobierane przez Urząd Skarbowy to jedynie 0,48%. Z czego 0,08% stanowi podatek od spadków i darowizn, 0,01% podatek opłacany w formie karty podatkowej. Troszkę wyższy poziom osiągnął podatek od czynności cywilnoprawnych. Stanowi on 0,39% dochodów ogółem, jest to kwota rzędu 201 878 zł.

Sześćset trzydzieści tysięcy osiemset trzydzieści dziewięć złotych to kwota jaką Biecz uzyskała z majątku gminy. Z tabeli 5 wynika, że gmina nie jest zbyt bogatą jednostką samorządu terytorialnego. Jak na gminę o budżecie w wysokości 51 568 795 zł, dochody z majątku gminy to jedynie 1,22%.

Prawie dwukrotnie wyższy poziom stanowią pozostałe dochody, w tym dotacje pozyskane z innych jednostek samorządu terytorialnego. Dochód ten w 2010 roku wyniósł 1 367 403 zł (2,66% dochodów ogółem). Fakt ten świadczy o tym, że gmina korzysta także z pomocy innych jednostek samorządu terytorialnego.

Najwyższy poziom w grupie dochodów własnych stanowi udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Kwota rzędu 3 774 497 zł to aż 7,32% ogólnej sumy dochodów. Na tę pozycję najwyższy wpływ ma podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT). Stanowi on prawie całość tego podatku, aż 7,24%. Podatek dochodowy od osób prawnych to niespełna 1% dochodów całego budżetu.

Dość niepokojący jest fakt, że dochody z budżetu państwa to ponad 80% dochodów całego budżetu. 21 867 133 zł to subwencja ogólna, natomiast 20 214 427 zł to dotacje celowe. Jak wynika z tabeli nr 5 w tej części dochodów bardziej znaczące są dochody z subwencji ogólnej. Stanowią one 42,40% dochodów ogółem. Na tak wysoki poziom wpłynęła najbardziej część oświatowa subwencji ogólnej, gdyż stanowi 25,29% całego budżetu. Część wyrównawcza to niespełna 15% dochodów. Pozostałe pozycje (część równoważąca i uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST) to dwie nie znaczące pozycje, wchodzące w skład dochodów pochodzących od państwa.

Dotacje celowe w gminie Biecz pozyskane z państwowych środków to kwota rzędu 20 214 427 zł, co stanowi 39,20% całego budżetu. Dotacje są porównywalną pozycją do subwencji ogólnej. Obydwie te pozycje stanowią po ok 40% wszystkich dochodów.

Z tabeli 5 wynika, że środki pozyskane z budżetu państwa to najważniejsza część dochodów gminy Biecz.

Tabela nr 6. Wielkość i struktura dochodów gminy miejsko- wiejskiej Tuchów w 2010 roku.

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY W ZŁ	STRUKTURA % DOCHODÓW
DOCHODY OGÓŁEM	50 967 061 zł	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>9 912 121 zł</u>	<u>19,45</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>2 686 470 zł</i>	<i>5,27</i>
• podatek od nieruchomości	1 803 338 zł	3,54
• podatek rolny	548 172 zł	1,08
• podatek leśny	48 151 zł	0,09
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	-
• wpływy z opłaty targowej	80 379 zł	0,16
• podatek od środków transportowych	206 430 zł	0,40
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>245 288 zł</i>	<i>0,48</i>
• opłata skarbową	73 143 zł	0,14
• opłata eksploatacyjna	16 470 zł	0,03
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	155 675 zł	0,31
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>255 793 zł</i>	<i>0,50</i>
• podatek od spadków i darowizn	57 684 zł	0,11
• podatek od czynności cywilnoprawnych	191 802 zł	0,38
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	6 307 zł	0,01
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>690 853 zł</i>	<i>1,36</i>
<i>Pozostałe dochody</i>	<i>1 075 952 zł</i>	<i>2,11</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>3 945 512 zł</i>	<i>7,74</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	3 848 676 zł	7,55
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	96 836 zł	0,19
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	<i>15 000 zł</i>	<i>0,03</i>
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich, dotacje z państwowych funduszy celowych</i>	<i>997 253 zł</i>	<i>1,96</i>
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>41 054 940 zł</u>	<u>80,55</u>

<i>Subwencja ogólna</i>	22 762 364 zł	44,66
• część oświatowa	12 997 565 zł	25,50
• część równoważąca	303 379 zł	0,60
• część wyrównawcza	7 997 429 zł	15,69
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	1 463 991 zł	2,87
<i>Dotacje celowe</i>	18 292 576 zł	35,89

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Tuchów za 2010 rok, zamieszczonego na stronie BIP, http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Tuchow/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 25.06.2012 r.)

Tabela nr 6 prezentuje zestawienie dochodów gminy miejsko- wiejskiej **Tuchów** uzyskanych w roku 2010. Dochody tej gminy to 50 967 061 zł, z czego 19,45% to dochody własne, a 80,55% to dochody z budżetu państwa. Podział dochodów Tuchowa jest podobny do struktury dochodów gminy Biecz. Tak jak w gminie Biecz mamy tutaj przewagę środków państwowych.

W gminie Tuchów podatki i opłaty lokalne to zaledwie 5,27% całego budżetu. W tej grupie dochodów własnych dominuje, jak w większości gmin, podatek od nieruchomości. W omawianej gminie z tego podatku uzyskano 1 803 338 zł (3,54% dochodów ogółem). Tuchów to gmina miejsko- wiejska dlatego też dochód uzyskany z podatku rolnego to tylko 1,08%. Pozostałe pozycje z tej grupy nie stanowią więcej niż 0,50% dochodów całego budżetu, w związku z tym nie mają znaczącego wpływu na wysokość dochodów własnych.

Kolejną grupą dochodów własnych są pozostałe opłaty, które także nie są znaczące dla dochodu tej gminy. Najwyższa w tej grupie jest opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. To kwota w wysokości 155 675 zł, co w rezultacie stanowi 0,31% ogólnej kwoty dochodów gminy Tuchów.

Następną nie znaczącą wiele pozycją są podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe. W analizowanej gminie dochody te to tylko 0,50% wszystkich dochodów. Przeważającą część tych dochodów obejmuje podatek od czynności cywilnoprawnych. W 2010 roku wyniósł on 191 802 zł. (co stanowi 0,38% całego budżetu).

W 2010 roku dochody majątkowe gminy Tuchów obejmują zaledwie 1,36% całego budżetu. Jest to bardzo mała część dochodów patrząc z punktu widzenia dochodów ogółem.

Dochód całej gminy to aż 50 967 061 zł a dochody z majątku to 690 853 zł. Można stwierdzić, że gmina nie posiada zbyt dużego majątku lub też efektywność jego wykorzystania jest niewielka.

Najwyższy odsetek dochodów własnych, bo aż 7,74% dochodów ogółem, stanowi udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Na tak wysoki procent dochodów składa się podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób prawnych. Z czego jednak 7,55% stanowi podatek od osób fizycznych. Dochody pozyskane z CIT to niespełna 0,20% sumy wszystkich dochodów.

Pozostałe pozycje należące do dochodów własnych nie są jakąś ważną częścią dochodów całego budżetu. Pozostałe dochody jak i dotacje pozyskane z ramach programów finansowych stanowią razem niewiele ponad 4% dochodów całego budżetu.

Z tabeli 6 wynika, że dominującą pozycją w dochodach gminy są dotacje i subwencje z budżetu państwa. Zarówno w gminie Biecz, tak jak i w Tuchowie większe znaczenie przypada subwencjom ogólnym. W Tuchowie jest to 44,66% całego dochodu. Na tak wysoki udział tych dochodów wpłynęła część oświatowa w kwocie 12 997 565 zł (25,50% dochodów ogółem) oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej 7 997 429 zł (15,69% dochodów ogółem). Część równoważąca oraz uzupełnienie subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego nie mają większego znaczenia dla ogólnej sumy dochodów gminy Tuchów.

W roku 2010 dość istotne znaczenie dla omawianej gminy mają dotacje celowe z budżetu państwa. Jest to kwota rzędu 18 292 576 zł. Jak wynika z tabeli nr 6 budżet został zasilony dotacjami celowymi w wysokości 35,89% całości dochodów. Jest to dość niepokojąca informacja, ponieważ widać małą samodzielność gminy w kształtowaniu swojego budżetu.

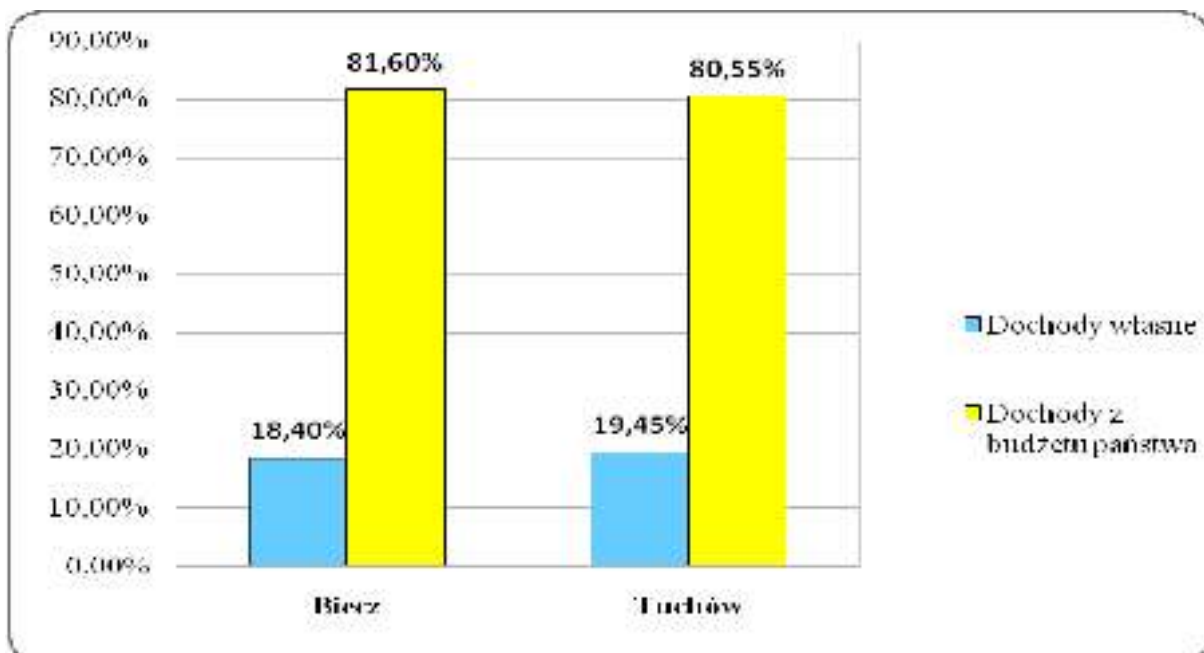
Tabela nr 7. Struktura % dochodów gmin miejsko- wiejskich uzyskanych w roku 2010.

WYSZCZEGÓLNIENIE	STRUKTURA % DOCHODÓW- BIECZ	STRUKTURA % DOCHODÓW- TUCHÓW
DOCHODY OGÓLEM	100,00	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>18,40</u>	<u>19,45</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>6,15</i>	<i>5,27</i>
• podatek od nieruchomości	4,51	3,54
• podatek rolny	1,22	1,08
• podatek leśny	0,07	0,09
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	-
• wpływy z opłaty targowej	0,06	0,16
• podatek od środków transportowych	0,29	0,40
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>0,57</i>	<i>0,48</i>
• opłata skarbową	0,08	0,14
• opłata eksploatacyjna	0,03	0,03
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	0,46	0,31
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>0,48</i>	<i>0,50</i>
• podatek od spadków i darowizn	0,08	0,11
• podatek od czynności cywilnoprawnych	0,39	0,38
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	0,01	0,01
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>1,22</i>	<i>1,36</i>
<i>Pozostałe dochody w tym dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego</i>	<i>2,66</i>	<i>4,10</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>7,32</i>	<i>7,74</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	7,24	7,55
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	0,08	0,19
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>81,60</u>	<u>80,55</u>
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>42,40</i>	<i>44,66</i>
• część oświatowa	25,29	25,50
• część równoważąca	0,53	0,60
• część wyrównawcza	14,82	15,69
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	1,76	2,87
<i>Dotacje celowe</i>	<i>39,20</i>	<i>35,89</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 5 i 6.

Jak wynika z wykresu nr 4 obydwie gminy miejsko- wiejskie mają prawie identyczną strukturę dochodów. W obydwóch gminach dochody własne stanowią niespełna 20% dochodów ogółem. Dochody z budżetu państwa to ponad 80% dochodów ogółem w każdej z gmin. Bardzo niepokojący jest fakt, że dochody własne stanowią tak mały odsetek całego budżetu. Świadczyć to może o tym, że gminy są mało samodzielnymi jednostkami samorządu terytorialnego. W większości swój budżet opierają na pomocy finansowej od państwa. Udział dochodów własnych w budżecie, mały w obu gminach, pokazuje bowiem poziom samowystarczalności potencjału gospodarczego i zdolności inwestycyjnej. Dochody własne są najbardziej stabilnym elementem budżetu, pozwalającym uniezależnić się finansowo od czynników zewnętrznych. Jednak w przypadku omawianych gmin miejsko- wiejskich dochody własne nie dają możliwości samodzielnego funkcjonowania bez pomocy z zewnątrz. Wygląda zatem, że są to gminy biedne, nie mające zbyt dużej perspektywy rozwojowej.

Wykres nr 4. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gmin miejsko- wiejskich Biecz i Tuchów w roku 2010.

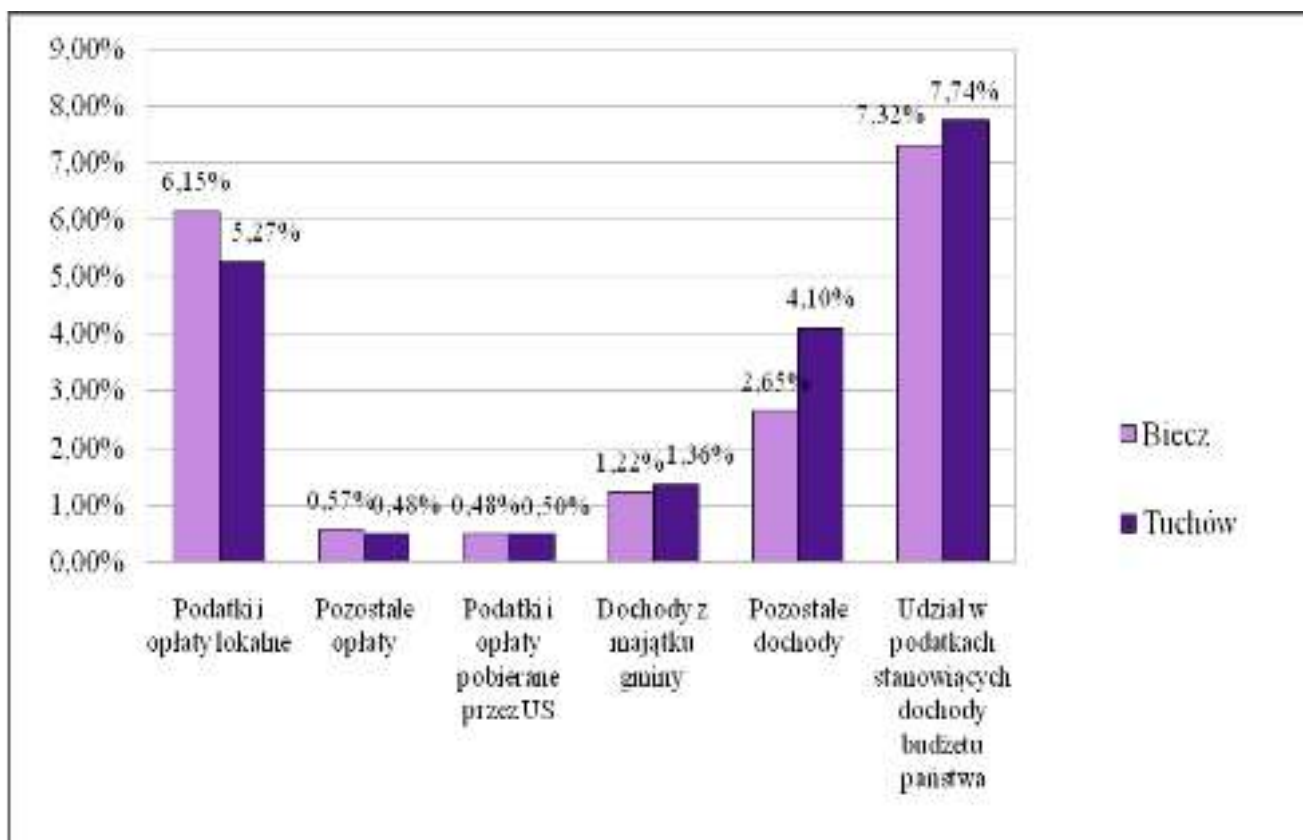


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 6.

Wykres nr 5 przedstawia strukturę procentową dochodów własnych gmin miejsko- wiejskich w roku 2010. Z wykresu wynika, że gminy te mają bardzo podobną strukturę dochodów własnych. Najwyższą pozycję w dochodach własnych zajmują podatki i opłaty

lokalne. W obydwóch gminach podatek ten ma dość istotne znaczenie, gdyż jest to jedna z najważniejszych pozycji w budżecie gmin. W gminie Biecz (6,15%) pozycja ta jest nieznacznie wyższa niż w Tuchowie (5,27%). Wynika to z tego, że w gminie Biecz uzyskano większe wpływy z tytułu podatku od nieruchomości w Tuchowie. Podatek od nieruchomości jest pozycją, która znacząco wpływa na grupę podatków i opłat lokalnych w każdej z tych gmin.

Wykres nr 5. Struktura % dochodów własnych w gminach miejsko- wiejskich w 2010 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 6.

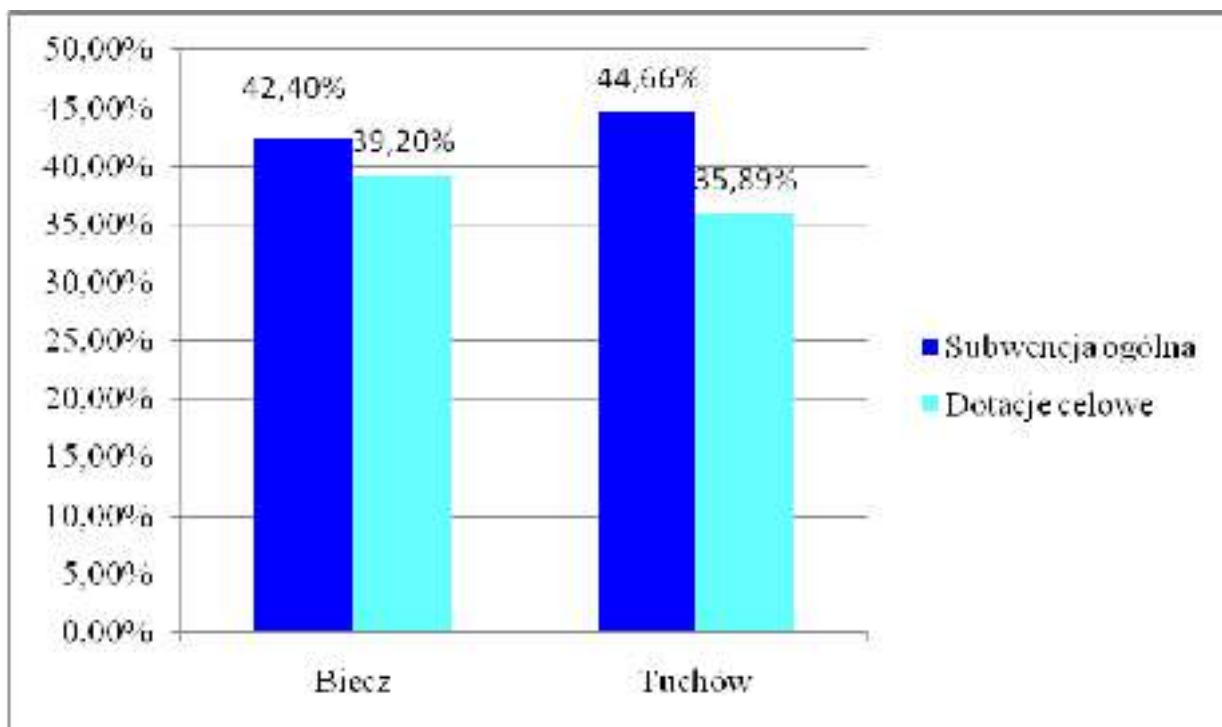
Procentowy udział pozostałych opłat i podatków pobieranych przez US w dochodach ogółem w gminach miejsko- wiejskich jest prawie taki sam. Jak wynika z wykresu nr 5 poziom tych dwóch składników dochodów własnych oscyluje w granicach 0,50% dochodów całego budżetu. Tak niski odsetek przy dochodach rzędu kilkudziesięciu mln złotych jest nieznaczącą pozycją w budżecie. Pozycje te nie dają prawie żadnych korzyści tym gminom.

Dochody majątkowe w gminach miejsko- wiejskich osiągnęły również podobny poziom. W gminie Biecz jest to 1,22% ogólnej sumy dochodów, a w Tuchowie 1,36%. Obydwe jednostki nie są zbyt bogate, gdyż dochody z majątków gmin są bardzo niskie w porównaniu do wielkości całego budżetu.

Różnicę można zauważyć w „pozostałych dochodach”, w skład których wchodzi także dotacje z innych jednostek samorządu terytorialnego. Jest to pozycja, która ma nieco większe znaczenie dla obydwóch gmin, niż dochody z majątku gminy. Jak widać na wykresie nr 5, gmina Tuchów zgromadziła wyższe dochody w tej grupie o 1,5 punktów procentowych niż gmina Biecz.

Najwyższy udział w dochodach własnych w obydwóch gminach stanowi udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Wysokość tych dochodów oscyluje na poziomie ok. 7% ogólnej sumy dochodów. W obydwóch przypadkach największy wpływ na tą pozycję miał podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT).

Wykres nr 6. Struktura % dochodów z budżetu państwa w gminach miejsko- wiejskich w 2010 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 6.

Wykres nr 6 przedstawia strukturę procentową dochodów pochodzących z budżetu państwa. Jak widać na wykresie w obydwóch gminach sytuacja wygląda bardzo podobnie.

Subwencja ogólna w każdej z gmin miejsko- wiejskich stanowi ponad 40% ogólnej sumy dochodów. Na tak duży procent wpływa w obydwóch przypadkach część oświatowa i część wyrównawcza subwencji.

Dotacje celowe to składnik dochodów uzyskanych z budżetu państwa na jakiś określony cel. W obydwóch gminach dotacje celowe stanowią ponad 35% dochodów ogółem. Gmina Biecz skorzystała z większej pomocy państwa, gdyż w tej jednostce dotacje stanowią 39,20% wszystkich dochodów. Jest to więcej o 3,31 punktów procentowych niż dotacje pozyskane przez gminę Tuchów.

4.1.3 Gminy wiejskie (Łącko, Iwkowa).

W tej części pracy analizie zostaną poddane gminy wiejskie Łącko i Iwkowa. Jako pierwsza przeanalizowana została gmina **Łącko**, co przedstawia tabela nr 8.

Tabela nr 8. Wielkość i struktura dochodów gminy wiejskiej Łącko w 2010 roku.

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY W ZŁ	STRUKTURA DOCHODÓW W %
DOCHODY OGÓŁEM	47 171 842 zł	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>10 236 785 zł</u>	<u>21,70</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>1 553 931 zł</i>	<i>3,29</i>
• podatek od nieruchomości	1 203 764 zł	2,55
• podatek rolny	119 476 zł	0,25
• podatek leśny	45 616 zł	0,10
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	-
• wpływy z opłaty targowej	21 414 zł	0,04
• podatek od środków transportowych	163 661 zł	0,35

<i>Pozostałe opłaty</i>	207 938 zł	0,44
• opłata skarbowa	36 898 zł	0,08
• opłata eksploatacyjna	1 786 zł	0,00
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	169 254 zł	0,36
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	305 361 zł	0,65
• podatek od spadków i darowizn	88 994 zł	0,19
• podatek od czynności cywilnoprawnych	197 624 zł	0,42
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	18 743 zł	0,04
<i>Dochody z majątku gminy</i>	739 753 zł	1,57
<i>Pozostałe dochody</i>	2 159 977 zł	4,58
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	3 034 583 zł	6,43
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	2 968 477 zł	6,29
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	66 106 zł	0,14
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	-	-
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich, dotacje z państwowych funduszy celowych</i>	2 235 242 zł	4,74
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>36 935 057 zł</u>	<u>78,30</u>
<i>Subwencja ogólna</i>	26 839 716 zł	56,90
• część oświatowa	15 524 953 zł	32,91
• część równoważąca	1 224 719 zł	2,60
• część wyrównawcza	10 090 044 zł	21,39
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	-	0,00
<i>Dotacje celowe</i>	10 095 341 zł	21,40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy wiejskiej Łącko za 2010 rok, zamieszczonego na stronie BIP, http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Lacko/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 27.06.2012 r.)

Gmina Łącko to nieduża gmina wiejska. W roku 2010 gmina ta osiągnęła dochody na poziomie 47 171 842 zł. Największy udział w dochodach ogółem stanowią dotacje i subwencje z budżetu państwa, aż 78%, natomiast dochody własne to niespełna 22%. To dość niepokojące, że dochody własne nie stanowią nawet 30% dochodów ogółem. W konsekwencji

Łącko opiera swój budżet w większości na pomocy finansowej pozyskanej z budżetu państwa.

Podatki i opłaty to pierwsza grupa dochodów należąca do dochodów własnych. W Łącku grupa ta stanowi zaledwie 21,70% wszystkich dochodów. Najbardziej znaczącą pozycję w tej grupie ma podatek od nieruchomości. W roku 2010 wyniósł on 1 203 764 zł, co stanowi 2,55% ogólnej sumy dochodów. Niepokojący jest fakt, że podatek rolny w gminie wiejskiej Łącko stanowi tylko 0,25% kwoty całych dochodów. Wydawałoby się, że ten podatek w gminie wiejskiej będzie znacząco wyższy od pozostałych pozycji, jednak sytuacja w tej jednostce wygląda znacznie inaczej. Co ciekawe, wyższy od podatku rolnego jest podatek od środków transportowych. W roku 2010 wyniósł on 163 661 zł (0,35% ogólnej sumy dochodów).

Kolejną grupą dochodów własnych są pozostałe opłaty do których zaliczamy: opłatę skarbową, opłatę eksploatacyjną i opłatę za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Grupa ta to zaledwie 0,44% wszystkich dochodów. Jednak należy zwrócić uwagę, że najwyższy udział w dochodach ma w tej grupie opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Jest to kwota rzędu 169 254 zł, co daje 0,36% ogólnej sumy dochodów. Pozycja ta jest dość wysoka, ponieważ gmina Łącko słynie z produkcji wielu alkoholi, przede wszystkim z tzw. „Łąckiej śliwowicy”.

Bardziej znaczącą pozycją dla budżetu analizowanej gminy są podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe. W omawianej gminie składnik ten stanowi 0,65% wszystkich dochodów (305 361 zł). Jak w większości gmin najwyższy udział w tej grupie ma podatek od czynności cywilnoprawnych. W roku 2010 wyniósł on 197 624 zł, co stanowi 0,42% dochodów ogółem.

Niepokojące jest to, że w 2010 roku w gminie Łącko dochody z majątku gminy to jedynie 1,57% dochodów ogółem. Grupa ta opiewa na kwotę 739 753 zł, co dla budżetu w wysokości 47 171 842 zł jest bardzo mało znaczące.

Pozostałe dochody są bardziej wpływającą na wysokość budżetu pozycją. W badanym okresie wyniosły one 2 159 977 zł, to jest 4,58% wszystkich dochodów tej gminy.

Najbardziej znaczącym dochodem dla analizowanej gminy, jak i dla większości jednostek samorządu terytorialnego, jest udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Łącko dzięki tej pozycji wzbogaciło swój budżet o 6,43% wszystkich dochodów.

Jak zwykle największy udział ma tutaj podatek dochodowy od osób fizycznych. W gminie Łąckiej to aż 6,29% dochodów.

Jak wynika z tabeli nr 8 gmina Łącko korzysta z wielu programów finansowych z udziałem środków europejskich. W roku 2010 uzyskała z tego tytułu 2 235 242 zł, co daje 4,74% wszystkich jej dochodów. Świadczyć to może o tym, że gmina się rozwija i na wiele różnych sposobów szuka środków finansowania. Korzysta z wielu możliwości, które pozwalają pozyskać środki na inwestycje.

Dotacje i subwencja ogólna to druga grupa dochodów, które składają się na budżet gmin. Środki te pochodzą z budżetu państwa i muszą zostać przeznaczone na konkretne cele. W omawianej gminie środki te obejmują kwotę 36 935 057 zł, co daje aż 78,30% ogólnej sumy jej dochodów.

Większą część w tej grupie dochodów stanowi subwencja ogólna (56,90% dochodów ogółem). Tak jak w poprzednich badanych gminach największy udział mają tutaj: część oświatowa (32,91% dochodów ogółem) oraz część wyrównawcza (21,39% sumy wszystkich dochodów).

Dotacje celowe to również bardzo istotny składnik budżetów gmin. Gmina Łącko w 2010 roku otrzymała z budżetu państwa 10 095 341 zł w formie dotacji celowych. To prawie 1/4 dochodów pozyskanych w analizowanym roku.

Tabela nr 9. Wielkość i struktura dochodów gminy wiejskiej Iwkowa w 2010 roku.

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY W ZŁ	STRUKTURA DOCHODÓW W %
DOCHODY OGÓŁEM	17 822 734 zł	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>3 629 640 zł</u>	<u>20,37</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>984 768 zł</i>	<i>5,53</i>
• podatek od nieruchomości	565 437 zł	3,17
• podatek rolny	194 971 zł	1,10
• podatek leśny	18 331 zł	0,10
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	-

• wpływy z opłaty targowej	2 223 zł	0,01
• podatek od środków transportowych	203 806 zł	1,15
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>61 527 zł</i>	<i>0,34</i>
• opłata skarbowa	13 231 zł	0,07
• opłata eksploatacyjna	-	-
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	48 296 zł	0,27
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>92 855 zł</i>	<i>0,52</i>
• podatek od spadków i darowizn	25 400 zł	0,14
• podatek od czynności cywilnoprawnych	57 032 zł	0,32
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	10 423 zł	0,06
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>85 910 zł</i>	<i>0,48</i>
<i>Pozostałe dochody</i>	<i>461 150 zł</i>	<i>2,60</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>1 361 450 zł</i>	<i>7,64</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	1 354 367 zł	7,60
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	7 083 zł	0,04
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	<i>96 481 zł</i>	<i>0,54</i>
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich, dotacje z państwowych funduszy celowych</i>	<i>485 499 zł</i>	<i>2,72</i>
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>14 193 094 zł</u>	<u>79,63</u>
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>9 795 793 zł</i>	<i>54,96</i>
• część oświatowa	6 013 572 zł	33,74
• część równoważąca	228 044 zł	1,28
• część wyrównawcza	3 250 023 zł	18,23
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	304 154 zł	1,71
<i>Dotacje celowe</i>	<i>4 397 301 zł</i>	<i>24,67</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy wiejskiej Iwkowa za 2010 rok, zamieszczonego na stronie BIP, http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Iwkowa/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 27.06.2012 r.)

Gmina **Iwkowa** to gmina wiejska, znajdująca się na południu Polski. W roku 2010 gmina ta osiągnęła dochody w wysokości 17 822 734zł. W tej sumie 20,37% stanowią dochody własne, natomiast 79,63% to dochody z budżetu państwa.

Dochody własne to grupa dochodów, która świadczy o samodzielności gminy. Iwkowa w roku 2010 osiągnęła dochody własne w wysokości 3 629 640 zł. Jest to zaledwie 20,37% dochodów ogółem.

Do dochodów własnych zaliczyć można w pierwszej kolejności podatki i opłaty lokalne. Iwkowa w roku 2010 z podatków i opłat lokalnych uzyskała kwotę w wysokości 984 768 zł, co stanowi jedynie 5,53% wszystkich dochodów. Jak widać w tabeli nr 9 jest to bardzo niski odsetek wszystkich dochodów. Najbardziej znaczącą pozycją w tej grupie jest podatek od nieruchomości, który stanowi 3,17% ogólnej sumy dochodów (565 437 zł). Dość znaczący jest także podatek od środków transportowych. W roku 2010 wyniósł on 203 806 zł (tj. 1,15% wszystkich dochodów). Tuż za nim uplasował się podatek rolny, stanowiący 1,10% całego budżetu dochodowego. Jednak, jak na gminę wiejską, pobór tego podatku wydaje się bardzo niski.

Kolejną pozycją zaliczaną do dochodów własnych są pozostałe opłaty. Jest to dość nie znacząca pozycja w dochodach własnych. W roku 2010 stanowiła ona tylko 0,34% wszystkich dochodów pozyskanych przez gminę Iwkowa. Pozycją, która wpłynęła na taki poziom tych dochodów jest opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Jest to kwota rzędu 48 296 zł (0,27% wszystkich dochodów).

Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe, to następna grupa dochodów zaliczanych do dochodów własnych. 92 855 zł to wysokość tego podatku w Iwkowej w roku 2010. Pozycja ta stanowi w budżecie niewiele ponad 0,50% sumy wszystkich dochodów uzyskanych przez gminę. Najwyższy w tej grupie dochodów okazał się podatek od czynności cywilnoprawnych (0,32%). Tuż za nim znajduje się podatek od spadków i darowizn, stanowiący 0,14% dochodów ogółem.

Dochody z majątku gminy- wydawać by się mogło, że jeden z najważniejszych dochodów zasilających budżet gmin- stanowią niespełna 0,50% wszystkich dochodów. W roku 2010 wyniósł on 85 910 zł.

Dochodem, który jest najbardziej znaczący dla dochodów własnych gminy Iwkowa w 2010 roku był udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Stanowi on aż 7,64% całego dochodu gminy (1 361 450 zł). Tak jak i w innych gminach najważniejszy jest tutaj podatek dochodowy od osób fizycznych. W badanym roku podatek ten wyniósł 1 354 367 zł, co stanowi 7,60% ogólnej sumy dochodów gminy. Podatek dochodowy od osób prawnych to zaledwie 7 083 zł (0,04% sumy dochodów).

Dotacje pozyskiwane z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, czy dotacje pozyskane w ramach programów finansowych to pozycja, która także niewiele wnosi do budżetu tej gminy. Pozycje te razem wzięte stanowią niewiele ponad 3% ogólnej sumy dochodów. Jak wynika z tabeli nr 9 gmina nie bierze aktywnego udziału w programach europejskich, gdyż odsetek udziału tych dochodów jest dość niski.

Grupą dochodów najbardziej znaczącą dla gminy Iwkowa są dotacje i subwencje ogólne z budżetu państwa. W 2010 roku dochody te zostały pozyskane w wysokości 14 193 094 zł, co stanowi aż 79,63% wszystkich dochodów gminy.

Aż 54,96% wszystkich dochodów stanowią subwencje ogólne z budżetu państwa. Najwyższa w tej grupie dochodów zewnętrznych (w roku 2010) była część oświatowa, która wyniosła 6 013 572 zł (33,74% ogólnej sumy dochodów). Część wyrównawcza subwencji ogólnej również była dość wysoka, obejmowała 18,23% wszystkich dochodów.

Gmina Iwkowa pozyskała w roku 2010 z budżetu państwa dotacje celowe w kwocie 4 397 301 zł. Środki te stanowią także dużą część wszystkich dochodów zgromadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. W omawianym roku stanowiły one aż 24,67% całego jej dochodu. Oznacza to, że gmina uzależniona jest od dopływu środków państwowych.

W dalszej części podpunktu pracy przeprowadzona zostanie analiza porównawcza obu analizowanych gmin wiejskich. Jak widać z danych zamieszczonych w tabeli nr 10 struktura procentowa dochodów porównywanych gmin jest bardzo podobna. Prawdopodobnie związane to jest z charakterem tych jednostek samorządu terytorialnego. Obydwie gminy dochody własne osiągnęły (w 2010 roku) na poziomie ok. 20% dochodów ogółem. Natomiast dotacje i subwencje z budżetu państwa w obydwóch gminach stanowią ok. 80% wszystkich dochodów. Jak obrazuje tabela nr 10 gminy wiejskie nie są zbyt samodzielnymi jednostkami.

W większości korzystają one z pomocy państwa. Gdyby nie środki pozyskane z zewnątrz, gminy te nie byłyby w stanie samodzielnie funkcjonować. Bardzo wyraziście widać na wykresie nr 7 różnicę pomiędzy dochodami własnymi a dochodami z budżetu państwa. Jest to różnica prawie dwukrotna.

Wykres nr 8 prezentuje strukturę procentową dochodów własnych w analizowanych gminach wiejskich w roku 2010. Na wykresie dla obydwóch gmin najbardziej znaczący jest udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Podatek ten w gminie Łącko stanowi 6,43% wszystkich dochodów, natomiast w gminie Iwkowa jest on wyższy o 1,21 punktów procentowych w dochodach ogółem. Na tak wysoki poziom wpłynął, w każdym przypadku, podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT).

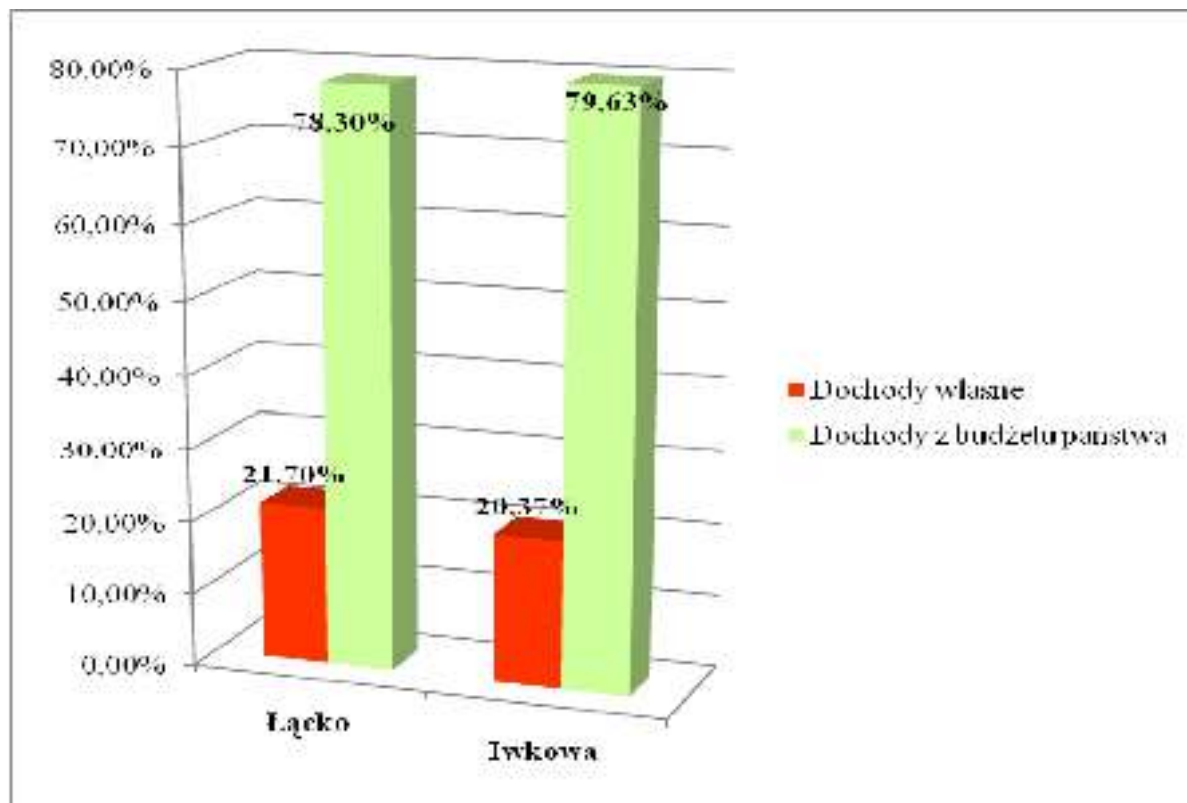
Tabela nr 10. Struktura % dochodów gmin wiejskich uzyskanych w roku 2010.

WYSZCZEGÓLNIENIE	STRUKTURA % DOCHODÓW- ŁĄCKO	STRUKTURA % DOCHODÓW- IWKOWA
DOCHODY OGÓŁEM	100,00	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>21,70</u>	<u>20,37</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>3,29</i>	<i>5,53</i>
• podatek od nieruchomości	2,55	3,17
• podatek rolny	0,25	1,10
• podatek leśny	0,10	0,10
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	-
• wpływy z opłaty targowej	0,04	0,01
• podatek od środków transportowych	0,35	1,15
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>0,44</i>	<i>0,34</i>
• opłata skarbowa	0,08	0,07
• opłata eksploatacyjna	0,00	-
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	0,36	0,27
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>0,65</i>	<i>0,52</i>
• podatek od spadków i darowizn	0,19	0,14
• podatek od czynności cywilnoprawnych	0,42	0,32
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	0,04	0,06
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>1,57</i>	<i>0,48</i>
<i>Pozostałe dochody</i>	<i>4,58</i>	<i>2,60</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>6,43</i>	<i>7,64</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	6,29	7,60
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	0,14	0,04
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	<i>-</i>	<i>0,54</i>
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich, dotacje z państwowych funduszy celowych</i>	<i>4,74</i>	<i>2,72</i>
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>78,30</u>	<u>79,63</u>
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>56,90</i>	<i>54,96</i>

• część oświatowa	32,91	33,74
• część równoważąca	2,60	1,28
• część wyrównawcza	21,39	18,23
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	-	1,71
<i>Dotacje celowe</i>	<i>21,40</i>	<i>24,67</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w tabelach nr 8 i 9.

Wykres nr 7. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gmin wiejskich Łącko i Iwkowa w roku 2010.



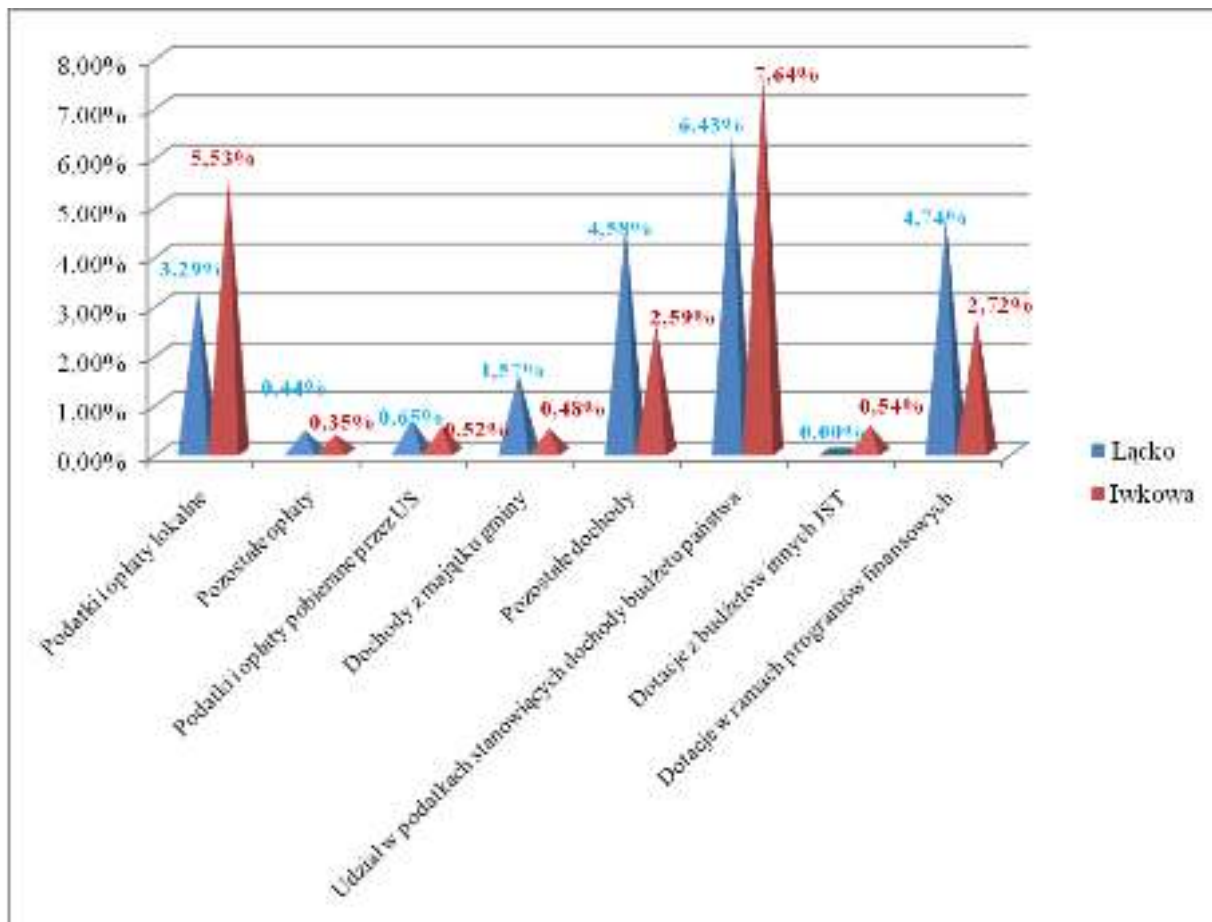
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych w tabeli nr 8.

Jak wynika z wykresu 8 dochody z podatków i opłat lokalnych nie są bardzo znaczące dla tych gmin. Dochody te w gminie Łącko stanowią 3,29% dochodów ogółem. W Iwkowej dochody te wyniosły 5,53% ogólnej sumy dochodów, czyli są one wyższe o 2,24 punktów procentowych niż w Łącku. W obydwóch przypadkach na taki poziom tego podatku wpłynął, najbardziej, podatek od nieruchomości. W gminie Iwkowa widać, że wyższy niż w Łącku jest podatek rolny (wynika to z tabeli nr 10). Różnica sięga tutaj 0,85 punktów procentowych. Wyższy w tej gminie jest także podatek od środków transportowych. W Iwkowej jest to 1,15% dochodów ogółem. Natomiast w Łącku jedynie 0,35% analogicznych dochodów.

Z tabeli nr 10 można wnioskować, że gmina Iwkowa ma bardziej rozwinięte rolnictwo i transport.

Następną grupą dochodów własnych, które są wyższe w gminach wiejskich, są dotacje celowe pozyskane w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich. Z wykresu nr 8 można wywnioskować, że obydwie analizowane gminy biorą udział w programach, umożliwiających finansowanie różnych projektów. Gmina Łącko w większym stopniu korzysta z tej formy pomocy finansowej. W roku 2010 dochód z tego tytułu stanowił 4,74% ogólnej sumy jej dochodów. Natomiast w Iwkowej: 2,72% wszystkich dochodów stanowiły pieniądze z tego wsparcia finansowego.

Wykres nr 8. Struktura % dochodów własnych w gminach wiejskich w 2010 roku.



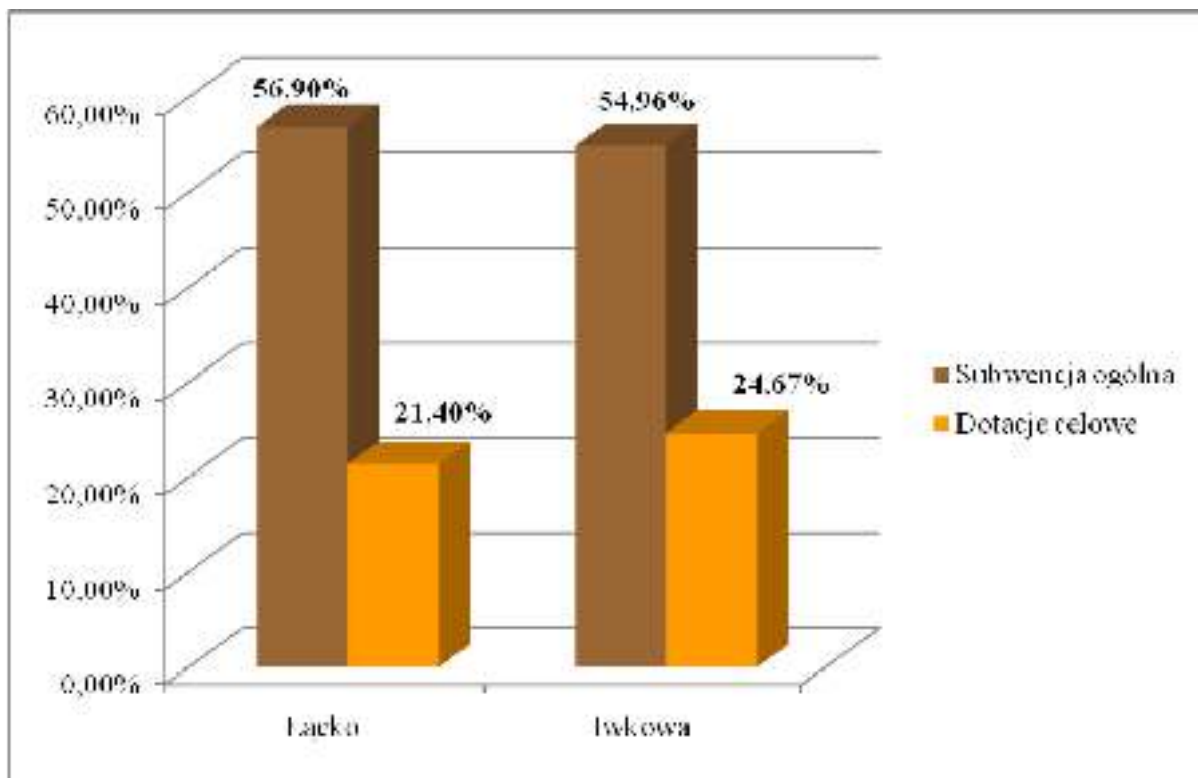
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych w tabeli nr 8.

Pozostałe dochody to pozycja dość widoczna w obydwóch gminach. Jednak dominującą jednostką jest tutaj gmina Łącko. Dochód z tego tytułu stanowi dla niej 4,58% ogólnej sumy dochodów. Jest to prawie o 2 punkty procentowe więcej niż w gminie wiejskiej Iwkowa.

Na podstawie wykresu nr 8 można stwierdzić, że gmina Łącko jest gminą bogatszą. Dochód z majątku gminy w tej jednostce (w roku 2010) stanowi 1,57% całego budżetu. Natomiast w Iwkowej dochód z majątku gminy stanowi niecałe 0,50% wszystkich dochodów.

Pozostałe pozycje należące do dochodów własnych, nie wpływają jakoś znacząco na ogólną wysokość wszystkich dochodów. Struktura tych pozycji nie przekracza 1% ogólnej sumy dochodów.

Wykres nr 9. Struktura % dochodów z budżetu państwa w gminach wiejskich w 2010 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych w tabeli nr 8.

Dochody z budżetu państwa zostały zaprezentowane na wykresie nr 9. Jak widać, w tej grupie dochodów znacząca dla budżetu gmin jest subwencja ogólna. W obydwóch przypadkach analizowanych gmin przekracza ona 50% ogólnej sumy ich dochodów. W Łącku dokładnie jest to 56,90% wszystkich dochodów, natomiast w Iwkowej 54,96%. W każdej z gmin na tak wysoki procent subwencji ogólnej wpływa część oświatowa oraz część wyrównawcza.

Dotacje celowe w omawianych gminach wiejskich przekraczają 20% całego dochodu. Widzimy jednak niewielką przewagę (3,27 punktów procentowych) w gminie Iwkowa. Z wykresu wynika, że gminy korzystają ze wsparcia państwa w formie różnych dotacji celowych oraz subwencji.

4.1.4 Gminy uzdrowiskowe (Krynica- Zdrój, Muszyna)

Gminy uzdrowiskowe to bardzo specyficzne gminy. Uzdrowiska to nie tylko miejscowości realizujące funkcję lecznictwa uzdrowiskowego. Coraz częściej ofertę leczniczą uzupełnia równie bogata oferta wypoczynkowa, rekreacyjna, sportowa, a ostatnio także odnowy biologicznej. Sprzyjają temu wyjątkowo atrakcyjne walory turystyczne środowiska naturalnego i antropologicznego, jak również rozbudowana baza hotelowa i gastronomiczna oraz infrastruktura sportowa i rekreacyjna umożliwiające prowadzenie na obszarze uzdrowisk działalności wypoczynkowo-turystycznej.

W tabeli nr 11 zestawione zostały dochody zrealizowane w roku 2010 przez gminę uzdrowiskową **Krynica- Zdrój**. Jak z niej wynika gmina zrealizowała dochód w wysokości 93 771 825 zł. W tym 71,60% wszystkich dochodów stanowią dochody własne w kwocie 67 142 512 zł. Natomiast dotacje i subwencje pozyskane z budżetu państwa to dochód rządu 26 629 313 zł, co stanowi jedynie 28,40% wszystkich zrealizowanych dochodów. Ze wstępnej analizy można stwierdzić, że gmina Krynica jest gminą samodzielną i dobrze funkcjonującą. Świadczy o tym poziom pozyskanych dochodów własnych, które sięgają 72% dochodów ogółem.

Dochody własne to najważniejsza grupa dochodów zasilających budżet jednostek samorządu terytorialnego. Do grupy tej możemy zaliczyć podatki i opłaty lokalne. W roku

2010 gmina Krynica z tego tytułu osiągnęła dochody w wysokości 9 572 638 zł, co stanowi 10,21% wszystkich dochodów. Podatek od nieruchomości to najważniejszy składnik tej grupy dochodów, gdyż stanowi on aż 9,72% zrealizowanych dochodów w roku 2010. Pozostałe pozycje nie są już tak znaczące jak podatek od nieruchomości.

Tabela nr 11. Wielkość i struktura dochodów gminy uzdrowskiej Krynica w 2010 roku.

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY W ZŁ	STRUKTURA % DOCHODÓW
DOCHODY OGÓŁEM	93 771 825 zł	100,00
Dochody własne w tym:	67 142 512 zł	71,60
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>9 572 638 zł</i>	<i>10,21</i>
• podatek od nieruchomości	9 110 413 zł	9,72
• podatek rolny	27 802 zł	0,03
• podatek leśny	56 388 zł	0,06
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	-
• wpływy z opłaty targowej	111 444 zł	0,12
• podatek od środków transportowych	266 591 zł	0,28
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>3 971 405 zł</i>	<i>4,23</i>
• opłata skarbową	96 479 zł	0,10
• opłata eksploatacyjna	39 118 zł	0,04
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	691 078 zł	0,74
• opłata miejscowa	11 006 zł	0,01
• opłata uzdrowska	3 133 724 zł	3,34
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>838 556 zł</i>	<i>0,90</i>
• podatek od spadków i darowizn	211 069 zł	0,23
• podatek od czynności cywilnoprawnych	592 107 zł	0,63
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	35 380 zł	0,04
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>5 270 498 zł</i>	<i>5,62</i>
<i>Pozostałe dochody</i>	<i>23 328 475 zł</i>	<i>24,88</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>7 622 000 zł</i>	<i>8,13</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	7 116 225 zł	7,59
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	505 775 zł	0,54
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	<i>161 883 zł</i>	<i>0,17</i>
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich, dotacje z państwowych funduszy celowych</i>	<i>16 377 057 zł</i>	<i>17,46</i>
Dotacje i subwencje z budżetu państwa	26 629 313 zł	28,40
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>11 200 041 zł</i>	<i>11,94</i>
• część oświatowa	10 758 003 zł	11,47
• część równoważąca	244 758 zł	0,26
• część wyrównawcza	197 280 zł	0,21
<i>Dotacje celowe</i>	<i>15 429 272 zł</i>	<i>16,46</i>

Zródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy uzdrowskiej Krynica- Zdrój za 2010 rok, zamieszczonego na stronie BIP, http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Krynica/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 27.06.2012 r.)

Kolejną pozycją w dochodach własnych gminy Krynica, przedstawioną w tabeli 11, są pozostałe opłaty. W tej gminie grupa ta stanowi 4,23% ogólnej sumy dochodów. Krynica jest gminą uzdrowiskową, więc najbardziej znaczącą pozycją w tej grupie jest właśnie opłata uzdrowiskowa, której nie ma w gminach o innym charakterze. Dochód z opłaty uzdrowiskowej w tej gminie wyniósł 3 133 724 zł. Dość wysoki dochód gmina uzyskała także z opłaty za zezwolenie na sprzedaż alkoholu. W 2010 roku było to 691 078 zł, co stanowi 0,74% wszystkich zrealizowanych dochodów.

Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe to pozycja mniej znacząca dla budżetu analizowanej gminy. W badanym roku stanowiła ona 0,90% ogólnej kwoty dochodów. Jak w większości gmin: najbardziej wpływającym na budżet w tej grupie podatkiem jest podatek od czynności cywilnoprawnych. Dochód wyniósł z tej pozycji 592 107 zł (0,63% dochodów ogółem).

Dość wysoki dochód gmina uzyskała ze swojego majątku. W badanym roku dochód ten uplasował się na poziomie 5 270 498 zł. Stanowi to 5,62% wszystkich zrealizowanych dochodów. Można więc sądzić, że ta gmina uzdrowiskowa jest bogatą jednostką.

Bardzo wysoki wpływ na dochód gminy Krynicy mają „pozostałe dochody”. W roku 2010 gmina ta wzbogaciła się dzięki tej pozycji o 23 328 475 zł, co stanowi aż 24,88% wszystkich dochodów. Stwierdzić można, że gmina ma dobry poziom ściągальności odsetek od zadłużeń.

Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w analizowanej gminie ma również duże znaczenie. Dochód z tego tytułu stanowi 8,13% wszystkich dochodów (7 622 000 zł). Tak jak w innych gminach najważniejszą pozycją jest tutaj podatek dochodowy od osób fizycznych. W Krynicy to zwiększenie budżetu, dzięki temu podatkowi, aż o 7 116 225 zł.

Dotacje pozyskiwane w ramach programów finansowych ze środków europejskich stanowią 17,46% wszystkich dochodów. Oznacza to, że gmina wykazuje aktywność i realizuje programy pozwalające pozyskać środki finansowe na dane projekty.

Jak widać z danych zamieszczonych w tabeli nr 11 mniej znaczącą grupą dochodów dla analizowanej gminy są dotacje i subwencje ogólne. W przypadku Krynicy są to wpływy

rzędu 28,40% całego dochodu. Odsetek ten nie jest tak wysoki jak w innych omawianych gminach.

W przypadku Krynicy subwencja ogólna wyniosła w 2010 roku 11 200 041 zł, co daje 11,94% ogólnej sumy dochodów. Jak w większości analizowanych gmin, część oświatowa prawie w całości obejmuje kwotę subwencji ogólnej. Pozycja ta stanowi 11,47% wszystkich zrealizowanych dochodów przez gminę.

Krynica to gmina uzdrowiskowa w której duże znaczenie dla budżetu mają dotacje celowe. W badanym roku są one wyższe niż subwencja ogólna. Budżet został zasilony z tej pozycji kwotą w wysokości 15 429 272 zł. Stanowi ona 16,46% ogólnej sumy dochodów tej gminy.

Tabela nr 12. Wielkość i struktura dochodów gminy uzdrowiskowej Muszyna w 2010 roku.

Wyszczególnienie	Muszyna	Struktura % dochodów
DOCHODY OGÓLEM	57 886 477 zł	100,00
Dochody własne w tym:	17 839 447 zł	30,82
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>6 728 063 zł</i>	<i>11,62</i>
• podatek od nieruchomości	6 368 563 zł	11,00
• podatek rolny	25 130 zł	0,04
• podatek leśny	144 845 zł	0,25
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	-
• wpływy z opłaty targowej	29 917 zł	0,05
• podatek od środków transportowych	159 608 zł	0,28
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>1 058 725 zł</i>	<i>1,83</i>
• opłata skarbową	59 125 zł	0,10
• opłata eksploatacyjna	147 264 zł	0,25
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	257 616 zł	0,45
• opłata uzdrowiskowa	594 720 zł	1,03
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>418 547 zł</i>	<i>0,72</i>
• podatek od spadków i darowizn	75 186 zł	0,13
• podatek od czynności cywilnoprawnych	336 837 zł	0,58
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	6 524 zł	0,01
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>2 278 326 zł</i>	<i>3,94</i>
<i>Pozostałe dochody</i>	<i>2 402 083 zł</i>	<i>4,15</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>4 953 703 zł</i>	<i>8,56</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	4 503 073 zł	7,78
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	450 630 zł	0,78

Dotacje i subwencje z budżetu państwa	40 047 030 zł	69,18
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>13 479 629 zł</i>	<i>23,29</i>
• część oświatowa	9 658 842 zł	16,69
• część równoważąca	13 080 zł	0,02
• część wyrównawcza	2 350 392 zł	4,06
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	1 457 315 zł	2,52
<i>Dotacje celowe</i>	<i>26 567 401 zł</i>	<i>45,89</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy uzdrowskiej Muszyna za 2010 rok, zamieszczonego na stronie BIP, http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Muszyna/podmiotowe/Budzet+i+maja tek/Budzet/2010/ (data odczytu: 28.06.2012 r.)

Gmina uzdrowska **Muszyna** jest gminą mniejszą niż Krynica. W roku 2010 uzyskała ona dochody rzędu 57 886 477 zł. Na dochody ogółem składają się dochody własne oraz dochody zewnętrzne, czyli dotacje i subwencja ogólna z budżetu państwa. W Muszynie dochody własne stanowią mniejszą część dochodów niż dochody z budżetu państwa.

Dochody własne w analizowanej gminie stanowią zaledwie 30,82% wszystkich zrealizowanych dochodów. Podatki i opłaty lokalne w roku 2010 stanowią niespełna 12% wszystkich dochodów. Tak jak we wszystkich gminach, tak również tutaj najważniejszy w tej grupie dochodów jest podatek od nieruchomości. To dochód w wysokości 6 368 563 zł, co stanowi 11% wszystkich dochodów.

Pozostałe opłaty w Muszynie to zaledwie 1,83% wszystkich dochodów. Jest to gmina uzdrowska, więc występuje tutaj także opłata uzdrowska. Tak jak w Krynicy jest ona najważniejszą pozycją w tej grupie dochodów. Budżet z tego tytułu został zasilony kwotą 594 720 zł, co stanowi 1,03% wszystkich zrealizowanych dochodów.

Podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek opłacany w formie karty podatkowej to pozycje należące do grupy podatków i opłat pobieranych przez Urzędy Skarbowe. Dochody z tego tytułu nie są zbyt wysokie dla Muszyny. W roku 2010 wyniosły one 418 547 zł, co daje 0,72% wszystkich dochodów.

Majątek analizowanej jednostki daje wpływy do budżetu w wysokości 2 278 326 zł. Stanowi to 3,94% ogólnej sumy dochodów. Można stwierdzić, że dzięki tej pozycji gmina ma spore korzyści. Gmina nie należy zatem do gmin biednych, posiada majątek, który przynosi znaczące dochody.

Prawie 10% dochodów ogółem, a dokładnie 8,56%, stanowią udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Jak w każdej omawianej gminie najważniejszy wpływ do budżetu jest dzięki podatkowi dochodowemu od osób fizycznych (PIT). Gmina uzyskała wpływy z tego tytułu w kwocie 4 503 073 zł. Podatek dochodowy od osób prawnych nie jest już taki ważny dla budżetu, gdyż stanowi on zaledwie 0,78% ogólnej sumy wpływów do gminy.

Jak widać w tabeli 12 dotacje i subwencje stanowią dla gminy Muszyna aż 69,18% wszystkich jej dochodów. Jest to bardzo dużo, co wskazuje na to, że gmina w większości swój budżet opiera na wsparciu ze strony państwa.

Subwencja ogólna stanowi 23,29% wszystkich dochodów. Dzięki tej pozycji do budżetu Muszyny wpłynęło 13 479 629 zł. Znaczący wpływ miała tu część oświatowa tej subwencji. Stanowi ona 16,69% całego budżetu. 2 350 392 zł to wpływy z tytułu wyrównawczej części subwencji ogólnej.

Dotacje celowe pozyskane z budżetu państwa obejmują 45,89% dochodów analizowanej gminy. To dość niepokojące, że same dotacje stanowią już prawie połowę wszystkich dochodów jednostki. Oznacza to, że gmina zasila swój budżet dzięki wsparciu państwa. Bez tej pomocy finansowej gmina miałaby poważne problemy finansowe.

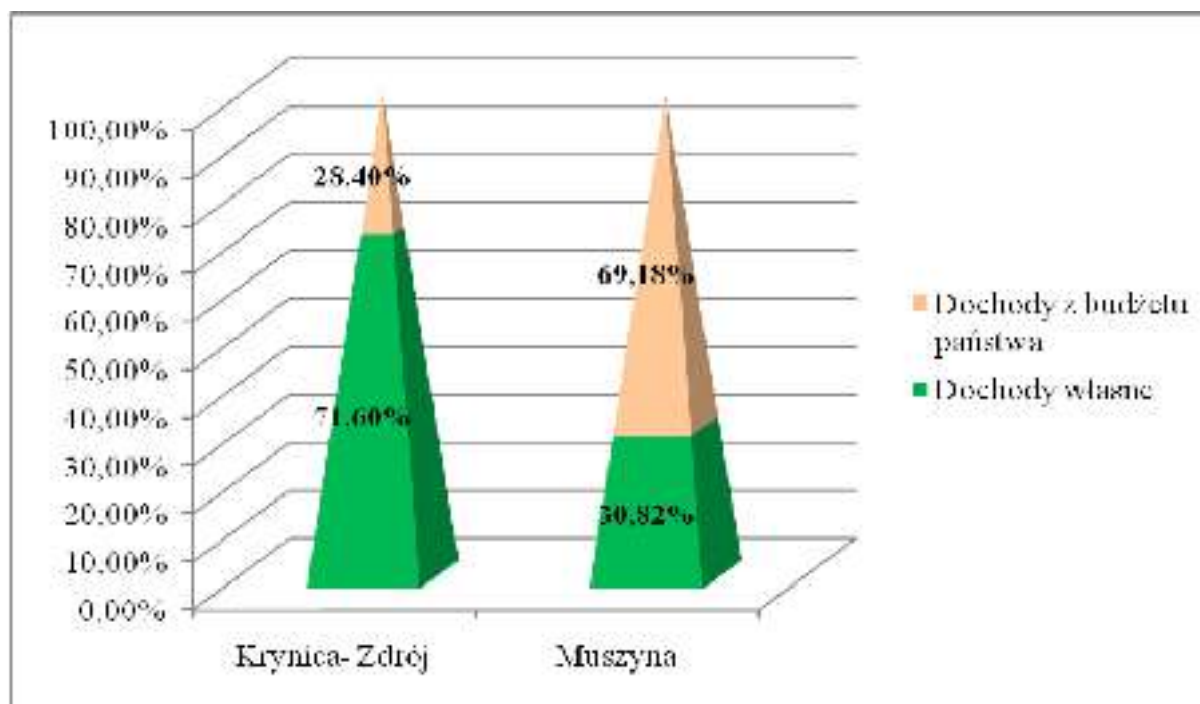
Tabela nr 13. Struktura % dochodów gmin uzdrowiskowych w roku 2010.

WYSZCZEGÓLNIENIE	STRUKTURA % DOCHODÓW- KRYNICA	STRUKTURA % DOCHODÓW- MUSZYNA
DOCHODY OGÓLEM	100,00	100,00
Dochody własne w tym:	71,60	30,82
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>10,21</i>	<i>11,62</i>
• podatek od nieruchomości	9,72	11,00
• podatek rolny	0,03	0,04
• podatek leśny	0,06	0,25
• wpływy z opłaty od posiadania psów	-	-
• wpływy z opłaty targowej	0,12	0,05
• podatek od środków transportowych	0,28	0,28
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>4,23</i>	<i>1,83</i>
• opłata skarbową	0,10	0,10
• opłata eksploatacyjna	0,04	0,25
• opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	0,74	0,45

• opłata miejscowa	0,01	-
• opłata uzdrowskowa	3,34	1,03
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>0,90</i>	<i>0,72</i>
• podatek od spadków i darowizn	0,23	0,13
• podatek od czynności cywilnoprawnych	0,63	0,58
• podatek opłacany w formie karty podatkowej	0,04	0,01
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>5,62</i>	<i>3,94</i>
<i>Pozostałe dochody</i>	<i>42,51</i>	<i>4,15</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>8,13</i>	<i>8,56</i>
• podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	7,59	7,78
• podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	0,54	0,78
Dotacje i subwencje z budżetu państwa	28,40	69,18
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>11,94</i>	<i>23,29</i>
• część oświatowa	11,47	16,69
• część równoważąca	0,26	0,02
• część wyrównawcza	0,21	4,06
• uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	-	2,52
<i>Dotacje celowe</i>	<i>16,46</i>	<i>45,89</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabelach nr 11 i 12.

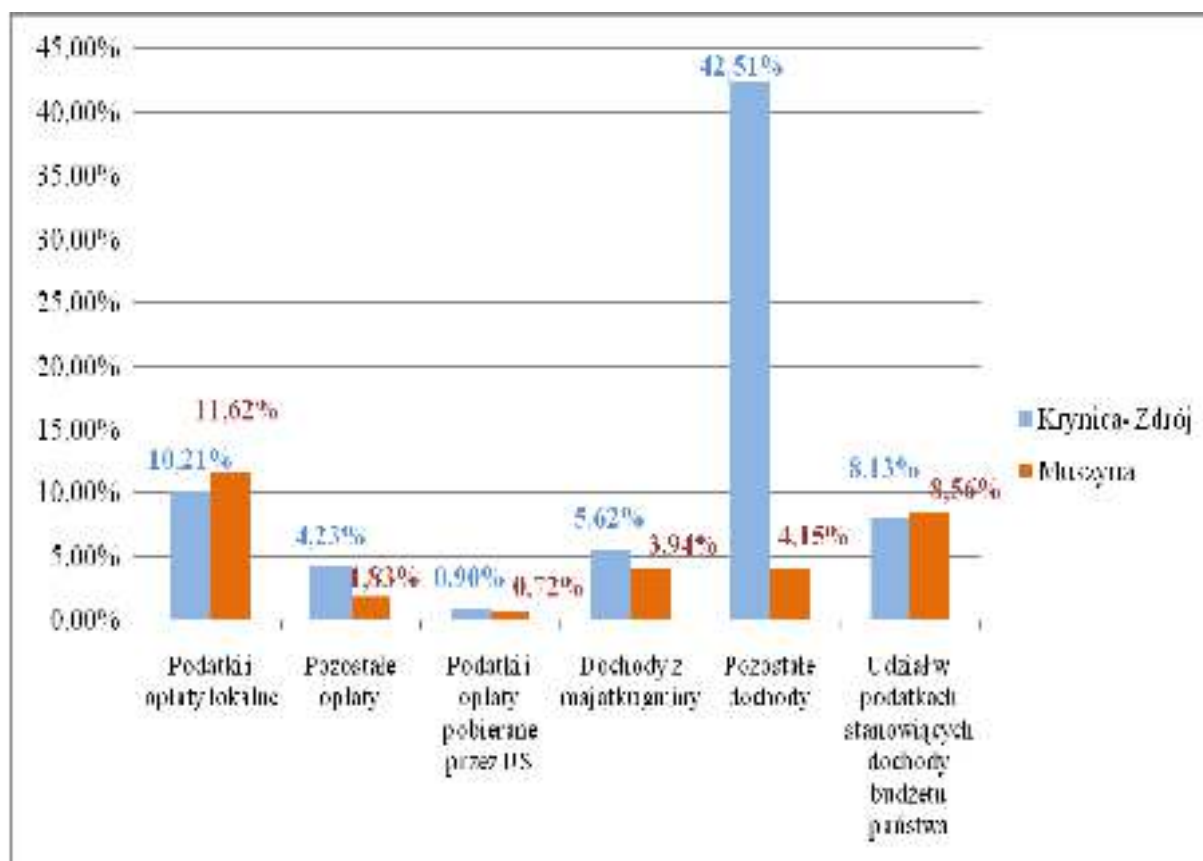
Wykres nr 10. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gmin uzdrowskowych w roku 2010.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w tabeli nr 12.

Jak widać na wykresie nr 10 gminy uzdrowiskowe mają dość indywidualną strukturę dochodów. W Krynicy w budżecie dominują dochody własne. Stanowią one aż 71,60% ogólnej sumy dochodów zrealizowanych w 2010 roku. Natomiast dla gminy Muszyna wpływy te stanowią zaledwie 30,82%. Dla Muszyny priorytetowe są dochody z budżetu państwa. Stanowią one aż 69,18% wszystkich dochodów. Jak wynika z wykresu bardziej samodzielną gminą jest Krynica- Zdrój. Swój budżet opiera ona na pozyskiwaniu środków z różnych opłat czy podatków. Dochody własne w tej gminie stanowią ponad 70%. Jest to możliwe dzięki wysokiemu odsetkowi pozostałych dochodów, do których zostały doliczone dotacje w ramach programów finansowych ze środków europejskich. Muszyna ma natomiast większy procent dochodów od państwa, głównie dzięki dotacjom celowym stanowiącym ok. 50% dochodów.

Wykres nr 11. Struktura % dochodów własnych w gminach uzdrowiskowych w 2010 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 12.

Na wykresie 11 zaprezentowana została struktura procentowa dochodów własnych w gminach uzdrowiskowych. Jak widać ich struktura jest podobna. Jedyna znaczna różnica występuje w pozostałych dochodach. Różnica ta powstała, ponieważ w gminie Krynica do pozostałych dochodów zostały doliczone dotacje celowe pozyskane w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich. Jak widać dochody te bardzo wpłynęły na zwiększenie dochodów własnych gminy.

Podatki i opłaty lokalne w gminach uzdrowiskowych znajdują się na podobnym poziomie. W Krynicy dochód ten stanowi 10,21% dochodów ogółem, natomiast w Muszynie to 11,62%. W każdej z gmin najbardziej na grupę tych dochodów wpłynął podatek od nieruchomości.

W grupie pozostałych opłat dominuje gmina Krynica- Zdrój. Dochód z tego tytułu w tej gminie stanowi 4,23% wszystkich zrealizowanych dochodów. W Krynicy pozycja ta jest większa o 2,4 punktów procentowych niż w Muszynie. Spowodowane to może być tym, że w gminie Krynica wysoki jest udział opłaty uzdrowiskowej (3,34% dochodów ogółem) oraz opłaty za zezwolenia na sprzedaż alkoholu (0,74% dochodów ogółem).

Podatki i opłaty pobierane przez US w obydwóch gminach nie przekraczają 1% wszystkich dochodów. Jak widać na wykresie dochody te nie mają większego znaczenia w dochodach własnych obu gmin.

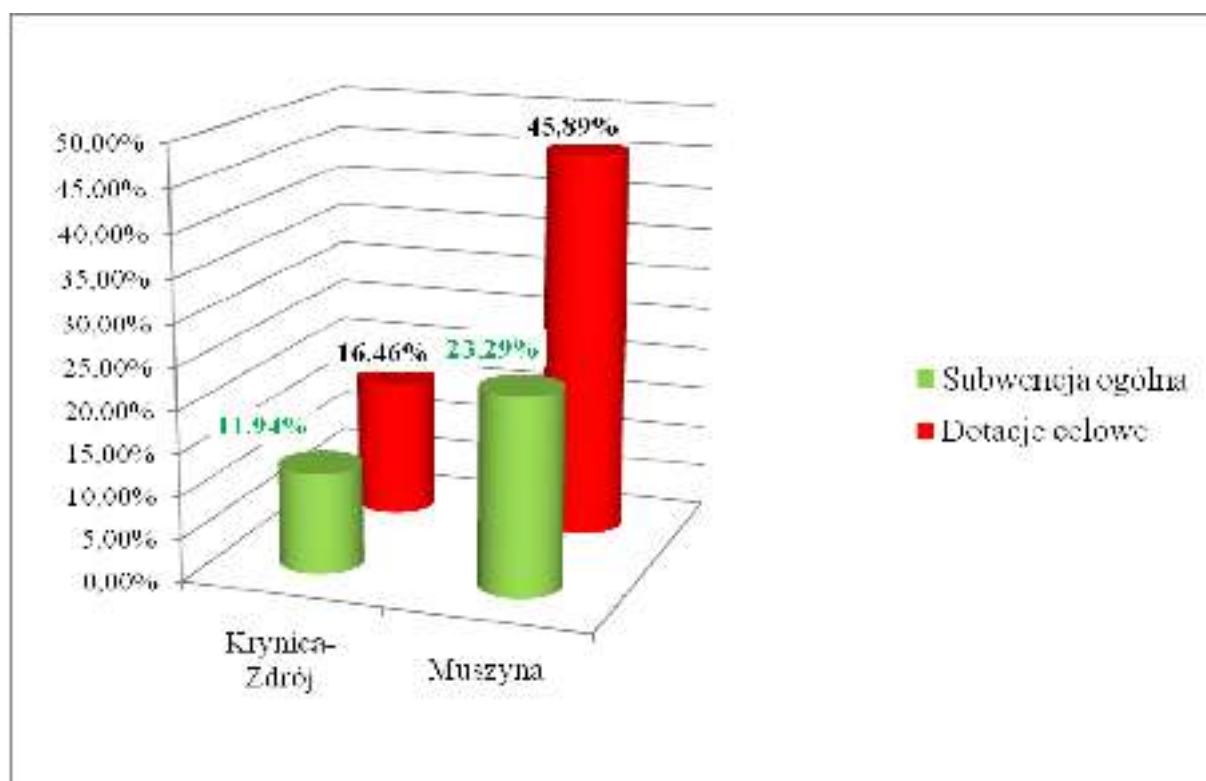
Gmina Krynica posiada większy majątek niż Muszyna. Powodem może być to, że Krynica jest gminą większą, która posiada wiele nieruchomości i zabudowań. W Krynicy dochód z tego tytułu stanowi 5,62% ogólnej sumy dochodów, natomiast w Muszynie jest to 3,94%.

Udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w obydwóch gminach znajdują się na podobnym poziomie. Dochód ten w Krynicy stanowi 8,13% wszystkich dochodów, a w Muszynie jest on o 0,43 punktów procentowych wyższy. Największe znaczenie, jak w każdej z omawianych gmin, ma w tej grupie podatek dochodowy od osób fizycznych.

Jak widać na wykresie nr 12 w Krynicy Zdroju subwencja ogólna stanowi 11,94% dochodów ogółem. Natomiast w gminie Muszyna jest to dwa razy więcej, aż 23,29%. W obydwóch gminach tak duży udział w dochodach daje część oświatowa subwencji ogólnej.

Dotacje celowe to dla Muszyny prawie 50% wszystkich dochodów. Oznacza to, że gmina opiera swój budżet w połowie na środkach państwowych. W Krynicy jest to zaledwie 16,46% dochodów. Krynica jest gminą większą i może dlatego też nie potrzebuje tak dużego wsparcia ze strony państwa, jak Muszyna.

Wykres nr 12. Struktura % dochodów z budżetu państwa w gminach uzdrowiskowych w 2010 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w tabeli nr 12.

4.2 Analiza porównawcza struktury dochodów pomiędzy grupami gmin

W podrozdziale pracy 4.2 zostanie przeprowadzona analiza porównawcza struktury dochodów pomiędzy poszczególnymi grupami gmin. Jej celem jest sprawdzenie, czy struktury dochodów gmin o odmiennym charakterze są do siebie podobne, czy może się różnią.

Tabela nr 14. Struktura % dochodów uzyskanych w 2010 roku przez poszczególne grupy gmin.

WYSZCZEGÓLNIENIE	GMINY MIEJSKIE		GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE		GMINY WIEJSKIE		GMINY UZDROWISKOWE	
	Gorlice	Limanowa	Biecz	Tuchów	Łącko	Iwkowa	Krynica	Muszyna
DOCHODY OGÓLEM	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<u>Dochody własne w tym:</u>	<u>60,02</u>	<u>59,16</u>	<u>18,40</u>	<u>19,45</u>	<u>21,70</u>	<u>20,37</u>	<u>71,60</u>	<u>30,82</u>
<i>Podatki i opłaty lokalne:</i>	<i>18,61</i>	<i>13,47</i>	<i>6,15</i>	<i>5,27</i>	<i>3,29</i>	<i>5,53</i>	<i>10,21</i>	<i>11,62</i>
✓ podatek od nieruchomości	17,48	12,18	4,51	3,54	2,55	3,17	9,72	11,00
✓ podatek rolny	0,18	0,02	1,22	1,08	0,25	1,10	0,03	0,04
✓ podatek leśny	0,01	0,01	0,07	0,09	0,10	0,10	0,06	0,25
✓ wpływy z opłaty od posiadania psów	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
✓ wpływy z opłaty targowej	0,28	0,28	0,06	0,16	0,04	0,01	0,12	0,05
✓ podatek od środków transportowych	0,63	0,98	0,29	0,40	0,35	1,15	0,28	0,28
<i>Pozostałe opłaty</i>	<i>1,90</i>	<i>2,76</i>	<i>0,57</i>	<i>0,48</i>	<i>0,44</i>	<i>0,34</i>	<i>4,23</i>	<i>1,83</i>
✓ opłata skarbową	1,02	1,86	0,08	0,14	0,08	0,07	0,10	0,10

✓ opłata eksploatacyjna	0,00	0,00	0,03	0,03	0,00	0,00	0,04	0,25
✓ opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	0,88	0,90	0,46	0,31	0,36	0,27	0,74	0,45
✓ opłata miejscowa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
✓ opłata uzdrowiskowa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,34	1,03
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	<i>1,15</i>	<i>1,77</i>	<i>0,48</i>	<i>0,50</i>	<i>0,65</i>	<i>0,52</i>	<i>0,90</i>	<i>0,72</i>
✓ podatek od spadków i darowizn	0,15	0,37	0,08	0,11	0,19	0,14	0,23	0,13
✓ podatek od czynności cywilnoprawnych	0,95	1,25	0,39	0,38	0,42	0,32	0,63	0,58
✓ podatek opłacany w formie karty podatkowej	0,05	0,15	0,01	0,01	0,04	0,06	0,04	0,01
<i>Dochody z majątku gminy</i>	<i>10,25</i>	<i>8,49</i>	<i>1,22</i>	<i>1,36</i>	<i>1,57</i>	<i>0,48</i>	<i>5,62</i>	<i>3,94</i>
<i>Pozostałe dochody w tym dotacje z innych JST</i>	<i>10,72</i>	<i>8,34</i>	<i>2,66</i>	<i>4,10</i>	<i>9,32</i>	<i>5,86</i>	<i>42,51</i>	<i>4,15</i>
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	<i>17,39</i>	<i>24,33</i>	<i>7,32</i>	<i>7,74</i>	<i>6,43</i>	<i>7,64</i>	<i>8,13</i>	<i>8,56</i>
✓ podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	16,55	23,28	7,24	7,55	6,29	7,60	7,59	7,78
✓ podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	0,84	1,05	0,08	0,19	0,14	0,04	0,54	0,78
<u>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</u>	<u>39,98</u>	<u>40,84</u>	<u>81,60</u>	<u>80,55</u>	<u>78,30</u>	<u>79,63</u>	<u>28,40</u>	<u>69,18</u>
<i>Subwencja ogólna</i>	<i>18,51</i>	<i>27,05</i>	<i>42,40</i>	<i>44,66</i>	<i>56,90</i>	<i>54,96</i>	<i>11,94</i>	<i>23,29</i>
✓ część oświatowa	18,01	0,00	25,29	25,50	32,91	33,74	11,47	16,69
✓ część równoważąca	0,50	0,00	0,53	0,60	2,60	1,28	0,26	0,02
✓ część wyrównawcza	0,00	0,00	14,82	15,69	21,39	18,23	0,21	4,06
✓ uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	0,00	0,00	1,76	2,87	0,00	1,71	0,00	2,52

Dotacje celowe	21,47	13,79	39,20	35,89	21,40	24,67	16,46	45,89
----------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w tabelach nr 4,7,10 i 13.

W tabeli nr 14 przedstawiono strukturę procentową dochodów wszystkich gmin poddanych analizie w rozdziale IV niniejszej pracy. Gminy zostały podzielone na cztery grupy: gminy miejskie, miejsko- wiejskie, wiejskie, uzdrowskie.

Pierwsza grupa gmin to gminy miejskie. Jak wynika z tabeli nr 14 struktura dochodów tych gmin jest bardzo podobna. W obydwóch przypadkach w dochodach ogółem dominują dochody własne. Stanowią one ok. 60% wszystkich dochodów. Natomiast dotacje i subwencje z budżetu państwa to ok. 40% dochodów ogółem.

Najbardziej znaczącą pozycją w dochodach własnych w gminach miejskich jest „udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa”. W analizowanych gminach miejskich w roku 2010 poziom tego podatku wahał się w granicach 17% - 25%. Tak wysoki poziom został osiągnięty dzięki znaczącemu podatkowi dochodowemu od osób fizycznych (PIT).

Następną grupą dochodów ważną dla budżetu gmin jest pozycja „podatki i opłaty lokalne”. W gminach miejskich pozycja ta obejmuje 13,50% - 18,60% dochodów ogółem. Najważniejszy tutaj okazał się podatek od nieruchomości. Stanowi on prawie całość dochodów tej grupy.

Kolejną dość znaczącą grupą dochodów własnych dla tych gmin są dochody z majątku gminy i pozostałe dochody. Te dwie pozycje w roku 2010 w gminach o charakterze miejskim są niemal identyczne. Ich poziom waha się od 8,50% - 10,70% sumy wszystkich dochodów. Na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 14 można powiedzieć, że gminy te są gminami bogatymi. Potrafią one dobrze zarządzać i gospodarować swoim majątkiem, jednocześnie czerpiąc z niego korzyści.

Mniej znaczącymi pozycjami dla omawianych gmin są pozostałe opłaty znajdujące się na poziomie 1,90% - 2,80% wszystkich dochodów. Najbardziej znaczącą pozycją dla budżetu w tej grupie dochodów jest opłata skarbową. Waha się ona od 1,02% - 1,90% całości dochodów.

Dotacje i subwencje w gminach miejskich to granica 40% dochodów ogółem. Jak wynika z tabeli nr 14 w tej grupie widać nieznaczną różnicę między Gorlicami i Limanową. W Gorlicach najważniejszą pozycją są dotacje celowe. Stanowią one 21,47% całości dochodów. Są one większe niż w Limanowej o 7,68 punktów procentowych dochodów ogółem. Natomiast w Limanowej dominującą pozycją jest subwencja ogólna. Jest ona w tej jednostce samorządu wyższa o 8,54 punktów procentowych niż w Gorlicach.

Kolejną grupą gmin są gminy miejsko- wiejskie. W pracy analizie zostały poddane gminy Biecz i Tuchów. Ten rodzaj gmin znacznie różni się w strukturze swoich dochodów od gmin miejskich. Już na samym początku można zauważyć zasadniczą różnicę. Gminy miejsko- wiejskie to gminy, gdzie dochody własne nie są znaczącą pozycją. W analizowanej grupie gmin to zaledwie 18% - 19% dochodów ogółem. Znaczące natomiast są dla tych gmin dotacje i subwencje z budżetu państwa. Stanowią one 81% - 82% ogólnej sumy dochodów.

Najbardziej znaczącą pozycją w grupie dochodów własnych dla budżetu gmin miejsko- wiejskich jest „udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa”. Udział tych dochodów w budżecie waha się od 7,30% - 7,70% wszystkich dochodów. Jak wynika z tabeli nr 14 w każdej grupie gmin najbardziej znaczący jest podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT). W gminach miejsko- wiejskich waha się on od 7,20% - 7,60% sumy wszystkich dochodów.

Kolejną wnoszącą wiele do budżetu pozycją, a zarazem najważniejszą pozycją dla jednostek samorządu terytorialnego są „podatki i opłaty lokalne”. W analizowanej grupie gmin pozycja ta waha się od 5,30% - 6,20% ogólnej sumy dochodów. Na tak wysoki udział podatków i opłat w dochodach wpływa przede wszystkim „podatek od nieruchomości”. W każdej z analizowanych gmin znajduje się wiele domostw, zabudowań czy nieruchomości. Dlatego też, odsetek tego podatku jest dość wysoki i znaczący dla budżetu.

„Pozostałe dochody w tym dotacje z innych JST” także mają wpływ na wysokość wszystkich dochodów. W gminach miejsko- wiejskich wpływ ten waha się od 2,70% - 4,10% sumy wszystkich dochodów.

Dochody z majątku gminy to dochody po których można stwierdzić czy gmina jest jednostką zamożną czy nie. W tej grupie gmin pozycja ta stanowi od 1,20% - 1,40%

dochodów ogółem. Można powiedzieć, że wpływy z tego dochodu nie są jakoś znaczące dla całego budżetu.

Pozostałe pozycje w grupie dochodów własnych: pozostałe opłaty i podatki pobierane przez US nie mają większego znaczenia dla analizowanych gmin miejsko- wiejskich. Wpływy te stanowią niespełna po ok. 0,50% wszystkich dochodów.

Gminy miejsko- wiejskie to gminy, gdzie szczególnie ważne znaczenie mają dotacje i subwencje ogólne. W tej grupie gmin pozycja ta sięga ok. 82% wszystkich dochodów. W obydwóch przypadkach widać, że subwencja ogólna wpływa najbardziej na tak wysoki odsetek tych wpływów. Dotacje celowe zostały pozyskane w wysokości od ok. 36% - 39% wszystkich dochodów.

Gminy wiejskie to kolejna grupa gmin poddana analizie porównawczej. Jak wynika z tabeli nr 14 gminy te mają bardzo podobną strukturę dochodów do gmin miejsko- wiejskich. Dochodami przeważającymi w budżecie są bowiem wpływy pochodzące z dotacji i subwencji ogólnej. W tej grupie dochodów są to wpływy rządu 78% - 80% ogólnej sumy dochodów. Natomiast bardzo ważna grupa dochodów, jaką są dochody własne, stanowi w analizowanych gminach od 20% - 22% sumy wszystkich dochodów. Jest to bardzo mało i świadczyć to może o małej samodzielności finansowej gmin Łącko i Iwkowa.

Gminy wiejskie to kolejna grupa gmin, w której „udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa” stanowi największy odsetek dochodów własnych w ogólnej sumie wszystkich dochodów. Jest to 6,40% - 7,64% wszystkich zgromadzonych dochodów. Podatek dochodowy od osób fizycznych to podatek dzięki któremu ta pozycja dochodów jest tak znacząca (w gminach wiejskich to od 6,30% - 7,60% ogólnej sumy dochodów).

Wysoki odsetek dochodów ogółem stanowi także pozycja „pozostałe dochody w tym dotacje z innych jednostek samorządu terytorialnego”. W gminach Łącko i Iwkowa jest to stosunek 5,90% - 9,30% wszystkich dochodów. Na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 14 można stwierdzić, że analizowane gminy korzystają z pomocy innych jednostek samorządu terytorialnego. Świadczyć może o tym wysoki odsetek tych dochodów względem całego budżetu.

Podatki i opłaty lokalne stanowią w gminach wiejskich od ok. 3,30% - 5,50% ogólnej sumy dochodów. Nie jest to zbyt wysoki poziom jak dla gmin wiejskich. W gminach o tym

charakterze, wydawałoby się, że wysoki powinien być podatek rolny czy leśny. Jednak w tym przypadku w tej grupie dominuje, podobnie jak w gminach miejskich i miejsko- wiejskich, podatek od nieruchomości. Stanowi on ok. 2,50% - 3,20% wszystkich dochodów. Natomiast podatek rolny to zaledwie 0,25% wszystkich dochodów w gminie Łącko, a 1,10% dochodów w Iwkowej. W gminie Iwkowa można zauważyć nawet wyższy od podatku rolnego (o 0,05 punktów procentowych) podatek od środków transportowych.

Dochody z majątku gminy nie są zbyt wysokie w przypadku gmin wiejskich. W gminie Łącko pozycja ta stanowi niespełna 1,60% wszystkich dochodów. Natomiast w Iwkowej nie jest to nawet 0,50% całości dochodów. Powiedzieć można, że analizowane jednostki nie posiadają znaczącego majątku lub też nieefektywnie nim gospodarują, gdyż nie przynosi on znaczących wpływów do budżetu jednostek.

Pozostałe grupy dochodów własnych („pozostałe opłaty oraz podatki i opłaty lokalne”) nie stanowią nawet 1% wszystkich dochodów.

W gminach wiejskich, tak jak w gminach miejsko- wiejskich, znaczące są dochody pochodzące od państwa. W analizowanej grupie gmin stanowią one prawie 80% całości dochodów. Z czego ponad połowa to subwencja ogólna. Ponad 30% ogólnej sumy dochodów obejmuje część oświatowa subwencji ogólnej. Dotacje celowe stanowią nieco mniej, bo niespełna 25% wszystkich dochodów uzyskanych w 2010 roku przez gminy wiejskie.

Dość specyficzną grupą gmin są gminy uzdrowiskowe. Struktura przychodów budżetowych gmin Krynica i Muszyna bardzo się jednak różnią. Może to być spowodowane złym doborem do analizy gmin uzdrowiskowych, albo tym, że gmina Krynica bardziej utożsamia się z gminami miejskimi, natomiast Muszyna oscyluje w kierunku gmin wiejskich.

Jak wynika z tabeli nr 14 w Krynicy dominują stanowczo dochody własne. Stanowią one prawie 72% wszystkich dochodów. Natomiast w Muszynie jest to zaledwie 31% całości dochodów. W Muszynie pozycją wiodącą są dotacje i subwencje z budżetu państwa. Jest to 69% wszystkich dochodów. W drugiej analizowanej gminie uzdrowiskowej jest to niespełna 29% ogólnej sumy dochodów.

Mimo różnej struktury dochodów gmin uzdrowiskowych, można zauważyć, że wysoki procent dochodów stanowią podatki i opłaty lokalne. Oscylują one w granicach od 10% - 12% całości dochodów. Jak w każdej z analizowanych gmin najważniejszy jest w tej strukturze

podatek od nieruchomości. W przypadku gmin uzdrowiskowych to 9,70% - 11% dochodów ogółem.

Kolejną znaczącą grupą dochodów w dochodach własnych jest tradycyjnie „udział w podatkach stanowiących dochody z budżetu państwa”. W gminach uzdrowiskowych sięga on ponad 8% całości dochodów. Podatek dochodowy od osób fizycznych, który znacząco wpływa na tę grupę dochodów to aż 7,60% - 7,80% ogólnej sumy wpływów. Podatek CIT (dochodowy od osób prawnych) w tej grupie gmin nie stanowi nawet 1% całości dochodów.

Dochody majątkowe gmin uzdrowiskowych sięgają ok. 4% - 6% wszystkich dochodów. Jak wynika z tabeli nr 14 gminy uzdrowiskowe są bogatszymi gminami niż miejsko- wiejskie czy jednostki wiejskie. Najbardziej majątynymi gminami są gminy miejskie. W gminach tego rodzaju dochód ten stanowi prawie 10% wszystkich dochodów.

Bardzo różne w strukturze „pozostałych dochodów” są gminy uzdrowiskowe. Krynica osiągnęła z tego tytułu aż 43% wszystkich dochodów. Natomiast Muszyna niespełna 4,20% całości dochodów. Spowodowane to może być tym, że do pozycji „pozostałych dochodów” zostały doliczone dotacje celowe pochodzące z innych JST oraz dotacje pozyskane ze środków europejskich na programy inwestycyjne. Krynica to gmina, która znacząco korzysta z programów, które dają możliwość rozwoju i rozbudowy.

Gminy uzdrowiskowe, to gminy, które jako jedyne posiadają dochody pochodzące z opłaty uzdrowiskowej. Pozycja ta znajduje się w grupie dochodów własnych („pozostałe opłaty”). W analizowanych gminach pozostałe opłaty stanowią od 2% - 4,30% wszystkich dochodów. Krynica osiągnęła wpływy z tego tytułu w wysokości 4,23% wszystkich dochodów. Natomiast Muszyna 1,83% całości budżetu. W obydwóch gminach znacząca jest właśnie opłata uzdrowiskowa. W Krynicy dochód ten osiągnął 3,34% wszystkich dochodów, w Muszynie natomiast jest to 1,03% całości dochodów. Ciekawe, że są to udziały większe niż analogiczne z podatku rolnego dla gmin wiejskich.

W Krynicy dochody z budżetu państwa to niespełna 29% wszystkich dochodów. W tej grupie bardziej znaczące są dochody z dotacji celowych (16,46% wszystkich dochodów). Subwencja ogólna stanowi w tym przypadku 11,47% całości dochodów. Muszyna z kolei otrzymała od państwa dochody stanowiące prawie 70% wszystkich dochodów. Z czego najważniejszym wpływem okazały się dotacje celowe. (45,89% całości

dochodów). Z kolei subwencja to niespełna 24% całego budżetu, w tym wysoka część oświatowa subwencji ogólnej (16,69% dochodów).

Podsumowując analizę porównawczą można stwierdzić, że gminy tego samego typu mają bardzo podobną strukturę procentową wszystkich dochodów. Wyjątkiem są gminy uzdrowiskowe. Ich struktura różni się stanowczo od siebie. Głównie tym, że w jednej z gmin dominują dochody własne, a w drugiej dochody pozyskane od państwa. Jak już wcześniej zostało zaznaczone, może to być spowodowane złym doбором gmin uzdrowiskowych do analizy. Jak można stwierdzić na podstawie tabeli nr 14 gmina Krynica strukturą dochodów zbliżona jest do gmin miejskich. Natomiast Muszyna ma strukturę dochodów podobną do gmin wiejskich.

Patrząc na strukturę dochodów wszystkich gmin można powiedzieć, że dla każdej z nich ważne są dochody z podatku od nieruchomości. W każdej strukturze stanowi on ważną pozycję w budżecie. Znaczące są także wpływy z „udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa”, w tym podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT). Jak wynika z tabeli nr 14 każda z gmin, w większym czy mniejszym stopniu, korzysta z pomocy państwa. Jedne gminy są bardziej samodzielne, natomiast drugie potrzebują większego wsparcia ze strony państwa. Można by stwierdzić, że gminy mniejsze (gminy wiejskie) są biedniejsze i mniej samodzielne, mają mniej możliwości pozyskania dochodów niż gminy wielkie, dobrze rozwinięte. Dlatego też potrzebują one większego wsparcia finansowego z zewnątrz.

4.3 Dochody własne analizowanych gmin a założenia Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020

W końcowej części rozdziału została przeprowadzona analiza porównawcza dochodów własnych analizowanych gmin i dochodów JST z terenu województwa małopolskiego w roku 2010. Jej celem jest znalezienie odpowiedzi na dwa pytania badawcze. Pierwsze: czy w 2010 roku struktura dochodów własnych analizowanych gmin jest podobna do średniej struktury wszystkich JST województwa małopolskiego (gmin, powiatów i województw)? Drugie, to pytanie: czy poziom dochodów własnych w dochodach ogółem analizowanych gmin jest podobny do założonego w „Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego w latach 2011-2020”? Przyjęto w niej bowiem ponad pięćdziesięcioprocentowy udział tych dochodów w dochodach gmin. Cytując: *„Największa część dochodów publicznych w województwie małopolskim przypadnie w udziale gminom, które w latach 2010-2015 uzyskają prawie 70,7 mld zł, czyli 80,3% łącznych dochodów JST z terenu województwa małopolskiego. **Dochody własne będą stanowiły 51% dochodów ogółem gmin**, co wskazuje na istotny poziom samodzielności finansowej, mniejszy jednak niż w przypadku samorządu województwa, gdzie wynoszą one 61,6% łącznych dochodów, lecz znacznie większy aniżeli w przypadku powiatów (31,4% dochodów ogółem)”*²¹⁰.

Punktem wyjścia analizy jest prezentacja tabeli nr 15, która jest kopią tabeli nr 5 znajdującej się w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego. Zamieszczone są w niej dane dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2015. W celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytania sporządzono- na jej podstawie, wykorzystując przyjętą metodologię- tabelę nr 16.

²¹⁰Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego w latach 2011-2020, Wydawca Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej, str. 166

Tabela nr 15. Dochody JST z terenu województwa małopolskiego w latach 2008-2015.

WYSZCZEGÓLNIENIE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015
	mln zł								
DOCHODY OGÓŁEM	11 625,7	12 609,2	12 953,4	13 533,0	14 050,4	14 883,3	15 815,2	16 808,6	88 043,9
Dochody własne	5 667,5	5 887,9	6 136,3	6 543,6	6 957,3	7 429,4	7 894,8	8 393,1	43 354,5
PIT	2 255,8	2 326,3	2 404,9	2 602,4	2 802,0	3 040,8	3 246,4	3 465,8	17 562,3
CIT	553,1	525,4	563,9	621,9	683,4	752,3	832,8	921,9	4 376,2
Podatek od nieruchomości	949,3	984,5	1 039,4	1 109,1	1 177,7	1 251,8	1 334,5	1 422,5	7 335,0
Podatek rolny	75,9	76,6	82,5	86,0	89,5	94,6	99,7	105,3	557,7
Podatek od środków transportowych	61,1	62,5	66,0	70,5	74,8	79,5	84,8	90,4	466,0
Podatek od czynności cywilnoprawnych	162,9	154,7	162,6	173,0	183,7	195,2	208,1	221,8	1 144,3
Opłata skarbowa	43,3	41,1	43,2	46,0	48,8	51,9	55,3	58,9	304,0
Dochody z majątku	383,2	405,5	426,1	453,3	481,4	511,6	545,4	581,4	2 999,2
Pozostałe dochody własne	1 183,0	1 311,1	1 347,9	1 381,6	1 416,1	1 451,5	1 487,8	1 525,0	8 609,8
Dotacje z budżetu państwa	1 762,4	1 617,5	1 753,8	1 866,0	1 981,5	2 106,2	2 245,2	2 393,3	12 345,9
Na zadania bieżące	1 458,6	1 414,9	1 486,5	1 581,6	1 679,5	1 785,1	1 903,0	2 028,6	10 464,2
Na zadania inwestycyjne	303,8	254,4	267,3	284,4	302,0	321,0	342,2	364,8	1 881,8
Inne dotacje	140,7	197,2	202,7	207,8	213,0	218,3	223,7	229,3	1 294,8
Subwencja ogólna	3 750,3	4 137,1	4 296,9	4 567,7	4 835,0	5 129,5	5 451,5	5 792,8	30 073,4
Refundacje z UE na finansowanie inwestycji kontynuowanych	304,7	769,6	563,6	348,0	63,7	0,0	0,0	0,0	957,3

Źródło: *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego w latach 2011-2020*, Wydawca Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej, str. 166-167.

Tabelę nr 16 skonstruowano w ten sposób, że dane z tabeli nr 15 przekształcono na strukturę procentową a następnie dopisano do niej dane zestawione w niniejszej pracy w tabelach nr 4, 7, 10 i 13.

Patrząc na tabelę nr 16 można zauważyć pewne podobieństwa w strukturze dochodów analizowanych gmin i strukturze dochodów wszystkich JST województwa małopolskiego w roku 2010.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) to pozycja, której poziom jest podobny w analizowanych gminach jak i w JST. Dochody z tego tytułu są dość wysokie. We wszystkich JST w Małopolsce jest to 18,57% całości dochodów. W analizowanych gminach największy udział w dochodach występuje w gminach miejskich, jest to 16,55% - 23,28% ogólnej sumy dochodów. W pozostałych analizowanych jednostkach jest to ok. 7% łącznych dochodów.

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) mają większe znaczenie dla wszystkich JST, niż dla analizowanych gmin. Dla jednostek województwa małopolskiego jest to 4,35% dochodów. W analizowanych gminach jest on najwyższy w Limanowej, gdzie stanowi on 1,05% łącznej sumy dochodów. A najmniej znaczący dla gminy Iwkowa. Jest to zaledwie 0,04% wszystkich dochodów tej gminy.

Tabela nr 16. Struktura % dochodów własnych JST województwa małopolskiego oraz analizowanych w pracy gmin w roku 2010.

WYSZCZEGÓLNIENIE	JST województwa małopolskiego	GMINY MIEJSKIE		GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE		GMINY WIEJSKIE		GMINY UZDROWISKOWE	
		Gorlice	Limanowa	Biecz	Tuchów	Łącko	Iwkowa	Krynica	Muszyna
DOCHODY OGÓLEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody własne w tym:	47,37	60,02	59,16	18,40	19,45	21,70	20,37	71,60	30,82
PIT	18,57	16,55	23,28	7,24	7,55	6,29	7,60	7,59	7,78
CIT	4,35	0,84	1,05	0,08	0,19	0,14	0,04	0,54	0,78

Podatek od nieruchomości	8,02	17,48	12,18	4,51	3,54	2,55	3,17	9,72	11,00
Podatek rolny	0,64	0,18	0,02	1,22	1,08	0,25	1,10	0,03	0,04
Podatek od środków transportowych	0,50	0,63	0,98	0,29	0,40	0,35	1,15	0,28	0,28
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,26	0,95	1,25	0,39	0,38	0,42	0,32	0,63	0,58
Opłata skarbową	0,33	1,02	1,86	0,08	0,14	0,08	0,07	0,10	0,10
Dochody z majątku	3,29	10,25	8,49	1,22	1,36	1,57	0,48	5,62	3,94
Pozostałe dochody własne	10,41	12,12 ²¹¹	10,05 ²¹¹	3,37 ²¹¹	4,81 ²¹¹	10,05 ²¹¹	6,44 ²¹¹	47,09 ²¹¹	6,32 ²¹¹

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabelach nr 14 i 15.

Podatek od nieruchomości jest najważniejszym wpływem do budżetu z grupy podatków i opłat lokalnych. Dla JST ogółem stanowi on 8,02% całości dochodów. W niektórych analizowanych gminach jest on niższy niż 8% a w niektórych wyższy. Największe znaczenie ma on dla Gorlic (17,48% całości dochodów). W Limanowej jest to 12,18% ogólnej sumy dochodów. Również wyższy podatek ten jest w gminach uzdrowskich, stanowi tu ok. 10% - 11% wszystkich wpływów. W pozostałych grupach gmin jest on o wiele niższy, co powoduje, że nie ma on tak dużego wpływu na strukturę dochodów. Stanowi on 2% - 4% całości dochodów.

Podatek rolny to mało znaczący dochód zarówno dla JST całej małopolski, jak i dla analizowanych gmin. Dość niepokojące jest to, że w gminach wiejskich jest on tak niski. W Łącku stanowi on tylko 0,14% ogólnej sumy dochodów. W Iwkowej stanowi on znacznie więcej, ale jest to raptem 1,10% dochodów. Co ciekawe, najwyższy jest on w gminach miejsko- wiejskich. Jest to granica 1,08% - 1,22% całości wpływów.

Kolejną podobną pozycją w dochodach własnych jest „podatek od środków transportowych”. Jest on niezbyt znaczący dla całości budżetu. W analizowanych dla nas

²¹¹ Do pozycji pozostałych dochodów analizowanych gmin zostały wliczone pozycje tj.: podatek leśny, wpływy z opłaty od posiadania psów, wpływy z opłaty targowej, opłata eksploatacyjna, opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu, opłata miejscowa, opłata uzdrowska, podatek od spadków i darowizn, podatek opłacany w formie karty podatkowej

gminach znajduje się on w granicach ok. 0,28% - 1,15% całości dochodów. Najmniejsze znaczenie ma on w gminach uzdrowiskowych, jest to zaledwie 0,28% dochodów. Największy dochód z tytułu tego podatku jest w gminie wiejskiej Iwkowa (1,15% wszystkich dochodów). W gminach miejskich również jest on wyższy, osiągnął on poziom 0,63% - 0,98% całości dochodów. Ogólnie mówiąc, ta pozycja nie wnosi wiele do całości dochodów zarówno w JST województwa małopolskiego jak i w analizowanych gminach.

Podatek od czynności cywilnoprawnych to pozycja, która różni się między strukturą JST a strukturą analizowanych gmin. W JST stanowi on 1,26% dochodów. Natomiast w poddanych ocenie gminach jest on znacznie niższy. Jedynie podobieństwo występuje w gminach miejskich. Dochód ten w tych gminach stanowi od ok. 1% - 1,25% łącznej sumy dochodów.

Opłata skarbową jest bardzo podobna w strukturze wszystkich jednostek. Zarówno w analizowanych gminach jak i we wszystkich JST województwa małopolskiego nie ma ona znaczenia dla dochodów własnych. W prawie wszystkich jednostkach opłata ta nie przekracza 0,33% wszystkich dochodów. Jedynym wyjątkiem są gminy miejskie Gorlice i Limanowa, gdzie pozycja ta stanowi 1,02% - 1,86% dochodów.

W gminach miejskich i gminie uzdrowiskowej Krynica „dochody z majątku” stanowią dość ważne znaczenie dla ogólnej sumy dochodów. W gminach tych stanowią one od ok. 6% - 10% wszystkich dochodów. W pozostałych analizowanych gminach, jak i również we wszystkich JST małopolski, jest to poziom w granicach 1,2 % - 3,9% całości dochodów. Niepokojący jest fakt, że w gminie wiejskiej Iwkowa wpływy z tej pozycji stanowią niespełna 0,50% ogólnej sumy dochodów. Oznaczać to może, że ta gmina jest bardzo biedna albo źle rozporządza i gospodaruje swoim majątkiem.

Pozostałe dochody to pozycja, która (po podatku dochodowym od osób fizycznych) ma ważne znaczenie dla całego budżetu. Dla niektórych jednostek stanowi ona największą część wszystkich dochodów. W tej pozycji odmienne od struktury pozostałych jednostek są struktury dochodów gmin miejsko- wiejskich, gdzie dochody te stanowią od 3% - 5% całości dochodów. Bardzo znaczącą różnicę widać w gminie uzdrowiskowej Krynica. Wpływy z tej pozycji stanowią prawie 50% całości wszystkich dochodów, dlatego też dochody własne stanowią w tej gminie aż 72% całości dochodów. Pozostałe analizowane

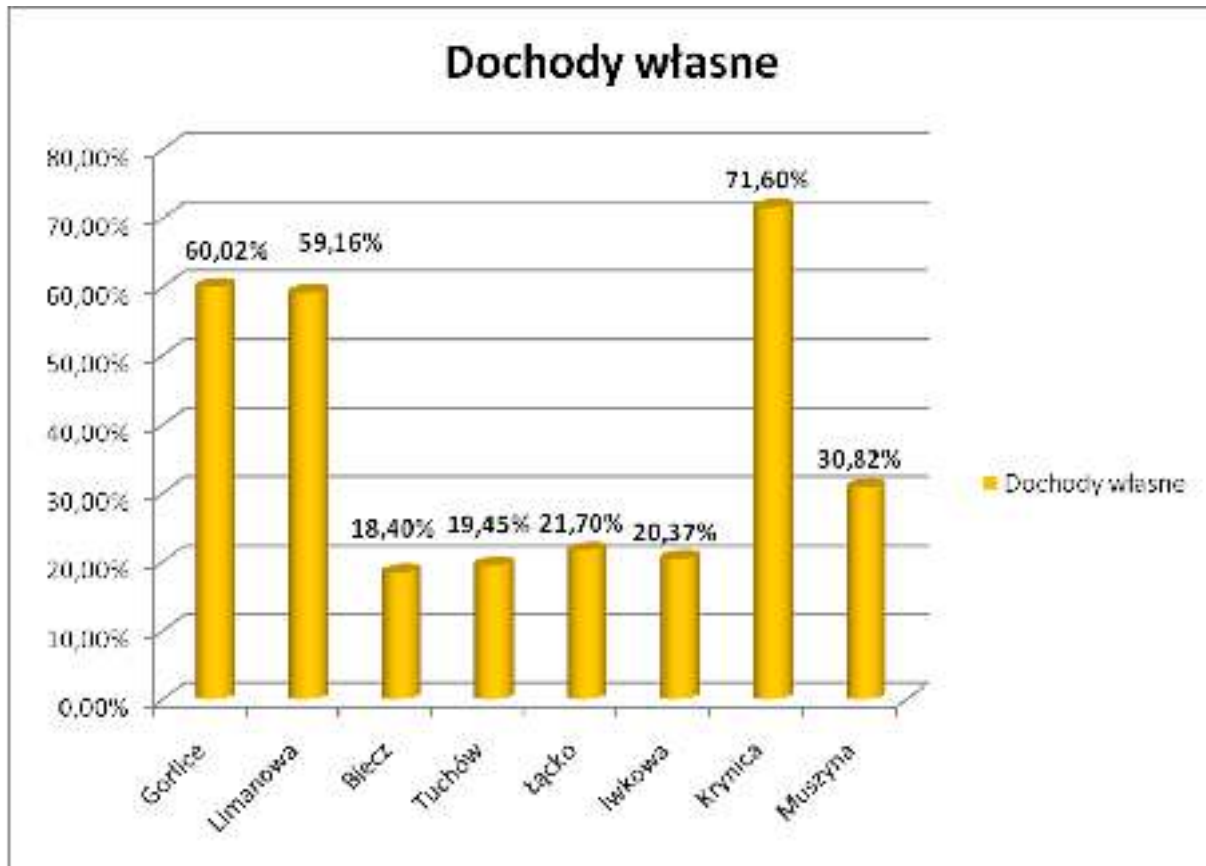
gminy oraz JST województwa małopolskiego osiągają wpływy z tego tytułu w wysokości ok. 6% - 12% łącznej sumy dochodów.

Analizując dane z tabeli nr 16 można skonstatować, że analizowane gminy w wielu pozycjach dochodów własnych są bardzo zbliżone do struktury wszystkich JST znajdujących się w województwie małopolskim. Można sądzić, że sytuacje, w których struktura jest odmienna od JST są spowodowane tym, że to powiaty i województwo są bardziej zbliżone strukturą do sumarycznych danych zamieszczonych w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego.

Najciekawszym problemem postawionym w tej części wydaje się być pytanie, czy zgodnie z założeniem Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego- dochody własne gmin będą stanowiły 51% dochodów ogółem. Jak wynika z analizy wykresu nr 13 trudno zgodzić się z tym założeniem, postawionym w Strategii Województwa Małopolskiego. Dochody własne osiągnęły poziom 51% całości dochodów jedynie w gminach miejskich i gminie uzdrowskiej Krynica. Sądząc po strukturze dochodów gminę Krynica należy jednak również zaliczyć do gmin miejskich. W pozostałych analizowanych gminach dochody własne nie stanowią 51% ogólnej sumy dochodów. Jest to zaledwie granica 19% - 31% wszystkich dochodów. Dodatkowo, warto podkreślić, że w Małopolsce większość gmin, to gminy wiejskie i miejsko- wiejskie. A jak widać na wykresie nr 13 poziom dochodów własnych jest tam bardzo niski.

Gminy miejskie to najbardziej specyficzna grupa gmin, których struktura dochodów nie pokrywa się z innymi gminami. Bardzo podobną strukturę widać natomiast w gminach wiejskich i miejsko- wiejskich. Wyodrębnienie natomiast gmin uzdrowskich nie ma, wydaje się, sensu. Jedyne bowiem podobnym strukturalnie dochodem w Krynicy i Muszynie jest opłata uzdrowska, którą posiadają. Mimo, że gminy te posiadają statut uzdrowska bardzo się od siebie różnią. Spowodowane to może być tym, że Krynica ze względu na strukturę dochodów można zaliczyć do gmin miejskich, a Muszynę zaś do gmin wiejskich.

Wykres nr 13. Struktura % ogólnej sumy dochodów własnych analizowanych gmin w roku 2010.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli nr 16.

Zakończenie

Transformacja systemowa rozpoczęta w 1989 roku miała na celu stworzenie systemu, którego podstawą jest decentralizacja zadań, kompetencji i środków. Aby tego dokonać niezbędna jest samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem władztwo podatkowe (największe wpływy zasilające dochody własne JST) gmin jest ograniczone- sprowadza się jedynie do możliwości obniżenia podatków lokalnych, a nie ma wpływu na górną stawkę podatkową. Osobną sprawą są udziały w podatkach państwowych. Gmina nie ma wpływu na ich wysokość, bowiem zarówno ich konstrukcja jak i partycypacja samych gmin jest określona przez władzę centralną.

Celem niniejszej pracy była próba identyfikacji źródeł dochodów własnych gmin i ich struktury. Odpowiedziano na 5 pytań badawczych. Najważniejszym z nich była weryfikacja założenia, znajdującego się w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego w latach 2011-2020, o wysokiej samodzielności gmin. Hipoteza mówiąca, że dochody własne gmin stanowiąc będą 51% wszystkich dochodów nie znalazła potwierdzenia. Według analiz przeprowadzonych na wybranej grupie gmin o różnym charakterze, z pewnością można powiedzieć, że postawione założenie jest mało prawdopodobne. Tylko nieliczna bowiem grupa gmin (gminy miejskie) osiągnęła próg 51% dochodów własnych. Poziom ten świadczyć może o tym, że większość gmin w województwie małopolskim nie osiąga wystarczającego poziomu samodzielności. Jednostki te muszą korzystać z dużej pomocy od państwa.

Przeprowadzone w pracy studia dotyczące literatury przedmiotu i aktów prawnych, jak również empiryczna analiza dochodów w analizowanych gmin wypełniająca główne cele pracy. Samodzielność gmin w sferze dochodowej można sprowadzić do uprawnień jakie te jednostki mają w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej na terenie, na których funkcjonuje dana jednostka samorządowa. Wpływ gmin na to, jakie podatki i opłaty lokalne zaliczą do swoich dochodów własnych, jak wysokie będą stawki udziałów, według jakich zasad przydzielane będą subwencje w praktyce jest znikomy.

Z punktu widzenia realizacji zasady samodzielności, w pozyskiwaniu dochodów ważna jest struktura dochodów budżetowych. Do najważniejszych elementów warunkujących zachowanie tej zasady należy wyposażenie gmin w stabilne i wydajne źródła dochodów, z których przynajmniej część powinny stanowić dochody związane z danym terenem (lokalną

bazą ekonomiczną) oraz stwarzające możliwości realnego wpływania na ich wydajność. Dochody gmin powinny być tak ukształtowane, aby sprzyjały rozwijaniu aktywności jednostek lokalnych. Podejmowanie samodzielnych decyzji dotyczących stanowienia danin publicznych pobieranych na danym terenie, a zatem posiadanie pełnego władztwa podatkowego przez organy samorządowe jest rozwiązaniem, które prowadzi do realnej niezależności tych jednostek.

Bibliografia

1. Adamowicz M., *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, Wyd. SGGW, Warszawa 2002
2. Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006
3. Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wyd. Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Warszawa 2007
4. Barański M., *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wyd. Adam Marszałek, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Toruń- Katowice 2009
5. Barczyk S., *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2010
6. Betkiewicz W., *Samorządność czy administrowanie*, [w:] *Powiatowa elita polityczna*, J. Wasilewski, Warszawa 2006,
7. Błaś A., *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002
8. Borodo A., *Dochody jednostek samorządu terytorialnego w świetle ustawy z 13 XI 2003 r.*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2004
9. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno finansowy*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008
10. Borodo A., *Słownik finansów samorządowych*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2007
11. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wyd. „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 2003
12. Bury P., *Finanse lokalne z elementami finansów państwa*, Wyd. Wyższa Szkoła Umiejętności w Kielcach, Kielce 2002
13. Chmaj M., *Leksykon samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza GRAF PUNKT, Warszawa 1999

14. Czarnecka A., Kruczek Z., Rypuszyński S., *Województwo nowosądeckie. Vademecum turystyczne*, Wyd. Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1988
15. Denek E., *Finanse publiczne*, Wyd. PWN, Warszawa 1997
16. Doganowski R., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższa Szkoła Zawodowa Administracji Publicznej w Sulechowie, Sulechów 2001
17. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, pod red. M. Kudej, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999
18. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe - narzędzia, decyzje, procesy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007
19. Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Wyd. Difin, Warszawa 2006
20. Gaudement P.M., *Finanse publiczne*, Wyd. PWN, Warszawa 1990
21. Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Municipium, Warszawa 1998
22. Hałaburda D.A., *Finansowanie Gminnego Samorządu Terytorialnego*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008
23. Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu gminy*, Wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006
24. Izdebski H., *Historia administracji*, Wyd. Liber, Warszawa 2001
25. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001,
26. Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Oficyna Wydawnicza Bratna, Bydgoszcz- Gdańsk 2007
27. Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006
28. Kleszcz K., Kulewski A., *Krynica- Zdrój Informator Turystyczny 2009*, Wyd. Oficyna Wydawnicza „REWASZ”, Pruszków 2009

29. Korzeniowska A., *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz- Łódź 2004
30. Kosiedowski W., *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wyd. Dom Organizatora, Warszawa 2005
31. Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005
32. Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse i prawo finansowe*, Tom I, Białystok 1993
33. Kruczek Z., „*Województwo tarnowskie- Vademecum turystyczne*”, Wyd. Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1983
34. Kubal G., *Nowy Sącz i Ziemia Sądecka*, Wyd. ROKSANA, Krosno 2001
35. Markowska- Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Monografie
36. Marszałek- Kawa J., Lutrzykowski A., *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008
37. Miaskowska-Daszkiwicz K., Szmulika B., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010
38. Michalak J., *Gorlice, Biecz i okolice. Nie tylko przewodnik*, Wyd. ROKSANA, Krosno 1998
39. Michałowski S., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, UMCS, Lublin 2004,
40. Miemieć W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2005
41. Misiąg W., Suchocka- Roguska E., Tymiński S., *Polski System Budżetowy*, Wyd. Twigger, Warszawa 1992
42. Miszczuk M., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007

43. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz- Warszawa 2001
44. Nowacka E. J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003
45. Odrzywolska B., *Folder Spotkajmy się na Śliwkowym Szlaku*, Wyd. Brzeska Oficyna Wydawnicza
46. Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa 2002
47. Oleński J., *Mienie gmin i powiatów w latach 2006-2008*, GUS we Wrocławiu, Warszawa 2009
48. Olszewski H., Popowska B., *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, Wyd. PRINTER, Poznań 1997
49. Orliński N., *„Tarnów i okolice- przewodnik”*, Wydawnictwo Sport i Turystyka, Warszawa 1982
50. Osiatyński J., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005
51. Ostaszewski J., Fedorowicz Z., *Finanse*, Wyd. Difin, Warszawa 2005
52. Owsiak S., *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002
53. Owsiak S., *Finanse publiczne- teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997
54. Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004
55. Piasecki A., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009
56. *Raport o stanie Powiatu Nowosądeckiego 1999-2002*, Opracowano pod kierunkiem Zarządu Powiatu Nowosądeckiego, Nowy Sącz 2002

57. Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000
58. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s.70
59. Ruśkowski E., Kosikowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wyd. 2, Wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006
60. Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004
61. Ruśkowski E., Salachna J., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego- Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004
62. Sochacka- Krysiak H., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Wyd. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008
63. Sochacka- Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wyd. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006
64. *Spoleczności lokalne i regionalne a ład kontynentalny i globalny*, Szczepański M., [w:] *Kregi integracji i rodzaje tożsamości*, pr. zb. pod red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Wyd. Scholar, Warszawa 2005, str. 123
65. Stahl M., Jaworska- Dębska B., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego*, Część I, Wyd. Difin, Warszawa 2010
66. Stahl M., Jaworska- Dębska B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, Część II, Wyd. Difin, Warszawa 2011
67. Stefański M., *Pozycja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Warszawa 2004
68. *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego w latach 2011-2020*, Wydawca Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej
69. Szul R., *Przestrzeń, gospodarka, państwo*, UW, Warszawa 1991

70. Szypliński M., *Organizacja i zadania przedsiębiorstw, zakładów i jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 1996
71. Tarno J., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004
72. Walczak M., Kowalczyk M., *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Wyd. Difin, Warszawa 2010
73. Wasilewski J., *Powiatowa elita polityczna*, Warszawa 2006
74. Wesołowski W., Włodarek J., *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Wyd. Scholar, Warszawa 2005
75. Wielek J., *Limanowa. Spacerem po mieście i okolicy. Przewodnik*, Limanowa 1998
76. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku, Pułtusk 2003
77. Wytrażek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Wyd. Kul, Lublin 2009
78. Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008

Netografia

1. <http://bip.raczki.pl/index.php?id=99> (data odczytu 19.03.2012)
2. http://samorzady.polska.pl/leksykon/index,Jednostki_organizacyjne_samorządu_teryto_rialnego,id,13206.htm (data odczytu: 23.03.2012 r.)
3. <http://www.um.jelcz-laskowice.finn.pl/index.jsp?bipkod=/002/009>,
(data odczytu: 23.03.2012)
4. http://samorzady.polska.pl/leksykon/index,Zaklad_budzetowy,id,13251.htm,
(data odczytu: 25.03.2012)
5. <http://www.gmina.gorlice.pl/index.php?pid=93> (data odczytu: 08.05.2012)
6. http://www.ug.limanowa.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=73&lang=pl, (data odczytu: 08.05.2012)

7. http://www.ug.limanowa.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=73&lang=pl, (data odczytu: 08.05.2012)
8. http://www.biecz.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&sub=8&menu=9&strona=1, (data odczytu: 08.05.2012)
9. <http://www.tuchow.pl/>, (data odczytu: 25.05.2012 r.)
10. <http://www.lacko.pl/historia-i-tradycje.html> (data odczytu: 08.05.2012)
11. http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Gorlice++gmina+miejska/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 20.06.2012 r.)
12. http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Limanowa++miasto/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 20.06.2012 r.)
13. https://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Biecz/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 21.06.2012 r.)
14. http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Tuchow/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 25.06.2012 r.)
15. http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Lacko/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 27.06.2012 r.)
16. http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Iwkowa/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 27.06.2012 r.)
17. http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Krynica/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 27.06.2012 r.)
18. http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Muszyna/podmiotowe/Budzet+i+majatek/Budzet/2010/ (data odczytu: 28.06.2012 r.)

Akty normatywne

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. nr 91, poz. 576 z późn. zm. Art. 4)
3. Ustawa o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 r., art. 30, pkt. 2
4. Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997 nr 9, poz. 43 z późn. zm.
5. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104).
6. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego(Dz. U. Nr 203 poz. 1966).
7. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969)
8. Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym, (Dz. U. z 2002 roku, Nr 200, poz. 1682 z późniejszymi zmianami), tekst jednolity
9. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 roku, Nr 121, poz. 844 z późn. zm., tekst jednolity)

Spis tabel

Tabela nr 1. Analiza porównawcza samorządu gminnego, powiatowego i województwa	16
Tabela nr 2. Wielkość i struktura dochodów gminy miejskiej Gorlice w 2010 roku	84
Tabela nr 3. Wielkość i struktura dochodów gminy miejskiej Limanowa w 2010 roku	87
Tabela nr 4. Struktura % dochodów gmin miejskich Gorlic i Limanowej w roku 2010	88
Tabela nr 5. Wielkość i struktura dochodów gminy miejsko- wiejskiej Biecz w 2010 roku.....	93
Tabela nr 6. Wielkość i struktura dochodów gminy miejsko- wiejskiej Tuchów w 2010 roku	96
Tabela nr 7. Struktura % dochodów gmin miejsko- wiejskich uzyskanych w roku 2010	99
Tabela nr 8. Wielkość i struktura dochodów gminy wiejskiej Łącko w 2010 roku	103
Tabela nr 9. Wielkość i struktura dochodów gminy wiejskiej Iwkowa w 2010 roku	106
Tabela nr 10. Struktura % dochodów gmin wiejskich uzyskanych w roku 2010.....	110
Tabela nr 11. Wielkość i struktura dochodów gminy uzdrowskiej Krynica w 2010 roku	115
Tabela nr 12. Wielkość i struktura dochodów gminy uzdrowskiej Muszyna w 2010 roku	117
Tabela nr 13. Struktura % dochodów gmin uzdrowskich uzyskanych w roku 2010	119

Tabela nr 14. Struktura % dochodów uzyskanych w 2010 roku przez poszczególne grupy gmin	124
Tabela nr 15. Dochody JST z terenu województwa małopolskiego w latach 2008-2015	133
Tabela nr 16. Struktura % dochodów własnych JST województwa małopolskiego oraz analizowanych w pracy gmin w roku 2010	134

Spis wykresów

Wykres nr 1. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gmin miejskich Gorlic i Limanowej w roku 2010	90
Wykres nr 2. Struktura % dochodów własnych w gminach miejskich w 2010 roku	91
Wykres nr 3. Dotacje i subwencje pozyskane z budżetu państwa przez gminy miejskie w 2010 roku (w %)	92
Wykres nr 4. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gmin miejsko- wiejskich Biecz i Tuchów w roku 2010	100
Wykres nr 5. Struktura % dochodów własnych w gminach miejsko- wiejskich w 2010 roku	101
Wykres nr 6. Struktura % dochodów z budżetu państwa w gminach miejsko- wiejskich w 2010 roku	102
Wykres nr 7. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gmin wiejskich Łącko i Iwkowa w roku 2010	111
Wykres nr 8. Struktura % dochodów własnych w gminach wiejskich w 2010 roku	112

Wykres nr 9. Struktura % dochodów z budżetu państwa w gminach wiejskich w 2010 roku	113
Wykres nr 10. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gmin uzdrowiskowych w roku 2010	120
Wykres nr 11. Struktura % dochodów własnych w gminach uzdrowiskowych w 2010 roku	121
Wykres nr 12. Struktura % dochodów z budżetu państwa w gminach uzdrowiskowych w 2010 roku	123
Wykres nr 13. Struktura % ogólnej sumy dochodów własnych analizowanych gmin w roku 2010	138