



Złożenie pracy online: <b>2015-09-21 22:30:58</b> Kod pracy: <b>13417</b>
--

Marcelina Racoń  
(nr albumu: 21266\*Z/LIC)

Praca licencjacka

## **DOCHODY I WYDATKI BUDŻETU GMINY NOWY SĄCZ**

## **REVENUE AND EXPENDITURE OF THE MUNICIPAL BUDGET NOWY SACZ**

Wydział: Nauk Społecznych i Informatyki  
Kierunek: Zarządzanie  
Specjalność: logistyka  
Promotor: dr Andrzej Gwizdź

## **Streszczenie**

W pracy zanalizowano dochody i wydatki budżetu miasta Nowego Sącza w latach 2010-2013. Celem była odpowiedź na pytanie w jaki sposób i w jakim stopniu miasto realizuje i jak finansuje cele zapisane w strategii rozwoju Nowego Sącza 2020 uchwalonej przez Radę Miasta 17 grudnia 2008 roku. W pracy wykorzystano dokumenty Urzędu Miasta : Uchwały budżetowe, sprawozdania z wykonania budżetu, Strategię rozwoju miasta a także szeroko rozumianą literaturę przedmiotu dotyczącą pozycji gminy w ustroju naszego Państwa, konstrukcji jej budżetu czy źródeł jej finansowania. Na podstawie przeprowadzonej analizy finansowej budżetu gminy Nowy Sącz wykazano, że w latach 2010 i 2013 wydatki przekraczały dochody i występował deficyt budżetowy. Wynikało to z przyjętej strategii intensywnego inwestowania przez gminę. W związku z tym gmina zredukowała wydatki na mniej istotne potrzeby, dzięki czemu w 2011 i 2012 roku zanotowano nadwyżkę budżetową. Praca składa się z trzech rozdziałów merytorycznych, wstępu, zakończenia, spisu tabel, rysunków oraz bibliografii.

## **Słowa kluczowe**

*Gmina, Strategia, Rozwój, Budżet, Samorząd terytorialny, Zarządzanie*

## **Abstract**

The study analyzed the revenue and expenditure budget of the city of Nowy Sacz in 2010-2013. The aim was to answer the question of how and to what extent the city implements and finances as the objectives set in the development strategy of Nowy Sacz in 2020 by the City Council passed 17 December 2008. In this work documents the City Council Resolutions budget, reports on the implementation of the budget, the city's development strategy as well as the wider literature concerning the position of municipalities in the system of our State, its budget structure and sources of funding. On the basis of the financial analysis of the municipal budget Nowy Sacz showed that between 2010 and 2013, expenses exceeded revenues and the budget deficit appeared. This resulted from the strategy of intensive investments by the municipality. Therefore, the municipality has reduced spending on less important needs, so that in 2011 and 2012 recorded a budget surplus .. The work consists of three chapters substantive introduction, completion, table of tables, figures and graphs, and a bibliography.

## **Keywords**

*The municipality, Strategy, Development, Budget, Local Government, Management*

*Składam serdeczne podziękowania  
dr Andrzejowi Gwiżdż  
za poświęcony czas, okazane zrozumienie,  
życzliwość oraz inspirację  
i cenne uwagi dydaktyczno - naukowe  
przekazane podczas pisania niniejszej pracy.*

## Spis treści

Wstęp.....	2
Rozdział 1_Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego.....	4
1.1. Samorząd terytorialny .....	4
1.2. Gmina i jej zadania.....	14
1.3. Źródła finansowania gminy.....	22
1.4. Budżet jako podstawa gospodarki gminy.....	28
Rozdział 2_Gmina Nowy Sącz jako obiekt badań.....	38
2.1. Ogólna charakterystyka Nowego Sącza jako gminy.....	38
2.2. Uwarunkowania i strategia rozwoju Nowego Sącza.....	42
Rozdział 3_Analiza dochodów i wydatków gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013 .....	53
3.1. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013 .....	53
3.2. Wielkość i struktura wydatków w latach 2010-2013 .....	68
3.3. Budżet Nowego Sącza w latach 2010-2013 a realizacja strategicznych celów miasta....	82
Zakończenie .....	93
Bibliografia.....	94
Spis tabel .....	99
Spis rysunków .....	99

## WSTĘP

W Polsce tradycje samorządności są bardzo mocno ugruntowane. Jednakże przez dziesiątki lat drugiej połowy XX wieku, instytucje samorządowe nie odgrywały niemal żadnego znaczenia, co wynikało z założeń ideologicznych PRL - minionego ustroju. Przemiany zapoczątkowane w latach dziewięćdziesiątych przyniosły odbudowę struktur samorządowych. Powstała jednak konieczność dostosowywania wprowadzonych rozwiązań do zmieniającej się rzeczywistości. Dlatego też samorząd terytorialny w Polsce od momentu reaktywowania go w 1990 roku ulegał licznym reformom dostosowawczym, które w istotny sposób wpłynęły na jego obecny kształt. Zmiany te przebiegały ewolucyjnie, wynikając z konieczności uwzględniania nowych potrzeb lokalnych społeczności. Społeczeństwo, bowiem, stopniowo przyswaja ideę samorządności i partycypacji obywatelskiej i w coraz większym stopniu dostrzega znaczenie demokracji lokalnej. Samorząd terytorialny w Polsce dzieli się na trzy szczeble: wojewódzki, powiatowy i gminny. Jednostką samorządu terytorialnego, która znajduje się najbliżej obywateli jest gmina. Stanowi ona podsystem administracji publicznej, a także wspólnotę mieszkańców, zamieszkującą określony teren. Do zadań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

W niniejszej pracy skoncentrowano się na formach finansowania oraz kierunkach wydatków w gminie Nowy Sącz w latach 2010-2013 czyli na budżecie gminy. Celem jest analiza budżetów Gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013 oraz ocena realizacji i stopnia finansowania strategicznych celów Miasta. Dla realizacji celu pracy skupiono się na badaniu Uchwał Budżetowych Miasta Nowy Sącz, Sprawozdań z wykonania budżetów Gminy Nowy Sącz oraz Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020 uchwalonej przez Radę Miasta.

Pracę tą podzielono na trzy rozdziały, w obrębie których wyróżniono dodatkowo podrozdziały.

W rozdziale pierwszym (o charakterze teoretycznym) została omówiona, na podstawie literatury przedmiotu, charakterystyka funkcjonowania samorządu terytorialnego. W dalszej części skupiono się na samorządzie gminnym – zostały wyjaśnione zadania gminy, źródła jej finansowania, oraz zasady konstruowania i finansowania budżetu.

W rozdziale drugim scharakteryzowano gminę Nowy Sącz – było miasto wojewódzkie-a obecnie stolicę Regionu Śląskiego, prawie 85 tysięczne miasto na prawach powiatu.

W rozdziale drugim przedstawiono również uchwaloną 17 grudnia 2008 roku Strategię Rozwoju Nowego Sącza 2020. Podjęcie prac nad strategią stanowi najczęściej pierwszy, często kluczowy etap skutecznego zarządzania każdą organizacją. Strategia rozwoju miasta jako dokument definiujący najważniejsze potrzeby społeczne, gospodarcze i środowiskowe w postaci priorytetów i celów długookresowych wskazuje, poprzez kierunki działań oraz przedsięwzięcia, określoną alokację zasobów, która w możliwie najlepszy sposób powinna przyczynić się do realizacji pożądanej wizji rozwoju. Tworzenie strategii jest działaniem ciągłym, stale zorientowanym na dbanie o realizację określonych zamierzeń. Nabiera szczególnego znaczenia, w momencie stwierdzenia obecności w otoczeniu miasta szans lub zagrożeń, które mogą znacząco modyfikować dotychczasowe założenia odnoszące się do pożądanej przyszłości.

Ostatni rozdział pracy zawiera analizę dochodów i wydatków Gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013. Przedstawiono analizę dochodów w omawianych latach w podziale na dochody własne oraz subwencje i dotacje pochodzące z budżetu państwa, ich wielkość i strukturę. Przedstawiono również analizę wydatków Nowego Sącza w latach 2010-2013 według działów klasyfikacji budżetowej (ich wielkość i strukturę). Rozdział trzeci zawiera również analizę wykonania budżetu miasta w omawianych latach a także realizację przez miasto strategicznych celów miasta. Całość pracy zostanie podsumowana zakończeniem, a także udokumentowana bibliografią.

## Rozdział 1

### Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego

#### 1.1. Samorząd terytorialny

Samorządność to samo-rządzenie, a więc rozwiązywanie własnych spraw, przez samych zainteresowanych, na własną odpowiedzialność. Aby samorządność mogła mieć miejsce, musi istnieć pewna grupa ludzi, która ma wspólne interesy i wspólne sprawy do rozwiązania, a więc pewna wspólnota. Samorząd to więc system służący do reprezentowania jej interesów i rozwiązywania jej własnych spraw, to instytucja, która tworzy ramy prawne dla samorządności obywateli. Zatem samorząd obejmuje:

- wspólnotę zainteresowanych ludzi,
- władze, które ci ludzie wybierają dla rozwiązywania wspólnych spraw,
- majątek należący do tej wspólnoty.

Instytucja współczesnego samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji. Jej rezultatem były dwa rozbieżne pojęcia samorządu. Samorząd w znaczeniu prawnym (korporacyjnym), rozumiany jest jako *„wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej”*<sup>1</sup>. Na tym tle zrodziło się pojęcie „pośredniej administracji państwowej”, która to administracja nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, lecz przez samodzielne, tzn. zdolne do działań prawnych podmioty, administrujące zadaniami państwowymi. Administracja taka jest administracją zdecentralizowaną. Wyodrębnienie bezpośredniej i pośredniej administracji państwowej ma znaczenie praktyczne, bowiem administracja pośrednia stoi w zasadzie poza ciągiem instancyjnym (podporządkowaniem hierarchicznym) bezpośrednich organów państwowych. Drugie ujęcie samorządu w znaczeniu politycznym, oznacza *„honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych, chodzi tu zatem jedynie o samorządność personalną”*.<sup>2</sup>

Drogę do ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego utorowała „Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego” uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22-26 września 1985 r. w Rio de Janeiro. Stanowi ona, iż *„Samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz*

---

<sup>1</sup> B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s.19-25.

<sup>2</sup> Tamże, s.26.

*lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” oraz,  
że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej”<sup>3</sup>.*

Podobne przepisy zawiera Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona dnia 15 października 1985 r. Zgodnie z jej brzmieniem:

- zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji,
- samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność, dla dobra mieszkańców,
- podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub ustawie. To postanowienie nie wyklucza jednak zlecenia komunalnym korporacjom terytorialnym określonych kompetencji w ramach ustaw,
- komunalne korporacje terytorialne mają w ramach ustaw prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom,
- nadzór administracyjny nad komunalnymi korporacjami terytorialnymi może być sprawowany tylko w sposób określony w konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych, celem nadzoru nad działalnością komunalną może być zasadniczo tylko zapewnienie przestrzegania ustaw i zasad konstytucji. Nadzór ten w odniesieniu do zadań, które zostały komunalnym korporacjom terytorialnym powierzone, obejmować może kontrolę celowościową,
- nadzór nad komunalnymi korporacjami terytorialnymi należy tak wykonywać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru i znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów.<sup>4</sup>

Istnieje bardzo wiele definicji samorządu terytorialnego. Jedna z nich uznaje samorząd terytorialny jako najważniejszą formą samorządności, rozumianej jako przesunięcie w obrębie administracji publicznej kompetencji do załatwiania pewnej grupy spraw, tj. odebranie ich

---

<sup>3</sup> A. Skibiński, M. Wolak, Samorząd terytorialny III RP – próba refleksji, PWSZ IPiA Studia Lubuskie, Tom X., Lubin 2010.

<sup>4</sup>Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, D.U. 1994 r., nr 124, poz. 607.

scentralizowanej administracji rządowej i powierzenie ich do samodzielnego rozwiązywania tej grupie społecznej, której te sprawy dotyczą<sup>5</sup>.

Samorząd terytorialny rozumiany jest również jako organizacja społeczności lokalnej (gmina, powiat) lub regionalnej (województwo samorządowe) i jednocześnie forma administracji publicznej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę i względnie samodzielnie decydują o realizacji zadań administracyjnych, wynikających z potrzeb tej wspólnoty na danym terytorium i dozwolonych samorządowi przez ustawy, pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej<sup>6</sup>.

Samorząd terytorialny to forma organizacji społeczności lokalnych powołana do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w interesie mieszkańców. Samorząd terytorialny jest podstawową, demokratyczną formą decentralizacji władzy wykonawczej; realizuje istotną część zadań publicznych określoną przez ustawy — ma wielostronne zadania w zakresie m.in. podnoszenia stanu gospodarczego, kulturalnego i zdrowotnego danego terenu, wykonywane pod nadzorem właściwych organów państwowych w imieniu własnym (ma osobowość prawną) i na własną odpowiedzialność; posiada własny majątek i dochody<sup>7</sup>.

Zdaniem J. Panejki, samorząd „*jest opartą na przepisach prawa zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego*”<sup>8</sup>. M. Chmaj twierdzi natomiast, że „*pod pojęciem samorządu rozumiemy ustalony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami w zakresie administracji państwowej (publicznej), a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym*”<sup>9</sup>. Jego zdaniem, samorząd terytorialny *jawi się jako wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki*

---

<sup>5</sup> B. Dolnicki, Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach, [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000, s. 160 i n.

<sup>6</sup> [http://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d\\_terytorialny](http://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d_terytorialny) [data odczytu 20.01.2015]

<sup>7</sup> S. Dębski, Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne, Grudziądz 2014, s. 45.

<sup>8</sup> J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wyd. Przemiany, Warszawa 1990, s. 43.

<sup>9</sup> Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, pr. zb. pod red. M. Chmaja, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa 2007, s. 13.

umożliwiającej realizację nałożonych nań zadań”. Zdaniem natomiast J. Regulskiego „samorząd terytorialny to zdecentralizowana forma administracji publicznej, powołany z mocy prawa związek lokalnego lub regionalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej oraz wyposażony w środki materialne umożliwiające realizację nałożonych zadań i przyznanych uprawnień”<sup>10</sup>.

Konstytucja RP określa samorząd jako : „wspólnotę ludzi istniejącą z mocy prawa i obejmującą ogół mieszkańców jednostki terytorialnej. W innym miejscu wskazano natomiast, iż „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”<sup>11</sup>.

Samorząd terytorialny jest instytucją działającą we wszystkich systemach demokratycznych. Działa w nich pod ochroną państwa, we własnym imieniu (posiada osobowość prawną). Jego kompetencje obejmują z reguły całą działalność publiczną, którą nie zajmują się organy państwowe. Nadzór państwa nad samorządem ma jedynie kontrolować zgodność z prawem działań samorządu, nie kontrolując konkretnej polityki.

Samorząd terytorialny rozwijał się stopniowo z systemu wspólnoty sąsiedzkiej mieszkańców jednej miejscowości (gminy, miasta), obejmował potem szersze jednostki terytorialne. Podstawowe instytucje samorządu terytorialnego ukształtowały się w Europie w XIX wieku. Po II wojnie światowej ustalił się podział samorządu terytorialnego na lokalny (jego zasady określa Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985, ratyfikowana przez Polskę) i regionalny.

Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce sięgają okresu średniowiecza. Jednak w nowoczesnej formie kształtować się zaczął po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., głównie w oparciu o wzorce francuskie i niemieckie. Konstytucja Marcowa z 1921 r. zapowiadała w miarę ujednoczony trójstopniowy system samorządu terytorialnego na obszarze całego państwa. Do częściowej realizacji tej zapowiedzi doszło dopiero w 1933 r. na mocy ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Nazywano ją także ustawą scaleniową, ponieważ scalała różne rozwiązania na poszczególnych terenach porozbiorowych. Wprowadzono w niej jednolity system samorządu terytorialnego. Organami

---

<sup>10</sup> J. Regulski, M. Kulesza, Droga do samorządu: od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989), Wyd. Wolter Kluwers, Warszawa 2009, s. 35.

<sup>11</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz.483 z późn. zmianami.

<sup>12</sup> J. Regulski, M. Kulesza, Droga do samorządu: od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989), op.cit., s. 47.

uchwałodawczymi samorządu terytorialnego były wybieralne rady gminne, miejskie i powiatowe. Samorząd terytorialny na szczeblu wojewódzkim nie został zorganizowany, z wyjątkiem Śląska. Organami wykonawczymi były wybieralne przez rady zarządy gminne, miejskie i powiatowe.

Po drugiej wojnie światowej przystąpiono do przebudowy ustroju społeczno-politycznego. Oprócz tego, że tworzono organy nowej władzy (tak zwane rady narodowe), podstawowe zręby ustroju administracji terenowej oparto na wzorach Polski przedwrześniowej. Było to konsekwencją uznania w Manifeście Lipcowym za obowiązujące zasad Konstytucji Marcowej z 1921 r., dotyczących organizacji aparatu państwowego. W ten sposób powstała szczególna struktura organów administracji terenowej, która przeszła do historii pod nazwą dualizmu administracyjnego.

Z przedwojennymi wzorami zerwano w 1950 r., wprowadzając przepisy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>13</sup>. Całość kompetencji zniesionych organów przekazano radom narodowym i ich organom wykonawczo-zarządzającym prezydiom, jako terenowym organom jednolitej władzy państwowej. I to był koniec samorządu terytorialnego w Polsce na długie lata.

Dziś samorząd terytorialny uważany jest za jeden z konstytutywnych elementów demokratycznego państwa prawnego. Świadczą o tym Światowa Deklaracja Samorządu Terytorialnego oraz Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, jako ustawodawstwo oraz praktyka wszystkich krajów demokratycznych. Nic więc dziwnego, że do pierwszych decyzji odradzającej się demokratycznej Polski należało reaktywowanie samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny reaktywowany został w 1990 na szczeblu gminy (nazwę samorząd terytorialny otrzymał wówczas samorząd gminny) i mający reprezentację na szczeblu województwa. Został rozbudowany w wykonaniu przepisów Konstytucji RP z 1997 roku uznających gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i wymagających utworzenia samorządu regionalnego. W związku z reformą podziału administracyjnego kraju (od 1 I 1999 roku) nastąpiły także zmiany dotyczące samorządu terytorialnego. W celu zapewnienia mieszkańcom większego wpływu na podejmowanie decyzji lokalnych oraz ograniczenia roli władzy centralnej powołane zostały (na mocy ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie wojewódzkim) samorządowe powiaty i województwa (liczbę województw zmniejszono z 49 do 16), przy czym powiat i województwo nie stanowią instancji administracyjnej w stosunku do gminy. Dla

---

<sup>13</sup> Tamże., s. 52.

województwa przyjęto model dualistyczny: obok samorządu terytorialnego działa wojewoda, jako organ administracji rządowej, reprezentujący rząd

Podstawą podziału zadań między administrację państwową, w tym rządową, oraz samorząd terytorialny, jak również między różnymi szczeblami samorządu terytorialnego jest *zasada pomocniczości (subsydiarności)*, sformułowana w Konstytucji RP<sup>14</sup>. Problemy, które nie mogą być rozwiązane przez samych obywateli i ich grupy (w tym organizacje pozarządowe), powinny być załatwiane na jak najniższym spośród możliwych szczebli administracji publicznej. Państwo ma być pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji, działających w jego ramach i będących niejako „bliżej” obywatela. Zasada pomocniczości wyznacza podział kompetencji. Przyjęcie zasady, że państwo jest organizacją pomocniczą, oznacza ograniczanie kompetencji administracji rządowej, a więc ich decentralizację i przekazywanie „w dół” jednostkom znajdującym się „bliżej” obywatela (zasada decentralizacji). Przekazanie uprawnień i odpowiedzialności następuje, bowiem nie w wyniku jednostronnej decyzji, ale jako skutek zmiany prawa, obejmującego przekazanie uprawnień wraz z odpowiedzialnością za realizację pewnych zadań. Cofnięcie ich wymaga znowu zmiany prawa. Decentralizacja państwa oznacza ograniczanie zadań i odpowiedzialności administracji rządowej. Zadania i środki niezbędne dla ich realizacji, są przekazywane ustawowo organom samorządowym, w tym przede wszystkim władzom regionalnym i lokalnym, wybieranym bezpośrednio przez mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych. Problem decentralizacji jest szczególnie istotny w Polsce, która musi przekształcić dawny, scentralizowany ustrój w ustrój demokratyczny, służący potrzebom swych obywateli.

Kolejną zasadą działania samorządu terytorialnego jest *unitarność*. Zgodnie z nią państwo stanowi całość, a gminy, powiaty i województwa nie są autonomiczne w stanowieniu prawa. Podstawę istnienia samorządu terytorialnego stanowi obowiązujące prawo, które określa także zakres spraw przekazanych samorządom oraz środki, jakimi one mogą się posługiwać. Konstytucja RP bardzo wyraźnie formułuje prawa samorządu. Art. 15 ust. 1 stwierdza: „*Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej*”.<sup>15</sup> Jednostki samorządu terytorialnego są, więc tylko administracją zdecentralizowaną, czyli powstają i działają tylko na podstawie prawa krajowego (ustaw bądź

<sup>14</sup> H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004, s. 67.

<sup>15</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zmianami.

rozporządzeń naczelnych organów administracyjnych). Samorządy działają w ramach państwa. Państwo jest tą organizacją wszystkich obywateli, która odpowiada za ich bezpieczeństwo oraz za stworzenie możliwości rozwoju.

Działalność samorządów dotyczy tylko pewnych fragmentów spraw publicznych i musi być podporządkowana ogólnokrajowemu prawu i interesom obywateli państwa, jako całości. Dlatego tylko część spraw jest przekazywana samorządom, jako zadania własne, za które w pełni ponoszą one odpowiedzialność. Natomiast zawsze w gestii administracji rządowej pozostaną te sprawy, które muszą być regulowane w jednakowy sposób na terenie całego kraju w imię równości wszystkich obywateli. W gestii administracji rządowej muszą też pozostać wszystkie instytucje kontrolne odpowiedzialne za przestrzeganie prawa.

Samorząd wykonuje zadania na własną odpowiedzialność. bez skrupowania. Nadzór administracji rządowej ograniczony jest do kryterium legalności z wykluczeniem celowości (*zasada względnej samodzielności*). Wykonywanie zadań przez samorząd terytorialny gwarantują przyznane mu podstawowe atrybuty samodzielności, w szczególności:

- osobowość prawna,
- prawo własności i niezależne dysponowanie własnym majątkiem,
- prawo uchwalania własnego budżetu i dysponowania swymi środkami finansowymi, a także zaciągania pożyczek, kredytów, emisji obligacji itp. zgodnie z ustawą o finansach publicznych,
- własna administracja,
- prawo do ustalania sposobu realizacji swych zadań oraz
- prawo do ustalania organizacji urzędu, własnych przedsiębiorstw i innych własnych jednostek.

Samodzielność samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej Samorząd ma prawo zaskarżyć do sądu powszechnego wszelkie działania, które naruszają jego samodzielność.

Radni oraz wójtowie gmin, burmistrzowie i prezydenci miast wybierani są w wyborach demokratycznych, powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych (*zasada demokracji*).

Polski system samorządowy zbudowany jest na zasadzie odrębności zadań jednostek samorządu terytorialnego różnych typów. Pomiędzy gminami, powiatami i województwami nie ma zależności hierarchicznej. Gminy nie podlegają powiatom, powiaty nie podlegają województwom. Jeżeli nawet dziedziny działania różnych typów jednostek samorządu są identyczne (pomoc społeczna, drogi, edukacja), to ich zakresy zadań nie kolidują ze sobą

nawzajem się uzupełniają. Zasada ta została zastosowana w celu ochrony autonomii jednostek samorządu.

Skuteczne rozwiązywanie problemów wymaga jednak często działań niestandardowych. Podejmowanie decyzji, szczególnie inwestycyjnych, w oparciu jedynie analizy dotyczące niewielkiego obszaru, jest często ekonomicznie nieracjonalne. Dlatego z punktu widzenia efektywności procesów rozwojowych, a także dla obniżenia kosztów świadczenia usług, konieczna jest koordynacja działań poszczególnych jednostek samorządu, a w niektórych dziedzinach ścisła ich współpraca. Polski system samorządowy umożliwia różne formy współpracy. W celu wspólnego wykonywania zadań jednostki samorządu mogą zakładać związki komunalne i stowarzyszenia; mogą zawierać porozumienia i przekazywać sobie nawzajem środki na ich realizację. Najczęstszymi przykładami udanej kooperacji samorządowej są wspólne bądź skoordynowane inwestycje ekologiczne: oczyszczalnie ścieków, systemy kanalizacyjne, sieć gazowa itp. Po utworzeniu powiatów zanotowano przypadki wspólnej administracji dróg dla wszystkich gmin w obrębie powiatu. Coraz więcej jest przykładów udanej współpracy gmin i powiatów w dziedzinie edukacji i pomocy społecznej, współpracy podyktowanej poważnymi niedostatkami finansowymi. Dla wspólnego rozwiązywania trudnych problemów i wspólnego rozwoju samorządy powołują związki międzygminne. Związki te służą wspólnej realizacji zadań, które można bardziej efektywnie realizować we współpracy z sąsiadami.

Samorząd terytorialny w Polsce jest trójszczeblowy. Kolejne szczeble to najniższy i podstawowy - gmina, następnie lokalny - powiat oraz regionalny województwo. Każdy z tych szczebli zasadniczego podziału kraju jest unormowany oddzielną ustawą i podlega odrębnej charakterystyce.

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Jej istnienie reguluje Konstytucja RP z 1997 r. W skład gminy wchodzi wszyscy mieszkańcy. Przy czym przynależność do wspólnoty gminnej jest przymusowa. Gmina ma osobowość prawną. Wykonuje zadania własne (określone ustawą o samorządzie gminnym) oraz zlecone. Organami gminy są rada gminy oraz wójt/burmistrz/prezydent. Rada gminy jest organem prawodawczym i kontrolnym. Wybierana jest w wyborach bezpośrednich. Rada obraduje na sesjach. Podejmuje na nich uchwały, które są prawem obowiązującym na danym obszarze. Rada kontroluje również organ wykonawczy, którym jest wójt/burmistrz/prezydent. W tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent. Wszystko zależy od wielkości i rodzaju gminy. Bez względu jednak na nazwę organ ten posiada jednakowe kompetencje.

Organ ten odpowiada za prowadzenie polityki finansowej i realizację budżetu gminy. Ze swojej pracy wójt jest rozliczany przez radę gminy. Formą tego jest udzielanie lub nieudzielanie absolutorium<sup>16</sup>.

Powiat jest pośrednią jednostką samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie powiatowym ustanawia dwie kategorie powiatów. Pierwszy rodzaj to powiaty, które swym obszarem obejmuje całe terytoria graniczących z sobą gmin (powiat ziemski), drugi rodzaj to powiaty obejmujące cały obszar miasta (miasto na prawach powiatu). Przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu powiatów i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponad gminnym w zakresie: infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego Akty prawne mogą także określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Powiat wykonuje ustawowe zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy w oparciu o zawarte porozumienie powiat może przekazać jej zadania z zakresu swojej właściwości.

Organami powiatu są rada powiatu (organ uchwałodawczy) i zarząd powiatu (organ wykonawczy). Rada z uwagi na swój społeczny charakter nie może obradować ciągle. Jej charakter pracy jest sesyjny, a sesje są czasowo ograniczone. Z uwagi na szeroki zakres zadań rady istnieje potrzeba przekazywania części jej zadań innym organom do rozstrzygnięcia - z wyłączeniem spraw zastrzeżonych do właściwości rady - do zaopiniowania, bądź opracowania projektu rozstrzygnięcia. Organ uchwałodawczy może powołać ze swojego grona komisje doraźne bądź stałe, które będą wykonywać określone przez radę zadania.

Zarząd jest organem wykonawczym powiatu. W skład zarządu powiatu *wchodzi* starosta, jako przewodniczący, wicestarosta oraz pozostali członkowie w liczbie od 1 do 3 osób, wybrani przez radę powiatu ze swego grona bądź spoza składu rady. Zarząd wykonuje uchwały rady powiatu oraz zadania powiatu określone przepisami prawa. Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb,

---

<sup>16</sup> E. Nowacka, Samorząd terytorialny w ustroju państwowym., Wyd. LexisNexis, Warszawa 2003, s. 78.

inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu, które wspólnie tworzą powiatową administrację zespoloną. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu, jako jego przewodniczący i starostwa powiatowego, jako jego kierownik. Jest on zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Staroście przysługuje kompetencja podejmowania działań o charakterze doraźnym, w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, z wyłączeniem możliwości wydawania przepisów porządkowych<sup>17</sup>.

Województwo oznacza jednostkę samorządu terytorialnego, którą tworzy regionalna wspólnota samorządowa. Jest ona największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju ustanowioną w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Regionalne usytuowanie samorządu województwa sprawia, że jest on właściwy w sprawach określania strategii rozwoju województwa, realizowanej przez programy wojewódzkie. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: infrastruktury technicznej (drogi publiczne i transport); infrastruktury społecznej (edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe, promocja i ochrona zdrowia, kultura i ochrona jej dóbr, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, kultura fizyczna i turystyka, ochrona praw konsumentów, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy); bezpieczeństwa publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego (modernizacja terenów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska). Ustawy mogą także określać sprawy należące do zakresu działania województwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa. Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

Organami województwa są: sejmik województwa i zarząd województwa. Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa.. Zakres działania sejmiku województwa obejmuje najważniejsze sprawy regionalnej wspólnoty samorządowej oraz funkcjonowania jej władz. W skład jego wchodzi radni w liczbie trzydziestu w województwach liczących do 2.000.000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde

---

<sup>17</sup> E. Nowacka, Samorząd terytorialny w ustroju państwowym., op.cit., s.80.

kolejne rozpoczęte 500.000 mieszkańców. Sejmik obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Zarząd jest organem wykonawczym województwa. W skład pięcioosobowego zarządu wchodzi marszałek województwa jako przewodniczący, jeden lub dwóch wicemarszałków oraz pozostali członkowie. Marszałek oraz pozostali członkowie zarządu mogą być wybrani także spoza składu sejmiku.. Zarząd województwa wykonuje zadania województwa niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych.

Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa jako jego przewodniczący i urzędu marszałkowskiego jako jego kierownik. Jest on również zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu marszałkowskiego i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Marszałkowi przysługuje kompetencja podejmowania działań o charakterze doraźnym, w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Ustawa wojewódzka przyznaje marszałkowi kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych, nazwanych decyzjami w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Może on także upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu oraz pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji <sup>18</sup>.

## **1.2. Gmina i jej zadania**

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. To prawnie zorganizowany, terytorialny związek osób określony w ustawie o samorządzie gminnym jako wspólnota samorządowa. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone w ustawach dla innych jego jednostek <sup>19</sup>. Gmina posiada osobowość prawną, a o jej ustroju stanowi statut. Samorządność gminy polega na możliwości współdecydowania przez jej mieszkańców w sprawach gminy bezpośrednio przez głosowanie w referendum lub pośrednio poprzez wybranych przedstawicieli, czyli radnych.

---

<sup>18</sup> Tamże, s. 81.

<sup>19</sup> Art 164, 165 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz 483 z póź. zmianami.

Organy samorządu terytorialnego na szczeblu gminy wprowadziły ustawy ustrojowe z 8 marca 1990 r. ustanawiające w Polsce samorząd terytorialny – chociaż gminy jako jednostki podziału terytorialnego funkcjonowały od 1944 r. O nazwach gmin, ich tworzeniu, znoszeniu i ustaleniu ich granic decyduje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ona też decyduje o nadaniu gminie statusu miasta. Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych <sup>20</sup>.

Gmina jest wspólnotą mieszkańców zamieszkujących wspólnie wieś bądź miasto. Gminą może być w Polsce kilka lub kilkanaście wsi. Stanowią one wtedy gminę wiejską. Gminą może być miasto wraz z otaczającymi to miasto wioskami – mówimy wtedy o gminie miejsko-wiejskiej. Gminą może też być miasto – taką gminę nazywamy gminą miejską.

Najbliższa mieszkańcom i najważniejsza dla nich jest właśnie gmina. Tu toczy się nasze życie, z tą wspólnotą samorządową identyfikujemy się zwykle najsilniej i związani jesteśmy najmocniej w jej codziennym funkcjonowaniu. Wspólnota ta zaspokaja najwięcej naszych potrzeb związanych z życiem codziennym. W gminie dbamy o zdrowie i bezpieczeństwo, opiekę nad najmłodszymi, ich kształcenie i wychowanie. Żłobek, przedszkole, szkoła podstawowa i gimnazjum – to zadania gminnej wspólnoty samorządowej. Do zadań gminy należy także gospodarowanie terenem, dbanie o czystość, w tym odprowadzanie ścieków i zbiórka oraz utylizacja odpadów, zakładanie i dbanie o parki, skwerki, place i ulice. Również zaspokajanie potrzeb kulturalnych i sportowych mieszkańców jest zadaniem gminy. Biblioteki, ośrodki kultury, teatry i świetlice wiejskie, boiska i duże stadiony, lodowiska i baseny. O to wszystko dba wspólnota samorządowa. W gminie dbamy o komunikację między mieszkańcami i transport publiczny. W gminie wiejskiej będzie to budowa i remonty dróg lokalnych, chodników przy tych drogach zapewnienie ich oświetlenia. W dużej gminie miejskiej będzie to również komunikacja miejska – a więc autobusy, tramwaje, metro. W gminie troszczymy się o osoby starsze, samotne lub znajdujące się w sytuacji kryzysowej. Jeśli dotknie nas klęska pożaru czy powodzi, możemy liczyć w pierwszej kolejności na wsparcie gminy. Z tą najbliższą nam wspólnotą samorządową jesteśmy związani od narodzin do śmierci. Tu, w urzędzie stanu cywilnego, rejestrowany jest nasz akt narodzin i akt zgonu.

---

<sup>20</sup> J.P, Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, Samorząd terytorialny w Polsce, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005, s. 101 i n.

Tu również znajduje się cmentarz, który często jest cmentarzem komunalnym – czyli prowadzonym właśnie przez gminę.

Gmina wykonuje *zadania własne i zlecone* <sup>21</sup>. Zadaniem własnym gminy jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Zadania własne gmina wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, na zasadach określonych przez ustawy. Ograniczenie samodzielności zadaniowej gminy następuje ustawowo przez wprowadzenie instytucji dotyczącej obowiązkowych zadań własnych. Jeśli ustawa tak stanowi, gmina nie ma prawa uchylić się od wykonania zadań. Zaspokojenie potrzeb publicznych nie może być uzależnione od swobodnej oceny danego składu osobowego organów gminy. Wprowadzając zadania obowiązkowe ustawodawca zabezpiecza w ten sposób ich realizację oraz gwarantuje mieszkańcom gminy dany poziom zaspokojenia potrzeb publicznych. *Zadania własne* obejmują następujące sprawy <sup>22</sup> :

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych,
- utrzymaniu czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadków komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewnej,

---

<sup>21</sup> Art. 166 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z póź. zmianami.

<sup>22</sup> Z. Bukowski, J. Bukowska, *Zadania i kompetencje jednostek samorządów terytorialnych i wojewódzkich*, Wyd. Dom Organizatora T.N.O.i.K., Warszawa 2004 s. 137-145.

- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Natomiast *zadania zlecone* są to inne zadania publiczne wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawowo zlecone do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego. Są one przekazywane na mocy regulacji ustawowej oraz przekazywane w drodze porozumień między jednostką samorządu terytorialnego a administracją rządową. Na realizację zadań zleconych gmina otrzymuje środki finansowe od zlecającego w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań. Gmina może wykonywać swoje zadania dzięki ustawowo zagwarantowanemu prawu pozyskiwania dochodów własnych, a także korzystania ze środków budżetu państwa w formie subwencji oraz dotacji <sup>23</sup>.

Gmina wykonuje swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych – rady gminy oraz wójta. Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy.

Organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada (gminy lub miasta). Rada podejmuje podstawowe decyzje dotyczące ich terenu, ustanawia akty prawa miejscowego, uchwała budżet, rozpatruje sprawozdania z jego wykonania, określa wysokość podatków i opłat lokalnych (z upoważnienia ustawy), podejmuje uchwały dotyczące spraw majątkowych. Członkowie rad wybierani są w wyborach powszechnych, równych i bezpośrednich, w głosowaniu tajnym na czteroletnią kadencję. Zadania rady gminy obejmują najważniejsze dla wspólnoty samorządowej sprawy.. Przewodniczący rady gminy wybierany jest spośród jej członków. Podobna procedura jest przy wyborze od 1 do 3 wiceprzewodniczących. Funkcje te nie mogą być połączone ze stanowiskiem wójta ( burmistrza, prezydenta ). Według

---

<sup>23</sup> Tamże, s. 147.

ustawy gminnej przewodniczący rady gminy nie należy do organów gminy. Kompetencją jego, na podstawie przepisów ustawy jest głównie zwoływanie sesji rady gminy oraz organizowanie pracy rady a także prowadzenie jej obrad. Społeczny charakter rady uniemożliwia jej ciągłe obrady. Nie znaczy to, że radni nie dostają wynagrodzenia za pracę w organie gminy z uwagi Rada gminy pracuje w systemie sesyjnym. Sesje te są czasowo ograniczone. Rada gminy posiada szeroki zestaw obowiązków do wykonywania, dlatego też niektóre z zadań przekazywane są do wykonywania innym organom gminy. Ważne znaczenie odgrywają w tym zakresie komisje - wewnętrzne instytucje rady. Ich powołanie oraz zakres działania zależy od uznania rady, w kompetencji której leży możliwość ich powoływania w zależności od potrzeb gminy. Komisje te mogą mieć charakter doraźny bądź stały. Jediną obligatoryjną komisją, której powstanie nakazują przepisy ustawy, jest komisja rewizyjna, kontrolująca wykonywanie określonych, finansowych obowiązków organów gminy. Liczba radnych w gminach i miastach zależy od liczby mieszkańców: 15 w gminach do 20 tysięcy mieszkańców, 21 w gminach do 50 tysięcy, 23 w gminach do 100 tysięcy, 25 w gminach do 200 tysięcy mieszkańców, oraz po 3 na każde dalsze rozpoczęte 100 tysięcy mieszkańców jednak nie więcej niż 45<sup>24</sup>.

Organem wykonawczym gminy jest wójt/ (burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy). Natomiast w miastach powyżej 100.000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta,) wybierany od 2002 roku w wyborach bezpośrednich. Kadencja wójta trwa cztery lata. Wójt może być odwołany wyłącznie w referendum z inicjatywy rady gminy lub z woli mieszkańców, poza szczególnym przypadkiem odwołania przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody w razie powtarzającego się naruszania przez wójta Konstytucji RP lub ustaw i niezastosowania się do wezwań wojewody o zaprzestanie tych naruszeń.

Do zadań wójta należą w szczególności<sup>25</sup>:

- przygotowanie projektów uchwał rady gminy,
- określanie sposobu ich wykonania,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- realizacja budżetu,
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

---

<sup>24</sup> E. Nowacka, Samorząd terytorialny w ustroju państwowym., op.cit., s.90.

<sup>25</sup> Tamże., s. 95 i n.

Obowiązuje zakaz łączenia mandatu wójta z mandatem radnego lub funkcją zastępcy wójta w innej gminie, z członkostwem w innych organach jednostki samorządu terytorialnego, w tym również w gminie, w której piastuje stanowisko wójta oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, z mandatem posła i senatora. Przy realizacji gminnych zadań własnych wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Rada gminy wyznacza kierunki działania wójta. Przy wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wójt podlega także nadzorowi wojewody. Jednostką pomocniczą w wykonywaniu zadań wójta i gminy jest urząd gminy, którego wójt (burmistrz, prezydent miasta jest kierownikiem. Wójt pełni również funkcje reprezentacyjne - jednoosobowo reprezentuje gminę) na zewnątrz. Kieruje również bieżącymi sprawami gminy. Regulamin organizacyjny urzędu gminy nadawany jest przez wójta w drodze zarządzenia. Określa on organizację i funkcjonowanie urzędu.

Warunkiem sprawnego funkcjonowania samorządu jest harmonijna współpraca między organami wykonawczymi i stanowiącymi. Najłatwiej o dobrą współpracę wtedy, gdy wójt lub przewodniczący zarządu cieszy się poparciem większości radnych. W przypadku gmin wybory rady i wójtów odbywają się niezależnie od siebie. W takiej sytuacji nierzadkie są przypadki braku większości w radzie wspierającej politykę wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Polityczny konflikt między wójtem i radą bardzo źle się odbija na funkcjonowaniu gminy, często prowadząc do paraliżu decyzyjnego w ważnych dla niej sprawach. Zlikwidowanie konfliktu jest możliwe poprzez odwołanie rady lub wójta. Jednakże warunek 30% frekwencji w powszechnym referendum, konieczny dla skutecznego odwołania organów gminy, jest na tyle trudny do spełnienia, że rzadko notuje się prawomocne referenda.

Praktyczna nieusuwalność wójta prowadziła także do sytuacji paradoksalnych, gdy np. wójt znalazłszy się w areszcie mógł nie przerywać pełnienia swoich obowiązków, ponieważ niemożliwe było ani jego odwołanie, ani zastąpienie. Dla uniknięcia takich sytuacji Sejm wprowadził przepis do ustawy o samorządzie gminnym przewidujący, iż w przypadku *„przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej tymczasowym aresztowaniem, odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywaniem kary aresztu, niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni zadania i kompetencje wójta przejmuje jego zastępca”*. Jeżeli „przemijająca przeszkoda” dotyczy również zastępców wójta, osobę wypełniającą zadania i kompetencje wójta wyznacza Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody przekazany za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej <sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, op.cit, s. 86 i n.

Przepis ten obowiązuje począwszy od kadencji samorządu, która rozpoczęła się w 2006 roku. Istnieją różne formy wykonywania zadań gminy, w tym również w formie decyzji administracyjnej. W ustawie decyzje te określane są jako decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Ustawa o samorządzie gminnym kompetencje do wydawania takich decyzji, w zakresie spraw własnych jak i zadań zleconych, przyznaje wójtowi ( burmistrzowi, prezydentowi ). Na podstawie wyraźnego upoważnienia wójta ( burmistrza, prezydenta ) decyzje te mogą być również wydawane przez zastępców bądź innych pracowników urzędu gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza możliwość wprowadzenia pomocniczego podziału gminy na jednostki pomocnicze jak dzielnice i osiedla w miastach oraz sołectwa na obszarach wiejskich. Precyzyjne zasady tworzenia jednostek pomocniczych ustalone być powinny w statucie gminy. Każda jednostka pomocnicza - sołectwo, dzielnica, osiedle - powinna mieć także odrębny statut, określający jej organizację oraz zakres działania<sup>27</sup>. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, organizację i zadania organów jednostki pomocniczej, zakres zadań przewidywanych w jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji.

Kontrola władz lokalnych przez obywateli realizowana jest poprzez:

- a) inicjatywę przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania rady gminy,
- b) udział mieszkańców w sesji rady gminy,
- c) udział osób spoza rady w pracach jej komisji,
- d) bezpośredni kontakt z radnymi, składanie wniosków i petycji,
- e) założenie skargi na działalność określonego urzędnika lub organu gminy,
- f) zaskarżenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwał i decyzji organów gminy.

Referendum jest formą wyrażania opinii publicznej przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego oraz umożliwia im bezpośrednie sprawowanie władzy w ważnych sprawach dla gminy. W referendum mogą wziąć udział mieszkańcy gminy którzy uprawnieni są do głosowania zgodnie z przepisami ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Są to obywatele polscy, którzy ukończyli 18 lat i posiadają pełną zdolność do czynności prawnych, zamieszkujące miejscowość położoną na terenie danej gminy, pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Referendum jest ważne, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych. Zainicjować

---

<sup>27</sup> Tamże, s. 90.

referendum może rada gminy oraz mieszkańcy (10 % uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy). Gmina ma obowiązek przeprowadzenia referendum w następujących sprawach: samoopodatkowania mieszkańców, odwołania rady gminy, wójta przed upływem kadencji oraz w każdej istotnej sprawie dla gminy, która mieści się w ramach kompetencji gminy<sup>28</sup>.

W ustawie o samorządzie gminnym przewidziana jest także inna forma demokracji bezpośredniej - konsultacje z mieszkańcami gminy w przewidzianych ustawą wypadkach a także w innych ważnych dla gminy kwestiach. Wymóg konsultacji z mieszkańcami nakłada na organy jednostki samorządowej także Europejska Karta Samorządu Terytorialnego.

Nadzór nad działalnością gminy sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych ustawami. Nadzór nad wykonywaniem zadań gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Polega m.in. na:

- obowiązku przedkładania wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, a w przypadku aktów ustanawiających przepisy porządkowe w ciągu 2 dni od ich ustanowienia,
- obowiązku przedkładania regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium oraz innych uchwał objętych jej nadzorem,
- orzekaniu przez organ nadzoru o nieważności uchwał lub zarządzeń sprzecznych z prawem oraz stwierdzeniu, iż uchwała lub zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa, w przypadku jego nieistotnego naruszenia,
- możliwości rozwiązania rady gminy przez Sejm (na wniosek prezesa Rady Ministrów), w razie powtarzającego się naruszania przez nią konstytucji lub ustaw,
- możliwości zawieszenia przez prezesa Rady Ministrów (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej) organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego na okres do 2 lat, w razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy<sup>29</sup>.

Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po

---

<sup>28</sup> Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 45-50.

<sup>29</sup> Tamże, s. 51 i n.

bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

### 1.3. Źródła finansowania gminy

Samorząd gminny w Polsce musi realizować określone zadania. Do zadań realizowanych przez podsektor samorządowy, uszczegółowionych na podstawie kryterium przynależności, należy zaliczyć zadania własne, zadania zlecone oraz zadania powierzone (porozumienia). Zadania własne to zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania własne gminy mogą realizować za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych albo za pośrednictwem jednostek pomocniczych<sup>30</sup>. Drugi rodzaj zadań to zadania zlecone, które są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na mocy obowiązującego prawa, lecz nie tracą swego charakteru zadań z zakresu administracji państwowej. Zadania zlecone nie są wykonywane samodzielnie przez gminy<sup>31</sup>.

Oprócz zadań własnych oraz zleconych, istnieje grupa zadań powierzonych (porozumienia). Zadania te gminy przyjmują do realizacji na podstawie umowy. Mogą to być także zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Porozumienia określają zakres, wielkość oraz sposoby rozliczania realizowanych zadań. Każda jednostka samorządu terytorialnego może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Realizacja zadań gminy wymaga nakładów finansowych. W proces ten jest włączony zarówno kapitał publiczny, jak i prywatny. Całość zasobów składa się na system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. System finansowania jednostek to ogół zasad, reguł, decyzji, narzędzi oraz instytucji obowiązujących w danym kraju.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są :

- dochody własne,
- subwencja ogólna i
- dotacje celowe z budżetu państwa.

<sup>30</sup> Art. 166. Ust.1. Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., D.U. nr 78, poz 483 z póź. zmianami.

<sup>31</sup> S. Owsiak, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 336.

Dochodami mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Podstawową kategorią dochodów są *dochody własne*, posiadające charakter cykliczny, wynikający z prawa. Zgodnie z Konstytucją dochody własne gminy obejmują wszelkie dochody jednostek samorządu terytorialnego z wyjątkiem subwencji ogólnych i dotacji celowych<sup>32</sup>.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>33</sup> dzieli dochody własne gminy na trzy następujące grupy:

1. Pierwszą z nich są wpływy z ustalonych i pobieranych podatków. Zaliczamy do niej następujące podatki:

- Podatek od nieruchomości - opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają: grunty, budynki, budowle a także urządzenia budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewniają możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

- Podatek rolny - opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako: użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza.

- Podatek leśny. Przedmiotem opodatkowania podatkiem leśnym są lasy - co w ustawie oznacza grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna.

- Podatek od środków transportowych. Przedmiotem opodatkowania są: samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 tony i wyższej, ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów od 3,5 tony i wyższej, przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą od 7 ton i wyższą oraz autobusy.

---

<sup>32</sup> Art. 167. Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z póź. zmianami.

<sup>33</sup> Ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966.

- Opodatkowanie w formie karty podatkowej. Przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym opłacanym w formie ryczału objęte są następujące rodzaje działalności: usługowa lub wytwórczo-usługowa, detaliczny handel artykułami spożywczymi, rolnymi i ogrodnictwami, obnośny i obwoźny handel artykułami przemysłowymi, działalność gastronomiczna, usługi transportowe, usługi rozrywkowe, sprzedaż posiłków domowych w mieszkaniach, działalność wykonywana w ramach niektórych tzw. wolnych zawodów (pielęgniarka, położna, weterynarz), opieka domowa nad dziećmi i osobami chorymi i usługi edukacyjne.

- Podatek od spadków i darowizn. Podatkiem objęte jest nabycie własności rzeczy znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub praw majątkowych wykonywanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tytułem: spadku, darowizny, zasiedzenia, nieodpłatnego zniesienia współwłasności, o zachowku, jeżeli uprawniony nie uzyskał go w postaci uczynionej przez spadkodawcę darowizny lub w postaci powołania do spadku albo w postaci zapisu o nabyciu praw do wkładu oszczędnościowego na podstawie dyspozycji wkladcy na wypadek jego śmierci, o nabyciu własności rzeczy znajdujących się za granicą lub praw majątkowych wykonywanych za granicą, jeżeli w chwili otwarcia spadku lub zawarcia umowy darowizny nabywca był obywatelem polskim lub miał miejsce stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

- Podatek od czynności cywilnoprawnych.

Drugą grupą dochodów własnych gminy stanowią wpływy z opłat. Ustawa szereguje wpływy z opłat jako:

- wpływy z opłaty skarbowej. Przedmiotem tej opłaty, są tylko te przedmioty, które są wymienione *expressis verbis* w przepisie art. 1 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej. Ze względu na ich charakter można je przyporządkować do jednej z 5 grup: podania (żądania, wnioski, odwołania, zażalenia) i załączniki do podań, czynności urzędowe dokonywane na podstawie zgłoszenia lub na wniosek zainteresowanego, zaświadczenia wydawane na wniosek zainteresowanego, zezwolenia (pozwolenia, koncesje) wydawane na wniosek zainteresowanego, dokumenty stwierdzające ustanowienie pełnomocnika i ich odpisy (wypisy), weksle, dokumenty zawierające oświadczenie woli poręczyciela.

- wpływy z opłaty targowej. Przedmiotem opłaty jest sprzedaż dokonywana na targowiskach (niezależnie od tego, czy jest to targowisko prowadzone przez gminę, czy osobę prywatną). Podmiotami zobowiązanymi do wniesienia opłaty są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej.

- wpływy z opłaty miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów. Przedmiotem opłaty miejscowej jest czasowy pobyt w celach wypoczynkowych, zdrowotnych szkoleniowych lub turystycznych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach.
- wpływy z opłaty eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Przedmiotem opłaty eksploatacyjnej, zgodnie z przepisami ustawy Prawo geologiczne i górnicze, jest: koncesjonowane wydobywanie kopalin ze złoża - art. 84 ust. 1 ustawy, koncesjonowana działalność inna niż określona w art.84 ust. 1 - art. 85 ust. 1 ustawy, działalność regulowana ustawą a prowadzona bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków art. 85a ustawy: polegająca na wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków - art. 85a ust. 1, polegająca na prowadzeniu działalności innej, niż określona w art. 85a ust. 1, bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków - art. 85a ust.3.
- wpływy z opłaty administracyjnej - opłata administracyjna pobierana jest za czynności urzędowe wykonywane przez organy gminy, wójta (burmistrza, prezydenta miasta)
- i z innych opłat stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów.

3. Kolejną grupą dochodów własnych gminy są udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa, które są powszechnie stosowaną formą dochodów jednostek samorządu terytorialnego, traktowaną jako metoda równoważenia budżetów samorządu terytorialnego. Stanowią one:

- 37,53% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie gminy, Stawka podstawowa określona w ustawie wynosi 39,34%, jednak zostaje ona pomniejszona wskaźnik określony w ustawie, obliczany corocznie.
- 6,71% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy.

Ponadto, jako odrębne kategorie dochodów gminy wyróżniamy: dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych gminy oraz odsetki od środków finansowych gminy, gromadzonych na rachunkach bankowych oraz dochody z majątku gminy.

Należy podkreślić, iż podstawowym dochodem własnym gmin jest podatek od nieruchomości oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Zróznicowanie dochodowe różnych gmin jest często znaczne, natomiast zadania przez nie realizowane są podobne, a nawet często jednakowe. Gminy z własnych dochodów nie są w

stanie realizować swoich zadań, ponieważ zgromadzone fundusze nie są wystarczające. W celu umożliwienia wszystkim gminom odpowiedniego funkcjonowania, co jest równoznaczne z zaspokojeniem potrzeb społeczno-ekonomicznych mieszkańców. Ministerstwo Finansów przyznaje mniej zamożnym gminom subwencję ogólną. Subwencja to swego rodzaju transfer środków finansowych z budżetu kraju do budżetu części jednostek samorządu terytorialnego w celu zminimalizowania niedoborów finansowych. Subwencja posiada następujące cechy charakterystyczne:

- Nieodpłatność – jednostka samorządu terytorialnego w zamian za uzyskanie subwencji z budżetu kraju nie musi świadczyć żadnych usług na rzecz Skarbu Państwa;
- Bezzwrotność – odpowiednio przyznana subwencja nie podlega zwrotowi do budżetu kraju, jednak nie wyklucza to zwrotu nienależnie pobranej subwencji;
- Ogólność – subwencja jest skierowana na finansowanie ogółu zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego;
- Swoboda dysponowania tymi środkami przez władze jednostki samorządu terytorialnego.

Celem subwencji jest zminimalizowanie dysproporcji w dochodach i stopniu infrastruktury gospodarczej oraz społecznej. Subwencja ogólna, która jest zewnętrznym źródłem dochodu gminy, składa się z trzech głównych części<sup>34</sup>. Pierwsza z nich to subwencja wyrównawcza, która obejmuje kwotę podstawową i kwotę uzupełniającą. Otrzymują ją te gminy, których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest niższy niż 92 % wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin w Polsce. Druga to subwencja równoważąca. Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin, których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest wyższy niż 150 % średniej krajowej oraz dochodów, które zasiliłyby budżet gmin o niskiej gęstości zaludnienia ale mających wysoki potencjał podatkowy. Trzecia, najbardziej istotna to subwencja oświatowa. Część oświatowa subwencji ogólnej przekazywana jest wszystkim gminom w związku z realizacją zadań w dziedzinie oświaty i wychowania. Wysokość środków docierających do poszczególnych gmin jest uzależniona od liczby uczniów, stopnia awansu zawodowego nauczycieli, rodzaju prowadzonych szkół.

Subwencja ogólna będąca źródłem dochodów gminy spełnia trzy główne funkcje<sup>35</sup>:

- Jest formą uzupełniania dochodów określonej jednostki samorządu terytorialnego;

<sup>34</sup> A. Świrski, Subwencje jako źródło dochodów gminy, [w:] *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 2008, nr 65, s. 167-180.

<sup>35</sup> A. Hanusz, P. Niezgoda, *Dochody budżetu gminy*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 228-229.

- Jest źródłem selektywnego wspierania określonych gmin, które posiadają ograniczony dostęp do źródeł dochodów własnych (funkcja ta dotyczy głównie wpłat, które są pobierane od zamożniejszych gmin, mających na celu zwiększenie puli środków budżetu kraju, które są przekazywane w formie subwencji);
- Stanowi instrument, który ma na celu ułatwienia utrzymania bieżącej płynności jednostek samorządu terytorialnego.

Istotnymi źródłami dochodów obcych gminy są *dotacje*. Są one przekazywane przede wszystkim na finansowanie zadań zleconych, ale także na dofinansowanie zadań własnych. Dotacje gmina otrzymuje z budżetu państwa na wykonanie zleconego gminie zadania, np. wypłata zasiłków z pomocy społecznej. Gmina nie może swobodnie decydować, na co wydać te pieniądze. Dotacje celowe w przeciwieństwie do subwencji przekazywane są na konkretne cele. Spośród otrzymywanych przez gminę dotacji najpowszechniejsze znaczenia mają dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej. Niedotrzymanie przez organ administracji rządowej warunków wypłaty dotacji umożliwia dochodzenie roszczeń z tego tytułu przez gminę na drodze sądowej.

Dotacje celowe otrzymywane na finansowanie niektórych zadań własnych mają charakter uznaniowy. Kwoty dotacji niewykorzystane bądź wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

Gmina może wspomagać swój budżet. Głównymi, dodatkowymi pozycjami wpływów budżetowych (poza własnymi, subwencjami i dotacjami) mogą być przychody z tytułów:

- Finansowania programów ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej,
- Współfinansowania programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej,
- Finansowania z pożyczek i kredytów zagranicznych
- Współfinansowania pożyczek i kredytów zagranicznych
- Finansowania z innych środków bezzwrotnych
- Współfinansowania z innych środków bezzwrotnych.

Gmina może jeszcze pozyskiwać środki pieniężne za pomocą dochodów zwrotnych w gospodarce finansowej gminy, czyli kredytów bankowych oraz pożyczek oraz dochodów z emisji papierów wartościowych. Są to dodatkowe źródła pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań gminy, które mogą służyć lepszemu rozwojowi gminy w szczególności jej infrastruktury technicznej i społecznej, ochronie środowiska naturalnego oraz zwalczania bezrobocia.

Budżet gminy może dodatkowo być wspomagany funduszami pochodzącymi z:

- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
- Funduszu Pracy.

Kredytu z banku światowego na aktywizację obszarów wiejskich.

Oraz z funduszy strukturalnych takich jak:

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF)

Europejski Fundusz Socjalny (ESF)

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF)

Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FEFG)

SPO - Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich.

#### **1.4. Budżet jako podstawa gospodarki gminy**

Nazwa budżet wywodzi się ze średniowiecznej Anglii, gdzie na posiedzenie parlamentu wnoszono zestawienie dochodów i wydatków państwa w skórzanej teczce zwanej budget. Współcześnie budżetem nazywamy plan dochodów lub wydatków sektora publicznego lub jego wyodrębnionej części. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem obejmującym: dochody i wydatki oraz przychody i rozchody tej jednostki; przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych, a także funduszy celowych.<sup>36</sup>

Pojęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być interpretowane jako:

- wyodrębniony z całości publicznej gospodarki finansowej, samoistny (niezależny) zdecentralizowany zasób środków pieniężnych, gromadzony z zasady w sposób bezzwrotny i wykorzystywany na realizację zadań danej jednostki samorządu terytorialnego,
- lokalny plan finansowy określający dochody i wydatki oraz przychody i rozchody, deficyt lub nadwyżkę budżetową danej jednostki samorządu terytorialnego na przyszły rok budżetowy, zatwierdzony w formie uchwały budżetowej jednostki stanowiącej samorządu terytorialnego,
- akt polityczny, poprzez który organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego autoryzują działania organów zarządzających w zakresie gospodarki budżetowej (w szczególności zatwierdzają projekty uchwał budżetowych oraz ich wykonanie),
- akt normatywny prawa miejscowego (z prawnego punktu widzenia jest instytucją prawną) zatwierdzający normy powszechnie obowiązującego prawa na danym terenie.

<sup>36</sup> A. Borodo, Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy, Wyd. PWN, Warszawa 2000, s. 78.

Z punktu widzenia funkcjonowania gminy adekwatne wydaje się określenie, że budżet gminy to opracowywany, uchwalany i wykonywany w sposób prawem przewidziany plan finansowy gminy, obejmujący jej wydatki nieprzekraczające dochodów wraz z wpływami zwrotnymi na czas roku kalendarzowego, na podstawie którego prowadzi ona w sposób jawny i samodzielny swą gospodarkę finansową<sup>37</sup>.

Do podstawowych funkcji budżetu jednostek samorządowych zalicza się:

a) funkcję zarządzania - jest nadrzędną funkcją budżetu, ponieważ w warunkach gospodarki pieniężnej wszystkie dziedziny działalności podmiotu muszą znaleźć odzwierciedlenie w budżecie. Zakres funkcji zarządzania obejmuje:

- planowanie dochodów i wydatków,
- monitoring,
- kontrolę dochodów i wydatków pod względem merytorycznym i formalnym,
- możliwość podziału budżetu na część operacyjną i inwestycyjną,
- tworzenie budżetu różnymi metodami,
- możliwość wydłużania okresów, na które jest sporządzany budżet,
- możliwość sporządzania budżetów w krótszych okresach (budżetowanie miesięczne).

b) funkcję optymalizacji lub marnotrawstwa - budżet może sprzyjać optymalizacji działalności jednostki samorządowej, ale może również tworzyć warunki do marnotrawienia środków publicznych. Wszystko zależy od tego, jak jest on traktowany przez kierownictwo jednostki samorządowej, a także jakimi metodami jest on tworzony.

c) funkcję promocyjną związaną z relacjami danej jednostki z otoczeniem. Na działalność gminy ma wpływ wiele czynników zewnętrznych. Dobrze skonstruowany i wyeksponowany budżet może być ważnym instrumentem promującym działalność gminy. Instrument ten jest istotny w procesie pozyskiwania środków finansowych, otrzymywania zleceń i kontaktów.

d) funkcję demokratyczną (autokratyczną). Zależna jest ona od sposobu tworzenia budżetu. Jeżeli budżet narzucany jest przez wąskie kierownictwo jednostki, wówczas możliwości wykorzystania budżetu, jako narzędzia optymalizującego i racjonalizującego działalność władz samorządowych są ograniczone. Zadania finansowane z budżetu są traktowane jako narzucone, co nie skłania wykonawców zadań do racjonalnego wykorzystania środków i lepszej realizacji celów jednostki samorządowej. Natomiast w sytuacji, gdy w tworzenie budżetu zaangażowane jest nie tylko ścisłe kierownictwo, ale również personel średniego

---

<sup>37</sup> A. Piekara, Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 1996, s. 305.

szczebla, sytuacja jest przeciwna. Wówczas proces tworzenia budżetu jest bardziej skomplikowany i żmudny, wymaga też więcej czasu. Jednak wysiłek się opłaca, gdyż planowanie i wykonywanie budżetu jest procesem świadomym. Proces ten daje okazję do weryfikacji kosztów działalności jednostki samorządowej, co powoduje, iż instytucja budżetu przybiera charakter demokratyczny.

d) funkcję integracyjną, która jest konsekwencją funkcji demokratycznej budżetu. Polega na integracji zespołu wokół realizacji zadań finansowanych z budżetu, które są społecznie użyteczne (naturalne, rzeczowe). Uczestnicy procesu budżetowego ponoszą odpowiedzialność za podmiot, którego budżet dotyczy<sup>38</sup>.

Na budżet gminy składają się dochody i wydatki, lecz poza zakresem budżetu pozostają przychody i wydatki samorządowych funduszy celowych oraz samorządowych instytucji pozabudżetowych (zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych). W budżecie nie ujmuje się również przychodów i kosztów samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Budżet gminy obejmuje plan dochodów budżetu oraz plan wydatków. W sytuacji, gdy planowane wielkości dochodów i wydatków nie są takie same, w budżecie musi zostać wskazana forma pokrycia niedoboru (jeśli zaplanowane wydatki są większe od dochodów) lub przeznaczenie nadwyżki budżetowej, jeśli zaplanowane dochody przewyższają zaplanowane wydatki. Plan dochodów i wydatków należy sporządzić zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową. W obowiązującej w Polsce klasyfikacji budżetowej każdy rodzaj dochodów i wydatków określa się przez podanie :

- Działu, oznaczającego rodzaj działalności, którą związany jest dany dochód lub wydatek (np. administracja, oświata itp.).
- Rozdziału, określającego bardziej szczegółowo rodzaj działalności wewnątrz działu
- Paragrafu, określającego ekonomiczny charakter danego dochodu lub wydatku<sup>39</sup>.

Przepisy ustawowe ściśle narzucają tryb i konstrukcję uchwalania budżetu gminy, regulując źródła dochodów i zasady ich gromadzenia, transfer środków z budżetu państwa, a także kierunek wydatków budżetowych. Zasadniczą rolę odgrywają tu jednak czynniki ekonomiczne, do których należą: rodzaje i konstrukcja podatków, rozwój gospodarczy,

<sup>38</sup> M. Wojnar- Kosek, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE, Kraków 2002, s. 33-38.

<sup>39</sup> W. Misiąg, *Planowanie budżetowe w samorządzie*, Wyd. Municipium SA. Warszawa 2005, s.20.

ściągalność podatków, poziom wydatków na sferę publiczną, usługi społeczne. Podstawą przygotowania projektu budżetowego są potrzeby społeczne i gospodarcze gminy oraz zamierzenia odnośnie działań w zakresie ich zaspokojenia. W zależności od rodzaju prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej: rolniczej, przemysłowej, turystycznej czy leśnej, istnieją odmienne możliwości gromadzenia i odmienne priorytety wydatkowania środków budżetowych,.

Finanse gmin odgrywają ważną rolę w zakresie realizowania zadań publicznych. Ogólnym celem władz lokalnych jest stworzenie odpowiednich warunków życia mieszkańców, zwłaszcza w kontekście takich zjawisk jak: wzrost liczebności ludności, postęp urbanizacyjny, zróżnicowanie poziomu życia mieszkańców wsi i miast, zagrożenie naturalnego środowiska człowieka, itd. Obecnie zrealizowanie tego celu jest trudne, gdyż wymaga podjęcia wielu decyzji oraz dysponowania niezbędnymi środkami finansowymi. Niezbędne jest również doskonalenie obowiązującego prawa.

Podstawą przygotowania projektu budżetowego są potrzeby społeczne i gospodarcze gminy oraz zamierzenia odnośnie działań w zakresie ich zaspokojenia<sup>40</sup>. Procedura opracowania i uchwalania budżetu jednostek samorządu terytorialnego nakreślona została natomiast w ustawie o finansach publicznych. Obejmuje ona następujące fazy:

- opracowanie projektu budżetu,
- uchwalenie budżetu,
- wykonywanie budżetu ,
- kontrola jego wykonania.

*Opracowanie projektu budżetu* oraz przyjęcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego jest procesem, który rozstrzyga o wielu istotnych dla wspólnot samorządowych sprawach dotyczących:

- a) określenia i uzgodnienia na dany rok budżetowy podstawowych priorytetów w zarządzaniu finansami samorządowymi,
- b) ustalenia wysokości opłat z usługi publiczne realizowane przez jednostki komunalne,
- c) ustalenia stawek podatków i opłat samorządowych ,
- d) określenia skali wydatków przekazywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na poszczególne sfery sektora samorządowego.

---

<sup>40</sup> B. Brzeziński, W. Matuszewicz, W. Morawski, A. Olesińska, Prawo finansów publicznych, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2000, s.132.

Projekt budżetu przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, następnie przekłada go Radzie Gminy. Jednocześnie przesyła go do Regionalnej Izby Obrachunkowej w celu zaopiniowania. Aby utworzyć budżet, który będzie zaspokajał potrzeby mieszkańców gminy, podległych jednostek, oraz zakładów budżetowych, konieczne jest rozeznanie wszystkich ich potrzeb. Dlatego też w pierwszej kolejności kierownicy gminnych jednostek budżetowych opracowują plany rzeczowe zadań zaplanowanych do wykonania w danym roku, tworząc w ten sposób projekty planów finansowych. Wszystkie materiały określające potrzeby jednostek, zakładów budżetowych i mieszkańców składane są do skarbnika gminy, a następnie trafiają do wójta. Przygotowany w ten sposób projekt budżetu przedkładany jest stałym komisjom rady. Rada ma obowiązek uchwalić budżet do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych mówi, że uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa:

- 1) łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych;
- 2) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych;
- 3) kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90;
- 7) kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- 8) szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw;
- 9) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy;

10) inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego<sup>41</sup>.

Podczas prac nad uchwałą budżetową organ stanowiący nie może bez zgody zarządu wprowadzać do projektu uchwały budżetowej zmian, które mogłyby spowodować zmniejszenie dochodów oraz jednoczesne zwiększenie wydatków i deficytu, co w pewien sposób chroni finanse przed próbami nadmiernego windowania poziomu wydatków. Jeśli do 31 marca roku budżetowego uchwała nie zostanie podjęta, Regionalna Izba Obrachunkowa w ciągu miesiąca ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych.

*Wykonanie budżetu* oznacza podejmowanie niezbędnych czynności związanych z pobieraniem i gromadzeniem dochodów określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz ich rozdysponowaniem. Wykonanie określonych prac planistycznych i koncepcyjnych należy do obowiązków organu wykonawczego. W terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego:

- przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu;
- opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa<sup>42</sup>.

Wójt mający określone ustawowo uprawnienia umożliwiające operatywne wykonanie budżetu, może dokonywać zmian w budżecie, polegających na:

- a) zmianach planu dochodów i wydatków związanych z wprowadzeniem w trakcie roku budżetowego zmianami kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa oraz innych jednostek samorządu terytorialnego,
- b) zmianach budżetu po stronie dochodów w związku z otrzymaniem dodatkowej kwoty subwencji będącej wynikiem podziału rezerwy subwencji ogólnej,

---

<sup>41</sup> S. Dolata, Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Wyd. Uniwersytet Opolski, Opole 2000, s. 22-25.

<sup>42</sup> Tamże, s. 30-32.

c) przenoszenia wydatków z rezerw budżetowych, zgodnie z planowanym przeznaczeniem tych wydatków<sup>43</sup>.

W procesie wykonywania budżetu znaczącą rolę odgrywa skarbnik, który poprzez złożenie swojego podpisu potwierdza ujęcie określonego zadania w budżecie i tym samym dysponowanie przez jednostkę samorządową środkami finansowymi na jego realizację. W trakcie wykonywania budżetu należy przestrzegać reguły wydatkowania środków w granicach kwot, jakie zostały określone w uchwale budżetowej. Aktem formalnie zamykającym procedurę budżetową w jednostce samorządu terytorialnego jest rozpatrzenie przez radę sprawozdania z wykonania budżetu, przekładanego przez wójta oraz podjęcie decyzji w kwestii absolutorium dla zarządu.

W trakcie roku budżetowego wójt gminy przedstawia radzie gminy oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, w terminie do 31 sierpnia. Zasadnicza część działań kontrolnych jest związana z oceną z wykonania budżetu gminy.

Wójt przedstawia radzie gminy sprawozdanie roczne z wykonania budżetu, obejmujące zestawienie dochodów i wydatków, wynikające z zamknięć rachunków budżetu gminy, w terminie do 31 marca roku następnego i przesyła go Regionalnej Izbie Obrachunkowej. Rada gminy rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu w terminie do 30 kwietnia i podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia lub nie udzielenia wójtowi absolutorium.

Konstrukcja treści budżetu wyznaczona jest przez zespół zasad budżetowych. Zasady budżetowe określić można jako reguły postępowania obowiązujące przy opracowaniu i wykonaniu budżetu. Najważniejsze zasady budżetowe to<sup>44</sup>:

- zasada równowagi budżetowej, która stanowi, że wydatki budżetowe powinny być równe dochodom budżetowym w planie finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Zasada równowagi budżetowej w praktyce jest stosowana elastycznie, tzn. nie ma bezwzględnego wymogu uzyskania równości dochodów i wydatków, ale gdy występuje deficyt budżetowy, to, jak stanowią przepisy prawa, plan finansowy musi określać źródła sfinansowania deficytu budżetowego. Zasada równowagi budżetowej musi jednak być w pełni realizowana w długich okresach (kilkuletnich).

---

<sup>43</sup> L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*. Wyd. AE, Wrocław 2000, s.52.

<sup>44</sup> G. Korasiewicz, *Budżet gminy*, Zachodnie Centrum Organizacji, Szczecin 1997, s. 17.

- zasada roczności budżetu, oznaczająca że budżet jednostki samorządu terytorialnego obejmuje okres jednego roku kalendarzowego. Horyzont planowania budżetowego oraz okres rozliczeń wykonania budżetu stanowi rok kalendarzowy, jednak ustawa o finansach publicznych wprowadza regulacje dotyczące harmonogramów wykonania budżetu obejmujących okresy miesięczne lub kwartalne oraz wieloletnich programów działalności inwestycyjnej. W świetle obecnie obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych w planowaniu finansowym jednostek samorządowych występuje planowanie operacyjne w ciągu roku oraz planowanie wieloletnie.
- zasada uprzedniości budżetu, wyrażająca postulat uchwalenia budżetu do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Nakłada to na zarząd jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przygotowania i przedłożenia radzie, w terminie do 15 listopada, projektu budżetu.
- zasada jedności budżetu, która w klasycznym ujęciu oznacza postulat objęcia całości dochodów i wydatków gminy jednym budżetem i do tego w jednym dokumencie. Zasada jedności dotyczy, więc podmiotowego charakteru budżetu.
- zasada zupełności budżetu decyduje o jego ekonomicznym charakterze. Zgodnie z tą zasadą budżet powinien obejmować od strony finansowej całą działalność gminy, wszystkie jego dochody i wydatki. Realizacja tej zasady polega na ujmowaniu dochodów i wydatków poszczególnych podmiotów, i zadań państwa w dwojaki sposób: brutto i netto. Budżet powinien odzwierciedlać całokształt gospodarki finansowej gminy i z związku z tym nie mogą być tworzone inne odrębne fundusze celowe posiadające własne przychody i finansujące określone przedsięwzięcia.
- zasada szczegółowości, określająca że wymagania w zakresie szczegółowości opracowania budżetu wynikają z przepisów prawa i postanowień rady jednostki samorządu terytorialnego.
- zasada jawności budżetu, wyrażona w przepisach prawnych, np. art. 61 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, który stanowi, że gospodarka finansowa gminy jest jawna, a wójt, burmistrz i prezydent niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla przepisów gminnych.
- zasada samodzielności finansowej, oznaczająca że gmina prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

Wykonywanie budżetu gminy oznacza gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków przez wszystkich dysponentów środków budżetowych gminy. Wójt/burmistrz/prezydent jest głównym dysponentem środków budżetowych, jemu zostały przypisane kompetencje wykonania budżetu. Zadania te realizuje z pomocą urzędu gminy. Zgodnie z przepisami o samorządzie gminnym na wójcie spoczywa odpowiedzialność za

prawidłową gospodarkę finansową gminy. Wójtowi przysługuje bowiem wyłączne prawo: zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, dokonywania wydatków budżetowych, zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, dysponowania rezerwami budżetu gminy, a także blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Aby budżet mógł być sprawnie wykonywany przewidziana jest możliwość dokonywania zmian w wydatkach bez przeprowadzania zmiany uchwały budżetowej za pomocą tzw. „rezerw budżetowych”. Jest także przewidziana możliwość dokonywania przeniesień wydatków budżetowych do kwoty, które przeznaczone są na ściśle określone cele. Polega to na zwiększeniu pewnych pozycji planu wydatków przy równoczesnym zmniejszeniu innych. Gmina może wprowadzić blokadę polegającą na wprowadzeniu zakazu dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków. Stosują ją np. w przypadku niegospodarności nadmiaru posiadanych środków.

Możliwość dokonywania wydatków budżetowych przez jednostkę samorządu terytorialnego wygasa z zakończeniem roku budżetowego, w celu sfinansowania deficytu budżetowego jednostka może zaciągnąć dług .

Zaplanowane w budżecie na określone cele wydatki mają charakter maksymalny, co oznacza, że nie wolno wydać więcej środków niż ustalone wielkości w planach finansowych poszczególnych zadań. Nie można również wydatkować środków budżetowych na nie zaplanowane w budżecie zadania. Gdy zachodzi potrzeba korekty celu przeznaczenia lub wysokości zaplanowanych wydatków, można tego dokonać poprzez uchwałę zmieniającą.<sup>45</sup>

*Kontrola wykonania budżetu.* Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego ma bardzo szeroki zakres kompetencji, co nie oznacza, że może wykonywać swoje zadania w sposób niekontrolowany i niepodlegający nadzorowi. Kontrola samorządu jest wyrazem dbałości o publiczne pieniądze. Kontrolę można określić jako ogół czynności podejmowanych w celu osiągnięcia zgodności między stanem faktycznym (wykonaniem) a stanem obowiązującym, pożądanym (wyznaczeniem). Pożyczany stan gospodarki finansowej wynika z przepisów prawa ogólnie stanowionego oraz przepisów wewnętrznych ustalanych w danej jednostce, a także przyjętych planów finansowych.

---

<sup>45</sup> A. Borodo, Samorząd terytorialny. System prawno finansowy, op.cit., s. 85 i n.

Zgodnie z samorządowymi ustawami ustrojowymi, organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Organami spełniającymi funkcje nadzorcze bądź uczestniczącymi w procedurze nadzorczej są ponadto: Naczelny Sąd Administracyjny, minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz Sejm <sup>46</sup>. Wewnętrzna kontrola finansowa gminy, to kontrola sprawowana głównie przez radę gminy (główny organ kontrolny w gminie) oraz głównego księgowego (skarbnika gminy). Na podstawie Art. 18a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. W tym celu powoływana jest komisja rewizyjna. W skład komisji rewizyjnej wchodzi wyłącznie radni, z wyjątkiem radnych pełniących funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nie udzielenia prezydentowi absolutorium. Wniosek podlega zaopiniowaniu przez skład orzekający regionalnej izby obrachunkowej.

Nadzór nad działalnością gminy w zakresie gospodarki finansowej sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem legalności. Ma charakter władczy.

Organy nadzoru mogą ingerować w działalność jednostek samorządu terytorialnego jedynie w przypadkach określonych regulacjami ustawowymi przy zastosowaniu zawartych w nich środków nadzoru.

Podsumowując należy stwierdzić, że gmina opierając działalność na ustawie o finansach publicznych i wielu innych przepisach prawnych, musi wygospodarować odpowiednie środki na cele społeczne, które stają się zadaniami własnymi jednostek, nie przekraczając przy tym odpowiedniej wysokości środków na ich realizację. W celu zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności musi ciągle poszukiwać bezpiecznych źródeł finansowania mieszkańców. W celu prowadzenia bezpiecznej działalności finansowej konieczna jest szczegółowa i bieżąca analiza finansów gminy, co umożliwi szybkie wykrycie zagrożeń i podjęcie odpowiednich kroków w celu usunięcia negatywnych skutków zachodzących w zarządzaniu finansami gminy.

---

<sup>46</sup> Tamże., s. 88.

## Rozdział 2

### Gmina Nowy Sącz jako obiekt badań

#### 2.1. Ogólna charakterystyka Nowego Sącza jako gminy

Nowy Sącz leży na 49° 37' 2" północnej szerokości geograficznej i 20° 42' 55" wschodniej długości geograficznej. Położony jest w centrum Kotliny Sądeckiej w łańcuchu gór Beskidu Sądeckiego, w głównym paśmie Karpat, w widłach dwóch głównych rzek Dunajca i Kamienicy Nawojowskiej, pomiędzy ziemiami – gorlicką i limanowską, niedaleko granicy państwowej z Republiką Słowacką, w południowej części województwa małopolskiego. Jest stolicą subregionu – ziemi sądeckiej. To trzecie pod względem liczby mieszkańców i trzecie co do wielkości miasto w województwie małopolskim.

Przed reformą administracyjną Nowy Sącz był stolicą województwa nowosądeckiego. Po reformie administracyjnej w 1999 r. Nowy Sącz jest miastem na prawach powiatu (powiat grodzki) oraz stolicą powiatu nowosądeckiego obejmującego 16 gmin historycznej Sądecczyzny.<sup>47</sup> Jako miasto na prawach powiatu Nowy Sącz posiada konstytucyjnie zagwarantowaną osobowość prawną, przysługuje mu prawo własności i inne prawa majątkowe. Jako lokalna wspólnota samorządowa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do jego zadań należą przede wszystkim sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Analogicznie jak gmina, miasto na prawach powiatu realizuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu.<sup>48</sup>

Powierzchnia Nowego Sącza, tj. 57,6 km<sup>2</sup>, stanowi 0,4% powierzchni całego województwa małopolskiego. Na obszarze tym mieszka 83,9 tys. osób, tj. około 2,5% ludności województwa.

Dynamika liczby ludności Nowego Sącza wykazuje w ostatnich latach tendencję spadkową. Liczba ludności Nowego Sącza w ostatnich latach wykazuje nieznaczną tendencję spadkową, głównie w wyniku występującego od kilku lat ujemnego salda migracji ludności na pobyt stały. Jednocześnie utrzymuje się dodatni przyrost naturalny. Według danych bilansowych GUS populacja Nowego Sącza według stanu w końcu grudnia 2013 r. liczyła 83,9 tys., co oznacza spadek w ujęciu rocznym o 0,2 tys. osób (o 0,2%).

Wraz ze spadkiem liczby ludności sukcesywnie zmniejsza się gęstość zaludnienia. W 2013 r. wyniosła ona 1458 osób/km<sup>2</sup> wobec 1461 osób/km<sup>2</sup> w roku poprzednim.

<sup>47</sup> Informator statystyczny miasto Nowy Sącz, rok VIII, nr 9, Kraków 2014, s. 28-30.

<sup>48</sup> B. Dolnicki., Samorząd..., op.cit., s. 127-128.

Współczynnik feminizacji pozostał bez zmian. W 2013 r. wynosił on 109 kobiet na 100 mężczyzn. Struktura ludności Nowego Sącza według ekonomicznych grup wieku w roku 2013 uległa niekorzystnym zmianom. Wzrósł udział osób w wieku poprodukcyjnym. Udział dzieci i młodzieży w wieku do lat 17 wyniósł 19,0% ogółu ludności miasta, osób w wieku produkcyjnym 63,0%, a poprodukcyjnym 18,0% (w 2010 r. odpowiednio: 19,6%, 64,3% i 16,1%)<sup>49</sup>.

Stopa bezrobocia rejestrowanego w mieście Nowy Sącz na koniec roku 2013 wyniosła 10,8%. Poziom bezrobocia w Nowym Sączu jest najniższy w podregionie nowosądeckim. Zmniejszył się zwłaszcza odsetek bezrobotnych w wieku poniżej 25 lat (17,4% wobec 20,0% ogółu w 2012 r.), co może świadczyć o tym, że coraz więcej młodych ludzi przedkłada kontynuację nauki nad poszukiwanie pracy. W końcu 2013 r. liczba zarejestrowanych spadła w ujęciu rocznym o blisko 1,9%, a stopa bezrobocia była niższa o 0,3 p. proc. Trudności ze znalezieniem pracy dotyczyły przede wszystkim osób w wieku 25-34 lata, które to osoby stanowiły prawie 1/3 ogółu bezrobotnych. Natomiast najwięcej bezrobotnych przybyło w grupie osób powyżej 55 roku życia – wzrost o 13,5% w porównaniu z końcem 2012 r.

Coraz większą rolę w gospodarce miasta odgrywa turystyka. W końcu lipca 2013 r. w Nowym Sączu funkcjonowało 7 turystycznych obiektów noclegowych (tyle samo co rok wcześniej), w tym 6 całorocznych. Bazę noclegową, podobnie jak przed rokiem, tworzyły: 4 hotele, 1 inny obiekt hotelowy, 1 szkolne schronisko młodzieżowe, 1 kemping. Liczba miejsc noclegowych w obiektach zbiorowego zakwaterowania w Nowym Sączu w końcu lipca 2013 r. wyniosła 453, w tym w hotelach 231 miejsc i była identyczna z zeszłoroczną. Miejsc całorocznych było 333. W ciągu 12 miesięcy udzielono 38,7 tys. noclegów, czyli więcej niż przed rokiem o 21,4%, natomiast stopień wykorzystania miejsc noclegowych wyniósł 28,3%, tj. o 2,1 p. proc. więcej niż w roku poprzednim (35,2% w województwie małopolskim). W obiektach hotelarskich (hotelach, motelach, pensjonatach i innych obiektach hotelowych) położonych na terenie Nowego Sącza w 2013 r. wynajęto 24,8 tys. pokoi (tj. więcej o 28,6% niż w roku poprzednim)<sup>50</sup>.

W 2013 r. stan finansów publicznych Nowego Sącza uległ nieznacznemu pogorszeniu, gdyż zanotowano szybszy wzrost wydatków aniżeli dochodów budżetu miasta. Nie udało się utrzymać obserwowanej w poprzednim roku sytuacji, w ramach której wydatki nie przekraczały dochodów. Skutkiem tego był ujemny wynik finansowy (minus 3,5 mln zł

<sup>49</sup> Informator statystyczny miasto Nowy Sącz, rok VIII, nr 9, Kraków 2014, s. 9-11.

<sup>50</sup> Tamże, s. 77-78.

wobec plus 1,3 mln zł w 2012 r.). Dochody budżetu miasta Nowy Sącz w analizowanym roku wyniosły 382,9 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu z 2012 r. zaledwie o 0,3%. Dotacje celowe wzrosły o 7,9%, a dochody własne - o 2,8%. Natomiast subwencja ogólna spadła o 2,0% w skali roku. W 2013 r. nadal największy udział w dochodach ogółem miały dochody własne - 44,9% (171,8 mln zł), subwencja ogólna - 37,0% (141,8 mln zł) oraz dotacje celowe - 16,4% (62,7 mln zł). Dotacje przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz płatności z budżetu środków europejskich wyniosły 6,5 mln zł, tj. 1,7% dochodów ogółem. Wydatki budżetu miasta w omawianym okresie sięgnęły 386,4 mln zł, czyli o 1,6% więcej niż w 2012 r. W ujęciu rocznym spadły jedynie dotacje (o 6,3%) do poziomu 37,5 mln zł. Natomiast wydatki majątkowe zwiększyły się o 11,5% do wysokości 18,9 mln zł. Z kwoty tej na cele inwestycyjne przeznaczono 16,7 mln zł (88,2% wydatków majątkowych). W strukturze wydatków dominowały przede wszystkim wydatki bieżące jednostek budżetowych (286,9 mln zł) - 74,2%. Dotacje wyniosły 37,5 mln zł, tj. niecałe 10%, a wydatki majątkowe 18,9 mln zł - prawie 5% ogółu wydatków budżetowych. W przeliczeniu na 1 mieszkańca dochody budżetu miasta Nowego Sącza zwiększyły się w ujęciu rocznym z 4530 zł w 2012 r. do 4559 zł w 2013 r., a wydatki z 4514 zł do 4601 zł. A zatem wzrost wydatków w skali roku (o 87 zł) był większy niż dochodów (o 29 zł) <sup>51</sup>.

W rankingu jakości życia tygodnika „Polityka” w 2013 r. miasto zajęło 24. miejsce wśród 66 miast na prawach powiatu ocenianych pod względem jakości życia mieszkańców. W rankingu "Polityki" miasto otrzymało 51 punktów. Zwyciężyła Warszawa, przed Sopotem i Wrocławiem. Nowy Sącz najlepiej zaprezentował się w kategoriach "środowisko" i "edukacja". Znacznie gorzej w ocenie dochodów na mieszkańca i zdrowia. Pod uwagę brano wydatki na oświatę, odsetek dzieci w przedszkolach, czy średni wynik z egzaminu gimnazjalnego. Dobrze wypadamy także w kategorii "środowisko" (5 lokata). Tu pod uwagę brano m.in. liczbę mieszkańców korzystających z oczyszczalni ścieków. Zauważono spadek poziomu bezrobocia. Pod względem wysokości zarobków mieszkańców (w oparciu o dane GUS) Nowy Sącz znajduje się na szarym końcu rankingu i zajmuje dopiero 62. miejsce. Ale już dochody budżetu miasta przyniosły 24. lokatę. Wypadkowa tych wyników daje miastu 37 pozycję w kategorii „dochody” wśród ocenianych miast powiatowych. Źle oceniono szeroko

<sup>51</sup> Informator statystyczny miasto Nowy Sącz, rok VIII, nr 9, Kraków 2014 s. 25.

rozumiane zdrowie. Szczególnie kieszko wypada ocena naszego zadowolenia ze stanu zdrowia (52 lokata)<sup>52</sup>.

Nowy Sącz znalazł się również na 12 miejscu Rankingu Samorządów „Rzeczpospolitej” 2014 w kategorii: Najlepsze Miasto na Prawach Powiatu, awansując o siedemnaście miejsc w stosunku do roku 2013. To drugi najlepszy wynik naszego Miasta w historii Rankingu<sup>53</sup>.

Nowy Sącz jest ważnym ośrodkiem przemysłowym. Mają tu siedziby przedsiębiorstwa z długą tradycją: były Zakłady Naprawy Taboru Kolejowego – obecnie Newag, Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych, Nowosądecka Fabryka Urządzeń Górniczych „Nowomag”, były Sądeckie Zakłady Elektro-Węglowe w Biegonicach – obecnie część SGL Carbon SA, światowego lidera na rynku materiałów z węgla i grafitu, a także firmy zajmujące się przetwórstwem owoców i warzyw: Expol powstały na bazie byłych Sądeckich Zakładów Przetwórstwa Owocowo – Warzywnego i nowo powstała - Przetwórnia Owoców i Warzyw Prosona. Jednym z najbardziej znanych sądeckich przedsiębiorstw jest działająca od 1991 roku spółka Fakro, jedna z najbardziej dynamicznych i najszybciej rozwijających się w branży okien dachowych nie tylko w Polsce, ale i na świecie. Inne dobrze rozwijające się firmy to, m.in.: Koral, Novitus, BCS Polska, Fabryka Okien Dako, Grupa Wiśniowski. Potentatem na rynku przetwórstwa drobiu są zakłady Konspol. Działająca w Nowym Sączu firma Novitus SA, w XIX edycji konkursu "Teraz Polska" znalazła się w gronie uhonorowanych godłem "Teraz Polska" za drukarki fiskalne.

Nowy Sącz ma jeden z największych wskaźników przedsiębiorczości w kraju. Wynosi on 113, liczony jako liczba przedsiębiorstw przypadających na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym. Jest również liczącym się na południu Polski ośrodkiem kulturalnym, turystycznym, edukacyjnym i gospodarczym. W Nowym Sączu w 2013 r. funkcjonowały 3 szkoły wyższe kształcące 6434 studentów, 8 bibliotek ( 1 biblioteka publiczna i 7 filii), 3 kina (z 10 salami na łączną widownię ponad 1800 miejsc). Istnieją tutaj 3 placówki muzealne oraz Małopolskie Centrum Kultury SOKÓŁ, którego misja polega na ochronie i promocji wielokulturowego dziedzictwa Małopolski, kształtowaniu kompetencji kulturowej poprzez popularyzację muzyki klasycznej, teatru, filmu europejskiego, folkloru, sztuki ludowej oraz wspomaganiu rozwoju amatorskiego ruchu artystycznego.

---

<sup>52</sup> „Polityka” 2014, nr 26. s. 3.

<sup>53</sup> „Rzeczpospolita” 2014, nr 14, s. 3-5.

MCK Sokół organizuje ponad 20 cyklicznych festiwali i imprez kulturalnych rocznie o charakterze lokalnym, krajowym i międzynarodowym, m.in.:

- Międzynarodowy Festiwal Dziecięcych Zespołów Regionalnych ŚWIĘTO DZIECI GÓR (realizowany od 1992 r.)
- Międzynarodowy Festiwal i Konkurs Sztuki Wokalnej im. Ady Sari (od 1985 r.)
- Międzynarodowy Festiwal Wirtuozerii i Żartu Muzycznego FUN & CLASSIC (od 2001 r.)
- Sąddecki Festiwal Muzyki Organowej L'ARTE ORGANICA (od 2002 r.)
- Sąddecki Festiwal Muzyczny IUBILAEI CANTUS (od 1995 r.)
- Cykl prezentacji teatralno-operowych WIECZORY MAŁOPOLSKIE (od 2004 r.)<sup>54</sup>.

## 2.2. Uwarunkowania i strategia rozwoju Nowego Sącza

Istniejący w Polsce układ terytorialny wyróżnia oddzielne segmenty zarządzania sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym (gmina i powiat), regionalnym (województwo) i centralnym (kraj). Podstawowym poziomem jest jednak gmina. Główną cechą samorządu jest służebność wobec mieszkańców, dlatego kwestią kluczową jest skuteczne zarządzanie szerokim zakresem spraw publicznych w celu zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności. W zarządzaniu publicznym na najniższym, lokalnym szczeblu uwaga jest skupiona głównie na zarządzaniu czynnikiem majątkowym i ludźmi.

Władze samorządowe gmin stoją obecnie przed koniecznością rozwiązywania wielu istotnych problemów społeczno-gospodarczych i ekologiczno-przestrzennych, które można sprowadzić do następujących pytań:

- w jaki sposób skutecznie wykorzystywać szanse i przeciwdziałać zagrożeniom dla rozwoju gmin wynikających z procesów transformacji systemowej i integracji z Unią Europejską ?
- w jaki sposób stymulować procesy rozwoju gospodarczego, czyli co należy zrobić, aby stworzyć dogodne warunki dla powstawania nowych podmiotów gospodarczych, instytucji i organizacji, a także dla dalszego rozwoju już istniejących ?
- w jaki sposób racjonalnie i efektywnie wykorzystywać zasoby własne tj. kadrowe, organizacyjne, finansowe i przestrzenne ?
- w jaki sposób skutecznie chronić walory i zasoby środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego i przeciwdziałać ich degradacji?

---

<sup>54</sup> Informator statystyczny miasto Nowy Sącz, rok VIII, nr 9, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2014, s.22-26.

- w jaki sposób chronić interes publiczny i przeciwdziałać konfliktom pojawiającym się w wyniku „gry rynkowej” różnych podmiotów działających na terenie gminy
- w jaki sposób pozyskiwać zewnętrzne środki finansowe na realizację przedsięwzięć rozwojowych?<sup>55</sup>

Podjęcie - przez władze gmin - tych jakże istotnych, a jednocześnie bardzo trudnych do rozwiązania problemów nie może wyłącznie ograniczać się do likwidacji zaistniałych już „momentów krytycznych” w postaci różnego typu barier i łagodzeniu najdotkliwszych negatywnych skutków dla mieszkańców gminy ale musi być nastawione na optymalne wykorzystywanie wszystkich potencjalnych podstaw rozwoju gminy prowadzących zarówno do ilościowych, jak i jakościowych zmian w przyszłości. Ta nowa jakościowo sytuacja w jakiej znajdują się władze gmin wymaga stosowania adekwatnych do zmieniających się uwarunkowań i możliwości rozwoju metod zarządzania. Nie można zarządzać przyjmując pasywne postawy wobec problemów kształtowania procesów rozwojowych w przyszłości, oparte na podejściu bieżącym, zwanym potocznie "działaniem od budżetu do budżetu". Doświadczenia polskie wskazują, że ten styl zarządzania gminą jest przyczyną powstawania konfliktów i napięć wśród radnych, bowiem ich działania koncentrują się na corocznej "walce o rozdział środków budżetowych". Decyzje dotyczące skali i kierunków wydatkowania środków finansowych z budżetu gminy są wówczas podporządkowane przede wszystkim uzyskaniu bieżącego kompromisu, a nie optymalizacji wydatków. Konieczność coraz lepszego zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców gminy oraz ograniczoność środków finansowych będących w dyspozycji władz samorządowych wymaga racjonalnego podejmowania decyzji o sposobie i kierunkach ich wydatkowania. Z tego też powodu proces zarządzania rozwojem gminy musi mieć aktywny charakter i być nastawiony na kreowanie jej przyszłości. Powinien więc być oparty na *podejściu długookresowym*, w którym działania średniookresowe i bieżące wynikać winny z ustaleń o charakterze perspektywicznym.

Ogólnie można stwierdzić, że zarządzanie to *zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk w zakresie danego samorządu terytorialnego*<sup>56</sup>. Ponadto zarządzanie należy rozpatrywać nie tylko jako wewnętrzny proces, na który składają się elementy decyzyjne, wykonawcze i kontrolne, lecz także jest ono ściśle powiązane z otoczeniem.

---

<sup>55</sup> R. Krupski, Zarządzanie strategiczne. Koncepcje- metody, Wyd. AE, Wrocław 1998, s. 45-47.

<sup>56</sup> Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych, Wyd. Samorządowe FRDL, Warszawa 1998, s. 17-18.

Samorządy terytorialne funkcjonują w zmiennym i konkurencyjnym otoczeniu i podejmują decyzję w niestabilnych i zmiennych warunkach rynkowych, co dodatkowo wymaga procesów dostosowawczych. Na proces zarządzania w kontekście lokalnym należy patrzeć przez pryzmat zmian społecznych, gospodarczych, politycznych, które wpływają na warunki, w jakich działają jednostki samorządu. Zmiany systemowe w Polsce związane z wprowadzeniem gospodarki rynkowej wzmocniły rangę zarządzania. Jednakże istnieje potrzeba odróżnienia zarządzania od administrowania. W praktyce administrowanie jest w jednostkach samorządu terytorialnego wciąż częściej spotykane niż system zarządzania. Należy mieć na uwadze, że dzięki efektywnemu zarządzaniu istnieje możliwość przygotowania i wdrożenia polityki rozwoju lokalnego. Rozwój to *proces zmian obejmujących zarówno wzrost ilościowy, jak i jakościowy*. W świetle powyższej definicji rozwój lokalny będzie rozumiany jako *proces przebiegający w lokalnym układzie terytorialnym obejmujący zmiany ilościowe i jakościowe z uwzględnieniem właściwych dla danego terytorium celów, preferencji, wartości*.<sup>57</sup> Kształtowanie rozwoju lokalnego jest procesem kształtowania zadań, sposobów oraz środków racjonalnego użytkowania i zagospodarowania przestrzeni podejmowany w celu poprawienia jakości i konkurencyjności danego obszaru. Wymaga to dużego zaangażowania samorządów terytorialnych. Podstawą do tego typu działań jest strategia rozwoju gminy.

Podstawowymi cechami tak rozumianego zarządzania są:

- *kompleksowość* rozwiązywania problemów i traktowanie gminy jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór zarówno szans, jak i zagrożeń rozwojowych, a także determinuje osiąganie sukcesów w działaniu. Oznacza to również uznanie, że dla rozwoju gminy równie ważne jest osiągnięcie efektów społeczno-gospodarczych i ekologiczno-przestrzennych, jak i finansowych;
- *orientacja na przyszłość*, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości, a także uznanie, że postęp jako wyraz rozwoju gminy jest znacznie ważniejszy niż jej przetrwanie;
- *orientacja na wyniki*, czyli na osiągnięcie celów poprzez skuteczną realizację - zaplanowanych wcześniej - konkretnych zadań realizacyjnych<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> D.C. Wagner, Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin, Wyd. Municipium, Warszawa 1996, s. 16.

<sup>58</sup> R.W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 244-255.

Wymogi tak rozumianego procesu zarządzania gminą spełnia zarządzanie strategiczne, które jest definiowane jako „*ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów rozwoju gminy oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także kontroli wykonania przyjętych ustaleń*”<sup>59</sup>. W zarządzaniu strategicznym podstawą jest myślenie twórcze, w którym działania średniookresowe i bieżące wynikają z ustaleń o charakterze strategicznym. Proces strategicznego zarządzania rozwojem gminy składa się z dwóch współzależnych faz: *planowania strategicznego*, jest to faza formułowania strategii rozwoju, a także programów realizacyjnych oraz *wdrażanie ustaleń strategicznych*, jest to faza realizacji oraz kontroli wykonania tych ustaleń.

Biorąc pod uwagę definicje „strategii” i „rozwoju” można zdefiniować pojęcie strategii rozwoju gminy jako „*długookresowy (perspektywiczny) plan działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych*), które są niezbędne dla realizacji przyjętych celów i zadań”<sup>60</sup>. Ogólne biorąc, strategia rozwoju gminy odpowiada na podstawowe pytanie: *co musimy zrobić, aby funkcjonować i rozwijać się w przyszłości w celu optymalnego zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców*”.

Proces formułowania strategii nie może być oderwany od konkretnej rzeczywistości. Trzeba dokonać więc wyboru „najpilniejszych z pilnych” celów i zadań. Innymi słowy, proces ten nie może przerodzić się w „koncert życzeń”, a winien doprowadzić do wyboru najważniejszych i najpilniejszych - z punktu widzenia dynamizowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz racjonalnego zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska przyrodniczego - celów oraz zadań realizacyjnych. Podstawowym czynnikiem ograniczającym zamierzenia rozwojowe jest niedobór środków finansowych, będących w dyspozycji władz samorządowych w stosunku do występujących potrzeb.

Instrumentami pomocnymi w implementowaniu zapisów strategii są dokumenty operacyjne, które uszczegóławiają zasady, sposoby osiągania celów strategii. Wśród nich można wymienić m.in. budżet zadaniowy. Oprócz informacji na temat szczegółowego podziału na zadanie inwestycyjne i ich wydatki przekazuje informację także o osobach bezpośrednio zaangażowanych. Motywuje to pracowników oraz ułatwia rozliczenie z wykonywanych prac. Ponadto, ważnym dokumentem, który silnie wpływa na realizację

---

<sup>59</sup> Planowanie i zarządzanie strategiczne.. op.cit, s. 44-45.

<sup>60</sup> E. Wojciechowski, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Wyd. Difin, Warszawa 2003, s. 202.

celów strategii, jest wieloletni plan inwestycyjny. To długookresowa prognoza planowanych wydatków i przychodów przy uwzględnieniu obciążeń ze strony spłacanych zobowiązań.

Wymiernym efektem skutecznej realizacji ustaleń strategii rozwoju jest poprawa poziomu życia mieszkańców gminy. Strategia rozwoju jest jednym z podstawowych instrumentów zarządzania gminą. To właśnie dobrej oraz konsekwentnie realizowanej strategii wiele gmin zawdzięcza swój sukces, a co najmniej równie wiele niepowodzeń można wyjaśnić jej brakiem, jest centralną osią, wokół której skupiać się muszą wszelkie działania władz samorządowych, zmierzające do jak najlepszego zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców oraz stymulowania rozwoju gospodarczego, jest ona również głównym wyznacznikiem sukcesów lub niepowodzeń rozwojowych gminy. Stanowi ona podstawę do prowadzenia przez władze samorządowe długookresowej polityki rozwoju gminy w sferze społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej, przestrzennej, ekologicznej i dziedzictwa kulturowego. Dla prawidłowego i efektywnego przebiegu prac nad strategią rozwoju gminy, jak również jakością merytoryczną dokumentu końcowego niezbędnym staje się przyjęcie określonej procedury prac planistycznych. W polskiej praktyce strategia rozwoju gminy jest opracowywana w różny sposób. Najlepszą metodą formułowania strategii rozwoju gminy jest *metoda uspołecznienia procesu jej opracowywania* poprzez włączenie do prac jak najszerszego grona przedstawicieli społeczności lokalnej oraz instytucji i organizacji. Taki sposób postępowania zmniejsza znacznie poziom ryzyka w postaci zaniechania realizacji ustaleń strategii rozwoju przez kolejne władze samorządowe.

Kierunki i cele rozwoju gminy wyznaczane są – jak już stwierdzono powyżej – przez strategię rozwoju. Jakość tego dokumentu świadczy także o podejściu władz do planowania w gminach. Strategia rozwoju gminy jest koncepcją systemowego działania, polegającą na: formułowaniu długookresowych celów rozwoju i ich modyfikacji w zależności od zmian zachodzących w otoczeniu, określaniu zasobów i środków niezbędnych do realizacji tych celów oraz sposobów postępowania zapewniających optymalne ich rozmieszczenie i wykorzystanie dla elastycznego reagowania na wyzwania otoczenia i zapewnienia gminie korzystnych warunków rozwoju lokalnego<sup>61</sup>. Posiadanie prawidłowo skonstruowanej strategii nie gwarantuje automatycznie sukcesu, jednak pomaga w stymulowaniu rozwoju.

---

<sup>61</sup> A. Bocian, Problemy budowy regionalnych strategii [w:] Strategia rozwoju lokalnego. Tom I: Aspekty instytucjonalne. Wyd. SGGW, Warszawa 2003, s. 124.

Budowa strategii rozwoju każdej gminy sprowadza się do kilku podstawowych czynności<sup>62</sup>

- opracowania diagnozy gminy – analizy jej zasobów, określenia mocnych i słabych stron,
- zarysowania wizji stanu docelowego, tzn. określenia miejsca na ścieżce rozwoju, w którym gmina ma się znaleźć za 10–15 lat,
- ustalenia, w jaki sposób i przy pomocy jakich środków należy osiągnąć wyznaczony cel.

Ostatnią fazą budowy strategii jest opracowanie zestawu konkretnych programów realizujących cele rozwojowe oraz opisujących praktyczne działania, które powinny podjąć władze gminy, organizacje i instytucje funkcjonujące na terenie gminy. Programy mają zawierać konkretne działania, określać środki finansowe oraz korzyści płynące dla gminy z ich realizacji.

Kryteriami oceny strategii, decydującymi o jej powodzeniu i skuteczności, są m.in. spójność wewnętrzna oraz zgodność z otoczeniem, oparcie celów rozwojowych na dostępnych zasobach. Niezmiernie ważne jest zaplanowanie także odpowiedniego horyzontu czasowego, który będzie podstawą planowanych działań.

Obecnie podstawowym dokumentem programowym miasta Nowego Sącza jest *Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020* zatwierdzona 17 grudnia 2008 roku Uchwałą Rady Miasta Nowego Sącza Nr XXXVIII/443/2008<sup>63</sup>. Strategia złożona jest z 12 kluczowych programów operacyjnych.

W ramach poszczególnych programów zidentyfikowanych zostało ponad 100 najważniejszych zadań strategicznych do realizacji w latach 2014 - 2020. Strategia konstruuje wizję Nowego Sącza w 2020 r. jako SERCA SUBREGIONU SADECKIEGO, silnego ośrodka rozwoju ponadlokalnego, otwartego i dostępnego miasta konkurencyjnej gospodarki i edukacji, wspomagającego lokalny rynek pracy, rewitalizującego swoją spójność społeczną, ekonomiczną i przestrzenną, rozwijającego się w sposób zrównoważony i zwarty, w poszanowaniu dla zasobów środowiska naturalnego, sprawnie zarządzanego, oferującego sądeckim rodzinom wysoką jakość życia i wszechstronny rozwój w duchu społecznej partycypacji i poszanowania dla dziedzictwa kulturowego.

Przesłankami do opracowania Strategii Rozwoju Nowego Sącza były m.in.:

---

<sup>62</sup> A. Węgrzyn, *Metody formułowania strategii rozwoju gmin w Polsce*, rozprawa doktorska, Wyd. AE Wrocław 2004, s.97.

<sup>63</sup> Uchwała Nr XXXVIII/443/2008 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 17 grudnia 2008 roku, Nowy Sącz 2008.

1. potrzeba jednego, wspólnego drogowskazu dla wszystkich zainteresowanych pomyslnym rozwojem miasta,
2. działalność samorządu miasta w warunkach ograniczonych środków finansowych na rozwój i jego odpowiedzialność za optymalne wydatkowanie środków publicznych,
3. potrzeba posiadania społecznie uprawomocnionej legitymacji upoważniającej do występowania o środki finansowe pozabudżetowe - z budżetu państwa za pośrednictwem kontraktu regionalnego, a także o środki funduszy wsparcia Unii Europejskiej i innych instytucji wspierających rozwój lokalny oraz
4. istnienie dokumentów wyższego poziomu tj. strategii rozwoju województwa małopolskiego, planów strategicznych organów centralnych państwa<sup>64</sup>.

Strategia jest propozycją odpowiedzi na cztery podstawowe pytania:

- Do czego winniśmy dążyć w kształtowaniu rozwoju miasta?
- Jaką wizję jego przyszłości rysujemy w czasie jej tworzenia?
- Co powinniśmy starać się osiągnąć w czasie 10 lat, tzn. jakie są nasze cele strategiczne?
- W jaki sposób chcemy nasze cele osiągać, jakie działania i zadania zamierzamy realizować?

Strategia Rozwoju Nowego Sącza: winna być bezpośrednią podstawą działalności samorządu miasta i jego organów, pośrednio winna oddziaływać na inne autonomiczne podmioty (informacją, inspiracją, organizacją, edukacją, wsparciem), aby one - realizując cele własne - służyły jednocześnie rozwojowi miasta a także winna dokumentować, potwierdzać kompetencje samorządu w działaniach na rzecz rozwoju, być użytecznym narzędziem w staraniach o środki finansowe ze źródeł zewnętrznych.

Strategia jest programem długookresowym określającym kierunki trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i przestrzennego, oznaczającego współpracę interesu publicznego i prywatnego z ekologicznymi i kulturowymi funkcjami Miasta. W celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju Strategia bierze pod uwagę procesy dające się zaobserwować w dłuższej, wieloletniej perspektywie. Strategia jest głównym dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego miasta, stanowiącym odniesienie dla innych dokumentów strategicznych i sektorowych programów operacyjnych. Strategia łączy wszelkie działania rozwojowe podejmowane na rzecz polepszenia warunków społeczno-gospodarczych miasta. Jej zadaniem jest wyważone zaprogramowanie rozwoju i modernizacji, ze szczególnym uwzględnieniem wszystkich zasobów i atutów, które Nowy Sącz posiada, na rzecz rozwoju i poprawy poziomu i jakości

---

<sup>64</sup> Strategia rozwoju Nowego Sącza 2020, Nowy Sącz 2008, s.5.

życia mieszkańców. Strategia stanowi fundament dla efektywnego wykorzystania przez miasto środków rozwojowych, zarówno krajowych, jak i z Unii Europejskiej, na realizację celów społeczno-gospodarczych, a zarazem podstawę do pomnażania ilości środków przez szybszy i efektywniejszy wzrost gospodarczy. Strategia określa cele oraz identyfikuje obszary uznane za najważniejsze z punktu widzenia osiągnięcia tych celów, na których koncentrowane będą działania miasta. W Strategii przedstawione zostały priorytety i cele rozwoju Nowego Sącza zbieżne i spójne z priorytetami i celami rozwoju określonymi w głównych dokumentach strategicznych. Strategia uwzględnia jednocześnie najważniejsze trendy rozwoju światowej gospodarki oraz cele, jakie kreśli Unia Europejska w odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Przeprowadzono również konsultacje społeczne, których celem było poznanie oczekiwań sądeczan i osób związanych z naszym miastem (pracą, nauką, rodziną, usługami wynikającymi z ponadlokalnej funkcji miasta) determinujących dalszy jego rozwój w perspektywie finansowej 2014 – 2020.

Według tych badań na przykład sądeczanie są gotowi zrezygnować z budowy nowej siedziby dla biblioteki publicznej. Tak uznała większość wypowiedzających się, ale nie dlatego, że nie chcą czy nie widzą jej potrzeb, ale dlatego, że chcą uprawdopodobnić realizację innych zadań uznanych za priorytetowe. Są też gotowi zrezygnować z budowy na przykład Sądeckiego Centrum Wiedzy na wzór Centrum Nauki Kopernik po to, by ruszyła budowa ulicy Węgierskiej bis albo innych rozwiązań komunikacyjnych.

Mieszkańcy nie chcą również wyłączenia centrum i śródmieścia z indywidualnego ruchu drogowego. Są przeciwni zamknięciu dla ruchu centrum miasta. I to również nie dziwi, bowiem na dzisiaj nie ma systemu obwodnic, które pozwoliłyby wyprowadzić ruch drogowy. Centrum wciąż jest głównym węzłem komunikacyjnym miasta i jego wyłączenie spowodowałoby totalny paraliż komunikacyjny miasta. Sądeczanie nie chcą też podziemnego parkingu w centrum, ale bardzo mocno opowiedzieli się za rewitalizacją Placu Maślanego z budową parkingu. Interesujący jest rozkład głosów w obszarze bezpieczeństwa, w którym najczęściej wskazań ma „rozwój infrastruktury przeciwpowodziowej i przeciwoświejskiej”. To odbicie dwóch powodów, jakie miasto dotknęły w ostatnich latach. Mocno akcentowana w badaniu jest poprawa jakości powietrza w związku z uznaniem powietrza w Nowym Sączu za jedno z najbardziej zanieczyszczonych w Polsce. W obszarze „rozwój ochrony zdrowia, sportu i rekreacji” najbardziej priorytetowa w opinii mieszkańców okazała się budowa tras biegowo – rowerowych, co było pewnym – pozytywnym – zaskoczeniem, a oznaczać to może, że przeorientowuje się nasza świadomość i chcemy czynnie wypoczywać, także

chcemy korzystać częściej z innych środków lokomocji niż samochody. Wśród preferencji sądeczan pojawiła się dalsza odnowa sądeckiej starówki, a w tym kontekście wspomniana rewitalizacja Placu Maślanego i odbudowa zamku. W obszarze gospodarki i przedsiębiorczości mieszkańcy jako priorytet wskazali budowę ulicy Węgierskiej bis, która ma spowodować uwolnienie terenów inwestycyjnych, gdzie mogą w efekcie powstać nowe miejsca pracy<sup>65</sup>. Wyniki tych badań i konsultacji społecznych zostały uwzględnione w diagnozie o stanie miasta, która stała się podstawą strategii rozwoju Nowego Sącza.

Priorytety zawarte w Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020 zamykają się w formule haseł: „Edukacja i praca”, „Rodzina i środowisko” oraz „Miasto i subregion”, którym odpowiadają trzy obszary rozwoju strategicznego: *Obszar Rozwoju Gospodarczego*, *Obszar rozwoju Społecznego* i *Obszar Rozwoju Ponadlokalnego*.

Cel strategiczny rozwoju gospodarczego określono następująco: „Nowy Sącz miastem innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki, tworzącej nowe miejsca pracy, opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, z rozwiniętą infrastrukturą techniczną”. Na tej podstawie utworzono cele operacyjne:

- Tworzenie mechanizmów wsparcia i warunków do rozwoju przedsiębiorczości i pozyskiwania inwestycji tworzących nowe miejsca pracy.
- Wspieranie współpracy nauki z gospodarką w zakresie badań, innowacji i rozwoju nowych technologii.
- Tworzenie warunków do korzystania z zastosowań teleinformatyki, multimediiów i Internetu, co zagwarantuje udział mieszkańców w procesie integracji z globalnym społeczeństwem informacyjnym.
- Racjonalne kształtowanie przestrzeni miasta w celu stworzenia warunków dla rozwoju gospodarczego, zapewnienia wysokich standardów życia – z uwzględnieniem ochrony wartości kulturowych i walorów przyrodniczych.
- Wspomaganie rozwoju miasta poprzez zintegrowane zarządzanie miejskimi zasobami nieruchomości gruntowych i lokali użytkowych.
- Poprawa stanu infrastruktury technicznej i jakości usług komunalnych, w szczególności:
  - a) Rozwijanie systemu poboru i dostarczania wody oraz odbioru i oczyszczania ścieków.
  - b) Tworzenie warunków do rozwijania systemów zaopatrzenia w energię cieplną, gazową i elektryczną na terenie całego miasta.

<sup>65</sup> [http://www.dts24.pl/drogi-raz-drogi\\_8862.html](http://www.dts24.pl/drogi-raz-drogi_8862.html), [data odczytu 25.03.2015]

- c) Podnoszenie konkurencyjności miasta i jego szans rozwojowych z wykorzystaniem teleinformatyki.
  - d) Poprawa dostępności komunikacyjnej miasta i połączeń międzyosiedlowych.
  - e) Zwiększenie roli transportu zbiorowego w obsłudze mieszkańców.
  - f) Tworzenie warunków do poprawy stanu istniejących zasobów mieszkaniowych i dla rozwoju nowego budownictwa mieszkaniowego, w tym społecznego – czynszowego, a także komunalnego i socjalnego.
- Zapewnienie i rozwój infrastruktury ochrony środowiska <sup>66</sup>.

Cel strategiczny *rozwoju społecznego* w Strategii określił Nowy Sącz miastem „*wysokiego poziomu i jakości życia, integracji i solidarności wspólnoty społecznej, czerpiącej z edukacji, kultury i dziedzictwa kulturowego, otwartej na rozwój sportu, rekreacji i turystyki*”. Do celów operacyjnych zaliczono:

1. Poszerzenie zakresu i dostępności kształcenia wysokiej jakości dla wszystkich grup wiekowych - dzieci, młodzieży i dorosłych na bazie dostosowanej do potrzeb edukacyjnych infrastruktury i zaplecza dydaktycznego.
  2. Dostosowywanie oferty edukacyjnej do aktualnych i prognozowanych potrzeb rynku pracy, w tym doskonalenie zawodowe nauczycieli i współpraca z uczelniami wyższymi.
  3. Tworzenie warunków dla rozwoju instytucji kultury, oferty kulturalnej, innowacji w działalności kulturalnej, upowszechniania dostępu do kultury i edukacji kulturalnej, a także - ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym poprzez rewitalizację zespołów zabytkowych.
  4. Wspieranie działań na rzecz zwiększenia atrakcyjności turystycznej miasta.
  5. Tworzenie warunków dla rozwoju sportu, kultury fizycznej i rekreacji.
  6. Zapewnienie mieszkańcom, w tym osobom starszym i niepełnosprawnym - właściwego poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego poprzez rozwój profilaktyki i ochrony zdrowia.
  7. Tworzenie warunków do poprawy jakości życia rodzin i osób zagrożonych przy wykorzystaniu ich własnej aktywności i przy pełnym zaangażowaniu możliwości, środków i zasobów instytucji publicznych miasta.
- 7.1. Zmniejszanie obszaru wykluczenia społecznego poprzez pomoc w łagodzeniu problemów życiowych osób i rodzin będących w trudnej sytuacji ekonomicznej i społecznej.
  - 7.2. Aktywizacja społeczno – zawodowa osób pozostających bez pracy <sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Strategia rozwoju miasta Nowego Sącza 2020, Nowy Sącz 2008, s.25-34.

<sup>67</sup> Tamże, s..40-44.

W trzecim obszarze Strategii założono *rozwój ponadlokalny*, a jako cel strategiczny wyznaczono Nowy Sącz „*miastem samorządności i potencjału instytucjonalnego, liderem współpracy umacniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną Sądecczyzny, dbającym o swój wizerunek w kraju i zagranicą*”. Cele operacyjne zdefiniowano następująco:

1. Poprawa jakości funkcjonowania administracji samorządowej.
2. Budowanie zintegrowanej i obywatelsko świadomej wspólnoty lokalnej.
3. Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców i porządku publicznego w mieście.
4. Rozwijanie współpracy z samorządami Sądecczyzny i Małopolski, w kraju i za granicą.
5. Zapewnienie systemowego podejścia do działań z zakresu promocji i budowy marki Nowego Sącza <sup>68</sup>.

Jesienią 2013 roku prace nad aktualizacją Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020 zainicjował prezydent miasta Nowego Sącza Ryszard Nowak. Realizowane one były metodą mieszaną: ekspercką i uspołecznioną (partycypacyjną) przez Zespół ds. aktualizacji i uzupełnienia Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020+. Zespół wypracował rezultaty przy zachowaniu stałej komunikacji z mieszkańcami, przedstawicielami poszczególnych środowisk sektora prywatnego i pozarządowego, w drodze konsultacji społecznych w formie licznych środowiskowych spotkań konsultacyjnych i badań ankietowych, oraz we współpracy eksperckiej z pracownikami naukowymi Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu i ekspertami miejskich jednostek organizacyjnych w Nowym Sączu. Prace nad aktualizacją strategii trwały do lipca 2014 r. Prezydent Ryszard Nowak powierzył koordynację prac oraz ostateczny zapis i redakcję projektu Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020+ powołanemu przez niego Zespołowi ds. aktualizacji i uzupełnienia Strategii Rozwoju 2020+ w składzie: Wojciech Piech – przewodniczący, dr Krzysztof Głuc – z-ca przewodniczącego, członkowie: Marta Mordarska, Marek Oleniacz, Ludomir Krawiński i Lesław Boryś. Aktualizacja i Strategii Rozwoju Miasta Nowego Sącza nie została jeszcze uchwalona przez Radę Miasta.

---

<sup>68</sup> Tamże, s. 50-54.

## Rozdział 3

### Analiza dochodów i wydatków gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013

#### 3.1. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013

*Dochód* jest to uzyskiwanie z różnych źródeł i w określonym czasie dóbr czy usług (dochód w naturze) lub środków finansowych (dochód pieniężny). Dochodu nie należy mylić z zyskiem, który jest nadwyżką przychodów nad kosztami w działalności gospodarczej<sup>69</sup>.

*Dochód nominalny* to wartość dochodu wyrażonego w pieniądzu, odnoszącego się do bieżącej wielkości dochodu, bez uwzględnienia wpływu innych czynników, np. inflacji<sup>70</sup>.

*Dochód realny* zwany jest też siłą nabywczą konsumenta. Jest to dochód nominalny skorygowany o poziom inflacji, w ten sposób, że od jego wysokości zależy wolumen (ilość dóbr i usług, które można nabyć). Dochody realne, obliczane są na podstawie ilości towarów, które mogą być nabyte za dochód pieniężny. Wzrostom nominalnym dochodów mogą towarzyszyć obniżenie dochodów realnych. Opisana sytuacja ma miejsce, gdy ceny towarów rosną szybciej niż płace, dochody pieniężne. Poziom dochodów realnych zależy od poziomu dochodów nominalnych i aktualnego poziomu cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Aby obliczyć dochód realny, trzeba podzielić wskaźnik dochodu nominalnego przez wskaźnik cen (miara inflacji)<sup>71</sup>.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła nakaz zrównoważenia budżetu bieżącego (operacyjnego). Ma to na celu zwiększenie efektywności zarządzania środkami publicznymi na szczeblu lokalnym. Dla zarządzania długiem samorządowym ważne są także zmiany limitów zadłużenia.

Dochody to jeden z najważniejszych elementów budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Ich poziom uzależniony jest m.in. od bogactwa i zarobków mieszkańców gminy. Im większy udział dochodów własnych gminy w strukturze jej budżetu tym większa samodzielność gminy.

Dochody budżetu miasta Nowy Sącz w **2010 r.** wyniosły 364,2 mln zł. Strukturę dochodów gminy Nowy Sącz w 2010 r. przedstawia poniższa tabela:

Tabela 1. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w 2010 roku.

<sup>69</sup> N. Nojszewska, Podstawy ekonomii, Wyd. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2010, s. 35.

<sup>70</sup> D. Beeg, Makroekonomia, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 45.

<sup>71</sup> Tamże, s. 47.

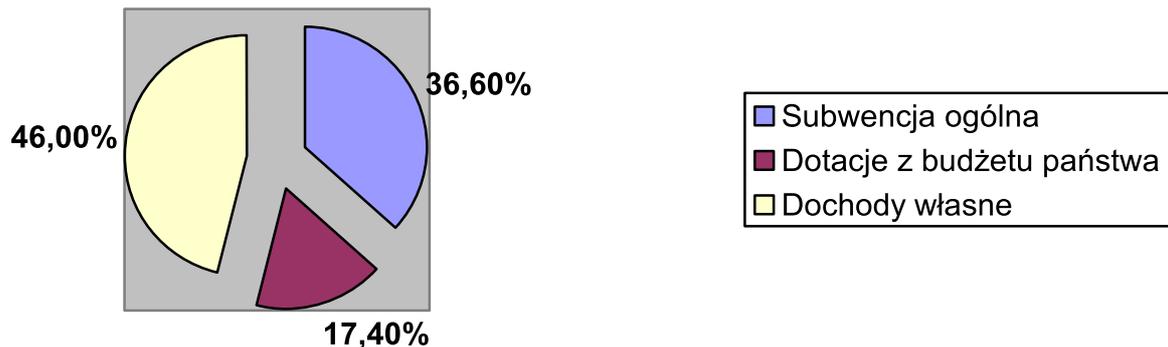
WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY W ZŁ 2010 rok	STRUKTURA % DOCHODÓW
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>364 270 788,04</b>	<b>100</b>
<b>Dochody własne w tym:</b>	<b>168 136 976,28</b>	<b>46,00</b>
<i>Podatki i opłaty lokalne</i>	43 662 364,37	9,80
podatek od nieruchomości	32 620 589,64	9,00
podatek rolny	330 221,43	0,10
podatek leśny	5 924,74	0,00
wpływy z opłaty miejscowej	-----	-----
wpływy z opłaty targowej	125 799,00	0,00
podatek od środków transportowych	2 554 388,21	0,70
<i>Pozostałe opłaty</i>	4 638 756,81	1,30
Opłata skarbową	2 523 981,93	0,70
Opłata eksploatacyjna	39 717,94	0,00
Opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	2 075 056,94	0,60
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	4 707 436,57	1,30
Podatek od spadków i darowizn	834 711,26	0,20
Podatek od czynności cywilnoprawnych	3 677 878,76	1,00
Podatek opłacany w formie karty podatkowej	194 846,55	0,10
<i>Dochody z majątku gminy</i>	9 495 135,21	2,60
<i>Pozostałe dochody</i>	28 895 779,58	7,90
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	66 277 789,20	18,20
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	60 617 886,00	16,60
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	5 659 903,20	1,60
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	273 390,88	0,10
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich,</i>	17 457 460,10	4,80
<b>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</b>	<b>196 133 271,76</b>	<b>54,00</b>
<i>Subwencja ogólna</i>	133 287 961,00	36,60
część oświatowa	126 115 113,00	34,60
<i>dotacje celowe</i>	62 845 310,76	17,40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu:  
[http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2010/sprawozdanie\\_2010.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2010/sprawozdanie_2010.pdf) ( data odczytu 24.06.2015)

Analizując dane z tabeli 1 można stwierdzić, iż podstawowym źródłem zasilającym budżet gminy Nowy Sącz w 2010 r. były dotacje i subwencje pochodzące z budżetu państwa. Wyniosły one 196 133 271,76 zł co stanowi 54,00 % łącznej kwoty realizowanych dochodów gminy.

W ramach tej pozycji budżetowej zasadniczą część stanowi subwencja ogólna, która wyniosła w 2010 r. 36,6% wszystkich dochodów. Największy procent subwencji ogólnej stanowiła część oświatowa ( 34,6%).

Rysunek 1. Struktura % dochodów gminy w 2010 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zwartych w tabeli nr 1.

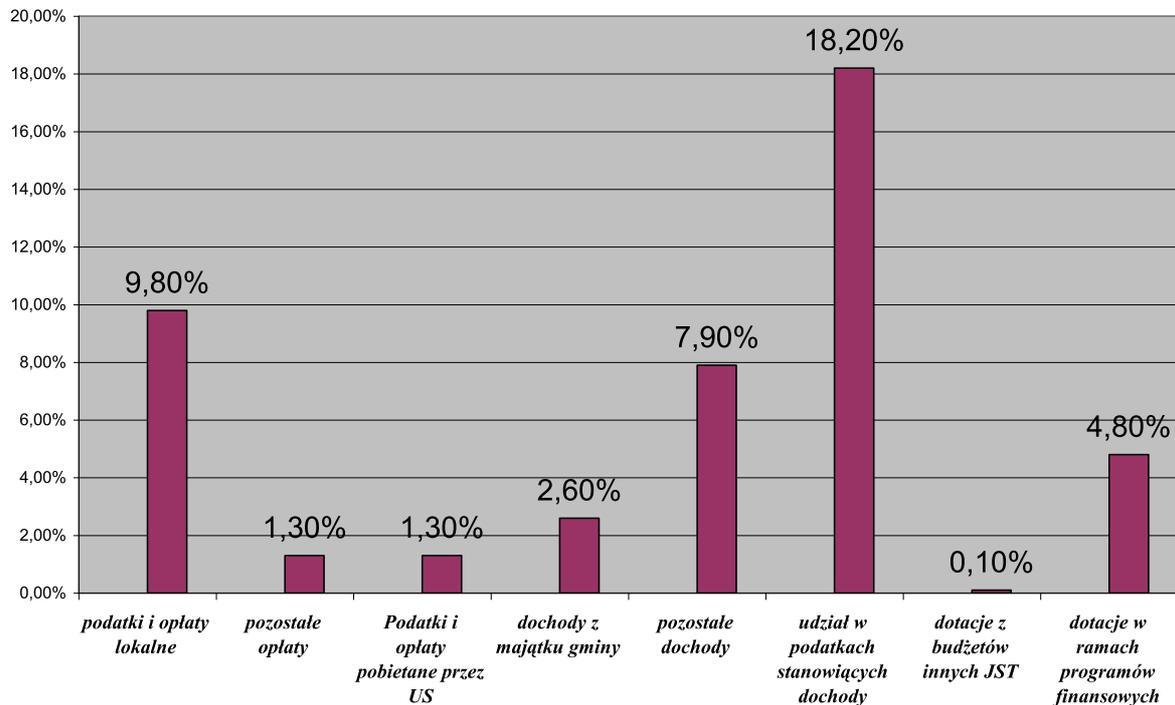
Dotacje celowe stanowią istotny składnik budżetu gminy. W 2010 r. gmina Nowy Sącz otrzymała z budżetu Państwa 62 845 310,76 zł w formie dotacji celowych, co stanowiło 17,40% wszystkich dochodów gminy.

Najważniejszym źródłem dochodów gminy są jej dochody własne, których wysokość świadczy o jej mniejszej lub większej samodzielności. W 2010 r. gmina Nowy Sącz osiągnęła dochody własne na poziomie 168 136 976,28 zł co stanowiło 46,00% całego budżetu.

Na rysunku nr 2 przedstawiono procentową strukturę dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2010 roku. Ważną pozycją w ramach dochodów własnych gminy są podatki i opłaty. Wśród nich dominującą pozycją jest podatek od nieruchomości, z którego gmina uzyskała 32 620 589,64 zł co stanowi 9,00% dochodów ogółem. Ważną pozycją jest również podatek od środków transportowych, który wyniósł w 2010 r. 2 554 388,21 zł. ( 0,7% ogółu dochodów).

Kolejną grupą dochodów własnych są pozostałe opłaty. Ich udział w budżecie gminy w 2010 r. wyniósł jedynie 1,30% całego budżetu.. Najwyższa w tej grupie jest opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Z tego tytułu do kasy gminy wpłynęło 2 075 056,94 zł co stanowi jedynie 0,60% ogółu dochodów.

Rysunek 2. Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2010 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli nr 1.

Podatki i opłaty pobierane przez Urząd Skarbowy to kolejna pozycja dochodów własnych. W roku 2010 wyniosła ona 4 707 436,57 zł co stanowi 1,30% dochodów ogółem. Największą część tych dochodów gmina uzyskała z poboru podatku od czynności cywilnoprawnych. Z tego tytułu gmina uzyskała 3 677 878,76 zł co stanowiło 1,00% dochodów. Najwyższy odsetek dochodów własnych bo aż 18,20% ogólnej kwoty dochodów stanowi udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Wśród nich najważniejszą pozycją jest podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), którego kwota wyniosła w 2010 r. 60 617 886,00 zł, co stanowiło 16,60% dochodów ogółem.

Istotne znaczenie mają również pozostałe dochody gminy. W gminie Nowy Sącz w 2010 r. wyniosły one 28 895 779,58 zł co stanowiło 7,90% dochodów.

Struktura dochodów była zbliżona do tej z lat poprzednich<sup>72</sup>. W przeliczeniu na 1 mieszkańca dochody budżetu miasta Nowego Sącza zwiększyły się w ujęciu rocznym z 3976 zł do 4306 zł.

<sup>72</sup> Informator statystyczny Miasto Nowy Sącz 2011, Rok V, nr 6., Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2011, s. 25-26.

**W 2011** r. poprawił się stan finansów publicznych, czyli dochodów i wydatków budżetu miasta Nowego Sącza. Po raz pierwszy od wielu lat dochody przekroczyły wydatki. Dochody budżetu miasta w analizowanym roku sięgnęły 397,69 mln zł.

Tabela 2. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w 2011 roku.

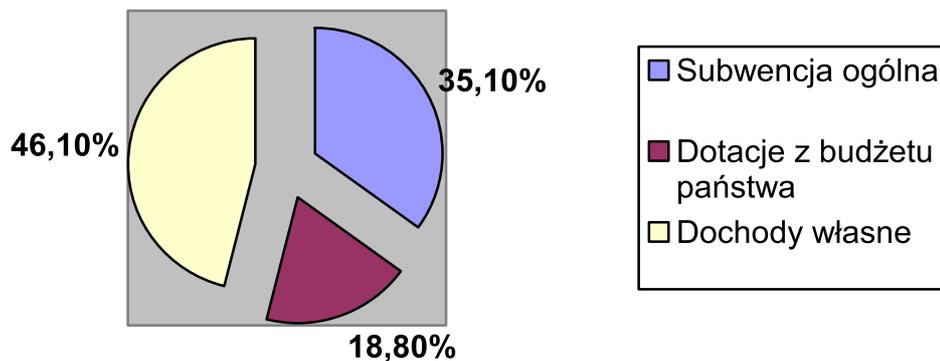
WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY W ZŁ 2011 rok	STRUKTURA % DOCHODÓW
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>397 695 002,04</b>	100
<b>Dochody własne w tym :</b>	<b>185 141 024,75</b>	<b>46,10</b>
<i>Podatki i opłaty lokalne</i>	45 599 697,35	9,2
podatek od nieruchomości	33 281 173,91	8,4
podatek rolny	358 912,53	0,1
podatek leśny	7 768,45	0,00
wpływy z opłaty miejscowej	-----	-----
wpływy z opłaty targowej	151 334,00	0,0
podatek od środków transportowych	2 700 930,70	0,70
<i>Pozostałe opłaty</i>	4 679 178,49	1,10
Opłata skarbową	2 544 675,71	0,60
Opłata eksploatacyjna	14 065,10	0,00
Opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	2 120 437,68	0,50
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	4 566 818,15	1,20
Podatek od spadków i darowizn	955 575,41	0,20
Podatek od czynności cywilnoprawnych	3 425 168,17	0,90
Podatek opłacany w formie karty podatkowej	186 074,57	0,10
<i>Dochody z majątku gminy</i>	39 291 280,77	9,80
<i>Pozostałe dochody</i>	2 028 662,86	5,20
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	70 169 605,84	17,60
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	64 811 734,00	16,30
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	5 357 871,84	1,30
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	336 022,73	0,10
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich,</i>	7 337 353,52	1,90
<b>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</b>	<b>212 553 987,29</b>	<b>53,90</b>
<i>Subwencja ogólna</i>	139 341 877,00	35,10
część oświatowa	131 854 011,00	33,20
<i>dotacje celowe</i>	73 212 100,29	18,80

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu: [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2011/sprawozdanie\\_2011.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2011/sprawozdanie_2011.pdf) ( data odczytu 24.06.2015)

Analizując dane z tabeli 2 można stwierdzić, iż podstawowym źródłem budżetu gminy Nowy Sącz w 2011 r. były dotacje i subwencje pochodzące z budżetu państwa. Wyniosły one 212553987,29 zł co stanowiło 53,90% łącznej kwoty realizowanych dochodów gminy.

W ramach tej pozycji budżetowej jak co roku zasadniczą część stanowiła subwencja ogólna, która wyniosła w 2011 r. 35,10% wszystkich dochodów (139 341 877,00 zł). Największy procent subwencji ogólnej stanowiła część oświatowa - 131 854 011,00 zł. ( 34,60%).

Rysunek 3. Struktura % dochodów gminy w 2011 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zwartych w tabeli nr 2.

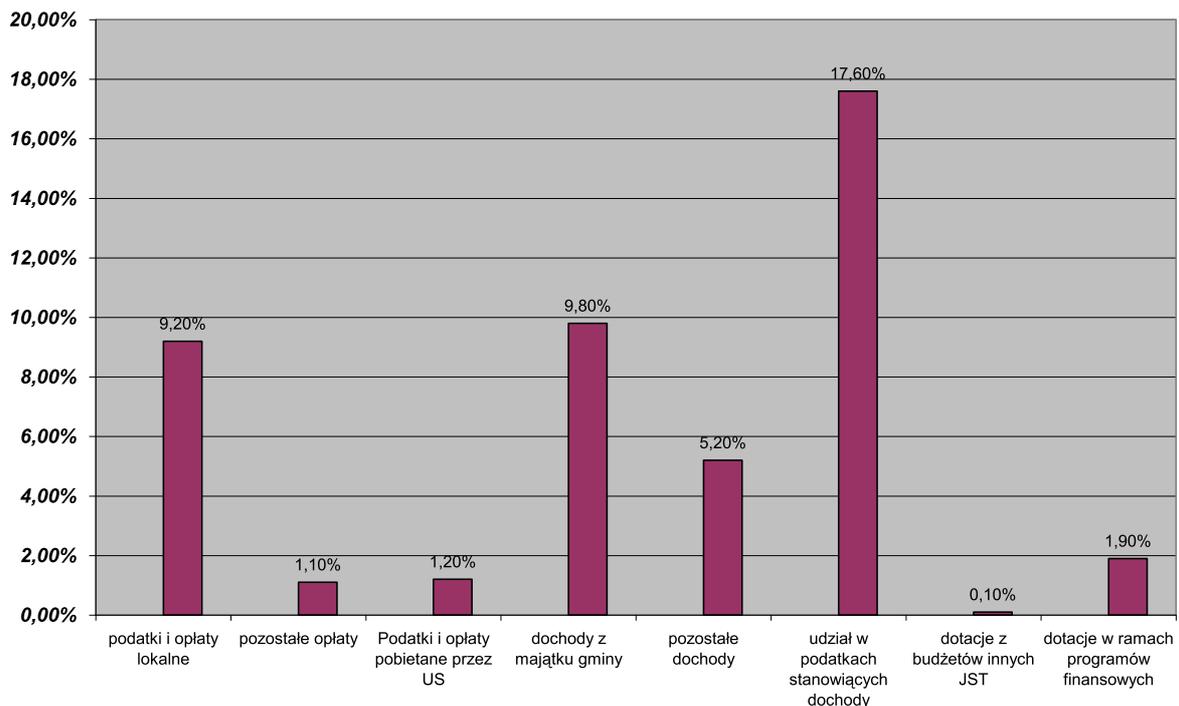
Dotacje celowe stanowią istotny składnik budżetu gminy. W 2011 r. gmina Nowy Sącz otrzymała z budżetu państwa 73212100,29 zł w formie dotacji celowych, co stanowiło 218,80% wszystkich dochodów gminy.

W 2011 r. gmina Nowy Sącz osiągnęła dochody własne na poziomie 185 141 024,75 zł co stanowiło 46,10% całego budżetu.

Na rysunku nr 4 przedstawiono procentową strukturę dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2011 roku. Ważną pozycją w ramach dochodów własnych gminy są podatki i opłaty. Wśród nich w 2011 roku najważniejszą pozycją był podatek od nieruchomości z którego gmina uzyskała 33 281 173,91 zł co stanowiło 8,40% dochodów ogółem. Ważną pozycją jest również podatek od środków transportowych, który wyniósł w 2011 r. 2 700 930,70 zł ( 0,70% dochodów ogółem).

Kolejną grupą dochodów własnych są pozostałe opłaty. Ich udział w budżecie gminy w 2011 r. wyniósł jedynie 1,10% całego budżetu. Najwyższa w tej grupie jest opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Z tego tytułu do kasy gminy wpłynęło 2 120 437,68 zł co stanowiło 0,50% ogółu dochodów.

Rysunek 4 . Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2011 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli nr 2.

Dochody z tytułu podatków i opłat pobieranych przez Urząd Skarbowy w roku 2011 roku wyniosły 4 566 818,15 zł co stanowi 1,20% dochodów ogółem. Największą część tych dochodów gmina uzyskała z poboru podatku od czynności cywilnoprawnych. Z tego tytułu do kasy gminy wpłynęło 3 425 168,17 zł co stanowiło 0,90% dochodów. Najwyższy odsetek dochodów własnych bo aż 17,60% ogólnej kwoty dochodów stanowi udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Wśród nich najważniejszą pozycją był podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), którego kwota wyniosła w 2011 r. 64 811 734,00 zł co stanowiło 16,30% dochodów ogółem.

Istotne znaczenie mają również pozostałe dochody gminy. W gminie Nowy Sącz w 2011 r. wyniosły one 2 028 662,86 zł co stanowiło 5,20% dochodów.

Po raz pierwszy od 2002 r. wynik finansowy był dodatni; wyniósł 13,1 mln zł<sup>73</sup>. W przeliczeniu na 1 mieszkańca dochody budżetu miasta Nowego Sącza zwiększyły się w ujęciu rocznym z 4306 zł do 4705 zł.

W 2012 r. nieznacznie pogorszył się stan finansów publicznych Nowego Sącza. Dochody i wydatki budżetu miasta były niższe niż uzyskane rok wcześniej. Dochody budżetu miasta w analizowanym roku sięgnęły 381,64 ml zł.

Tabela 3. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w 2012 roku.

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY ZŁ 2012 rok	W STRUKTUR A % DOCHODÓ W
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>381645 504,35</b>	<b>100</b>
<b>Dochody własne w tym:</b>	<b>182115528,31</b>	<b>47,50</b>
<i>Podatki i opłaty lokalne</i>	39301302,79	10,30
podatek od nieruchomości	35 118 522,80	9,20
podatek rolny	700 404,60	0,20
podatek leśny	10 536,60	0,00
wpływy z opłaty miejscowej	-----	-----
wpływy z opłaty targowej	157 090,00	0,00
podatek od środków transportowych	3 314 748,79	0,90
<i>Pozostałe opłaty</i>	4 525 615,18	1,20
Opłata skarbową	2 381 728,32	0,60
Opłata eksploatacyjna	4 066,40	0,00
Opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	2 139 820,46	0,60
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	3 907 274,09	1,10
Podatek od spadków i darowizn	546 096,37	0,20
Podatek od czynności cywilnoprawnych	3 166 267,79	0,80
Podatek opłacany w formie karty podatkowej	194 909,93	0,10
<i>Dochody z majątku gminy</i>	18 020 995,93	4,70
<i>Pozostałe dochody</i>	22 071 012,31	5,70
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	77 343 146,84	20,30
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	70 662 920,00	18,50
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	6 680 226,84	1,80
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	4 712 440,52	1,20
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich,</i>	11 556 370,27	3,00

<sup>73</sup> Informator Statystyczny miasto Nowy Sącz 2012, rok VI, nr 7., Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2012, s. 44.

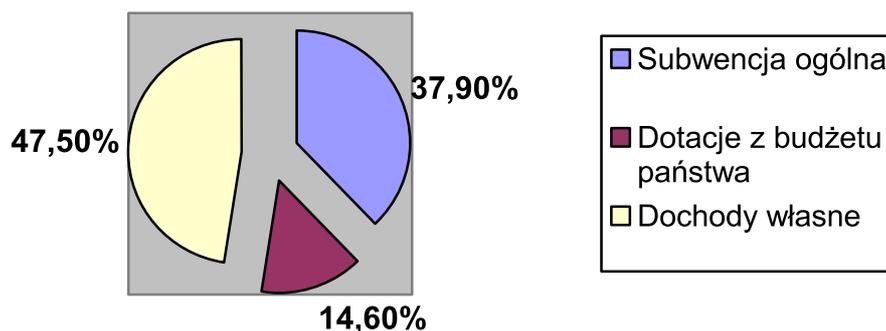
<i>dotacje z państwowych funduszy celowych</i>		
<b>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</b>	<b>199 529 976,04</b>	<b>52,50</b>
<i>Subwencja ogólna</i>	144 797 576,00	37,90
część oświatowa	136 911 344,00	35,90
<i>dotacje celowe</i>	54 732400,04	14,60

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu:  
[http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2012/sprawozdanie\\_2012.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2012/sprawozdanie_2012.pdf) ( data odczytu 24.06.2015)

Analizując dane dotyczące dochodów gminy Nowy Sącz można stwierdzić, iż w kolejnym z rzędu roku podstawowym źródłem budżetu gminy Nowy Sącz były dotacje i subwencje pochodzące z budżetu państwa. Wyniosły one 199 529 976, 04 zł co stanowiło 52,50% łącznej kwoty realizowanych dochodów gminy.

W ramach tej pozycji budżetowej jak co roku zasadniczą część stanowiła subwencja ogólna, która wyniosła w 2012 r. 37,90% wszystkich dochodów (144 797 576 zł). Największy procent subwencji ogólnej stanowiła jak co roku część oświatowa -136 911 344, zł. ( 35,90%).

Rysunek 5. Struktura % dochodów gminy Nowy Sącz w 2012 r.



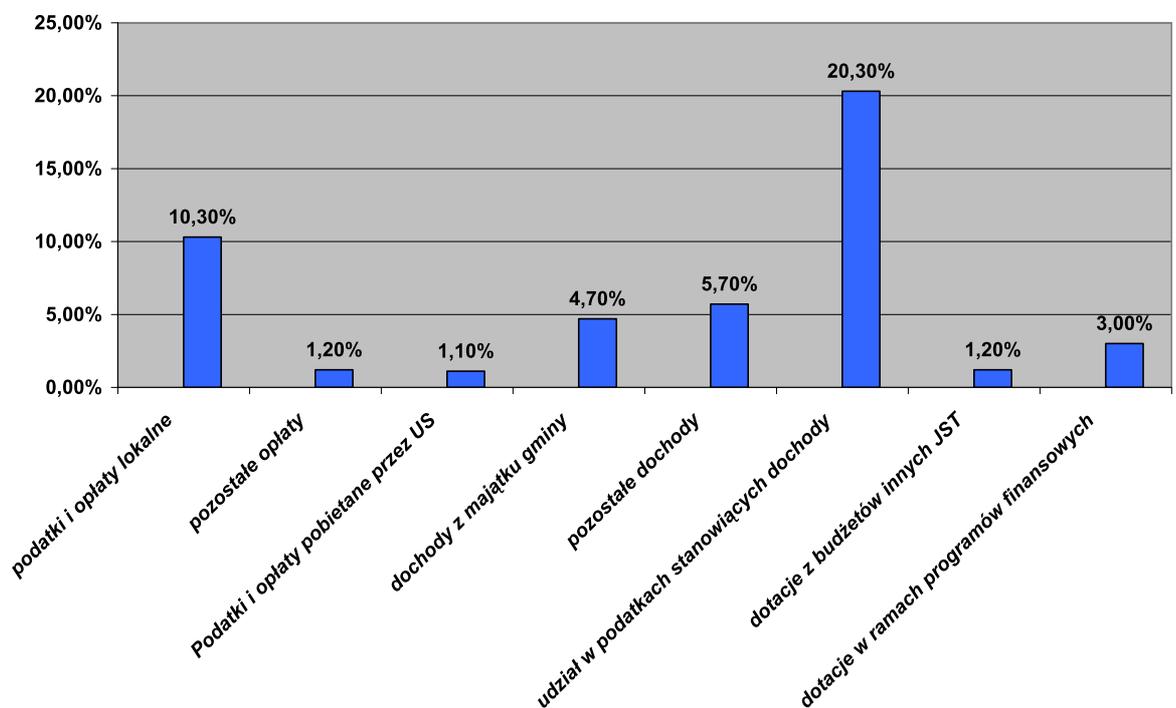
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli nr 3.

W 2012 r. gmina Nowy Sącz otrzymała z budżetu państwa 54 732400,04 zł w formie dotacji celowych, co stanowiło 14,60% wszystkich dochodów gminy. Dochody własne gminy Nowy Sącz w 2012 r. kształtowały się na poziomie 182115528,31 zł co stanowiło 47,50% całego budżetu.

Na rysunku nr 6 przedstawiono procentową strukturę dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2012 roku. Ważną pozycją w ramach dochodów własnych gminy są podatki i opłaty. Wśród nich w 2012 roku najważniejszą pozycją był podatek od nieruchomości z którego gmina uzyskała 35 118 522,80 zł co stanowiło 9,20% dochodów ogółem. Ważną pozycją jest również podatek od środków transportowych, który wyniósł w 2012 r. 3 314 748,79 zł (0,90% dochodów ogółem).

Kolejną grupą dochodów własnych są pozostałe opłaty. Ich udział w budżecie gminy w 2012 r. wyniósł 1,20% całego budżetu. Najwyższa w tej grupie jest opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Z tego tytułu do kasy gminy wpłynęło 2 120 437,68 zł co stanowiło 0,60% ogółu dochodów.

Rysunek 6. Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2012 roku.



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

Dochody z tytułu podatków i opłat pobieranych przez Urząd Skarbowy w roku 2012 roku wyniosły 3 907274,09 zł co stanowiło 1,10% dochodów ogółem. Największą część tych dochodów gmina uzyskała z poboru podatku od czynności cywilnoprawnych. Z tego tytułu do

kasy gminy wpłynęło 3 166 267,79 zł co stanowiło 0,80% dochodów. Najwyższy odsetek dochodów własnych bo aż 20,30% ogólnej kwoty dochodów stanowi udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Wśród nich najważniejszą pozycją był podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) , którego kwota wyniosła w 2012 r 70 662 920,00 zł co stanowiło 18,50% dochodów ogółem.

Istotne znaczenie mają również pozostałe dochody gminy. W gminie Nowy Sącz w 2012 r. wyniosły one 22 071 012,31 zł co stanowiło 5,70% dochodów.

**W 2013** r. zmienił się stan finansów publicznych Nowego Sącza. Dochody i wydatki budżetu miasta były wyższe niż uzyskane przed rokiem - dochody o prawie 1,3 mln. Wyniosły one 382,9 mln zł.

Tabela 4. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w 2013 roku.

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY ZŁ 2013 rok	W STRUKTUR A % DOCHODÓ W
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>382 904 347,91</b>	<b>100</b>
<b>Dochody własne w tym:</b>	<b>182 337 783,75</b>	<b>47,70</b>
<i>Podatki i opłaty lokalne</i>	42 561 116,55	11,10
podatek od nieruchomości	38 242 981,15	10
podatek rolny	716 289,08	0,20
podatek leśny	12 674,08	0,00
wpływy z opłaty miejscowej	-----	-----
wpływy z opłaty targowej	154 248,00	0,00
podatek od środków transportowych	3 434 924,24	0,90
<i>Pozostałe opłaty</i>	47 031 78,48	1,20
Opłata skarbową	2 457 633,57	0,60
Opłata eksploatacyjna	38 550,00	0,00
Opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	2 206 994,91	0,60
<i>Podatki i opłaty pobierane przez Urzędy Skarbowe</i>	408 1755,91	1,10
Podatek od spadków i darowizn	464 701,96	0,10
Podatek od czynności cywilnoprawnych	3 406 243,34	0,90
Podatek opłacany w formie karty podatkowej	210 810,61	0,10
<i>Dochody z majątku gminy</i>	14 632 402,36	3,80
<i>Pozostałe dochody</i>	225 789 29,15	5,90
<i>Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w tym:</i>	77 875 340,80	20,40
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	72 673 889,00	19,00
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	5 201 451,80	1,40
<i>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie porozumień</i>	4 395 599,97	1,20
<i>Dotacje celowe, dotacje celowe w ramach programów</i>	6 522 412,93	1,70

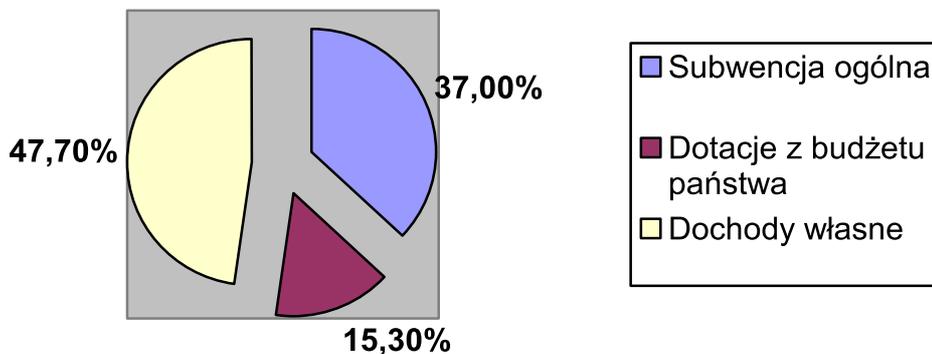
<i>finansowanych z udziałem środków europejskich,</i>		
<b>Dotacje i subwencje z budżetu państwa</b>	<b>200566546,16</b>	<b>52,30</b>
<i>Subwencja ogólna</i>	141 835 750,00	37,00
część oświatowa	137 040 923,00	35,80
<i>dotacje celowe</i>	5 873 0814,16	15,30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu:

[http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2013/sprawozdanie\\_2013.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2013/sprawozdanie_2013.pdf) ( data odczytu 26.06.2015).

W **2013 r.** po raz kolejny podstawowym źródłem budżetu gminy Nowy Sącz były dotacje i subwencje, które gmina otrzymała z budżetu państwa. Wyniosły one w omawianym roku 200566546,16 zł co stanowiło 52,30% ogółu przychodów gminy. Zasadniczą część dotacji i subwencji w 2013 r. stanowiła subwencja ogólna. Gmina otrzymała w jej ramach z budżetu państwa 141 835 750 zł czyli 37,00 % ogólnego dochodu gminy w 2013 r. Jak co roku największy procent subwencji ogólnej stanowiła część oświatowa - 137 040 923 zł , której część stanowiła 35,80% całej kwoty subwencji ogólnej.

Rysunek 7. Struktura % dochodów gminy Nowy Sącz w 2013 r.

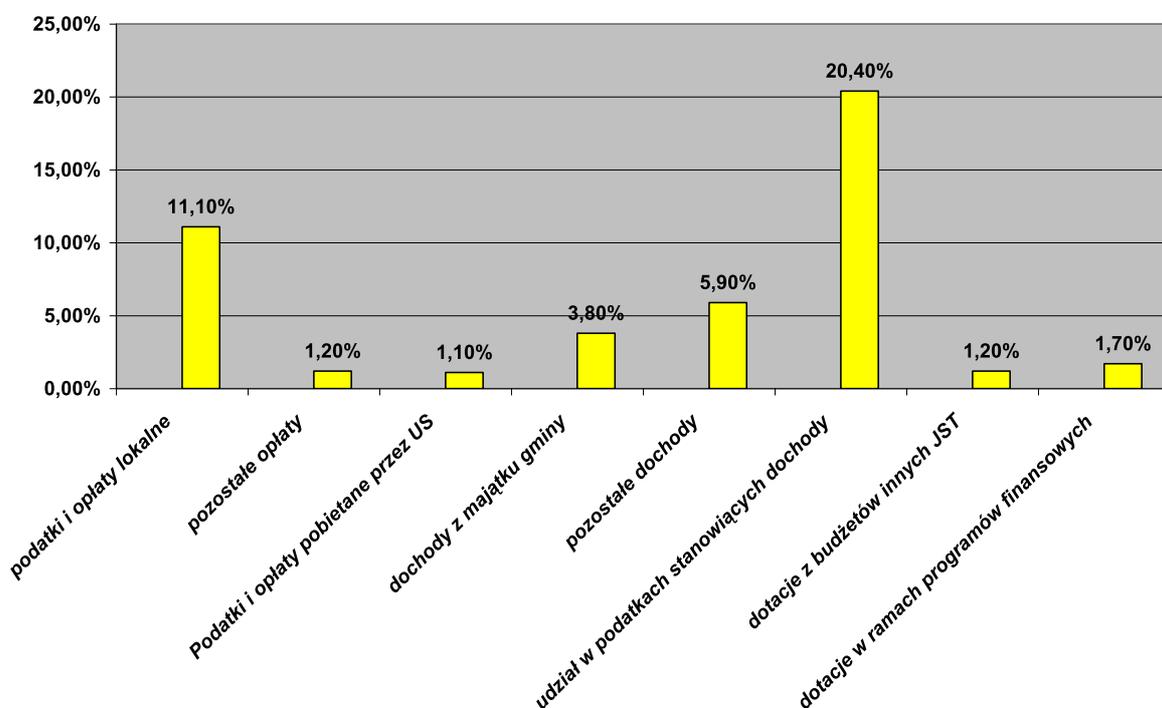


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zwartych w tabeli nr 4.

W 2013 r. gmina Nowy Sącz otrzymała z budżetu Państwa 5 873 0814,16 zł w formie dotacji celowych, co stanowiło 15,30% wszystkich dochodów gminy. Dochody własne gminy Nowy Sącz w 2013 r. kształtowały się na poziomie 182337783,75 zł co stanowiło 47,70% jej całego budżetu.

Na rysunku nr 8 przedstawiono procentową strukturę dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2013 roku. Jedną z zasadniczych pozycji przynoszących gminie dochody były podatki i opłaty lokalne. W 2013 r. największy wpływ z pozycji podatki i opłaty lokalne stanowił podatek od nieruchomości, z poboru którego gmina uzyskała w 2013 r. 38 242 981,15 zł co stanowiło 10,00% jej wszystkich dochodów. Z podatku od środków transportowych gmina uzyskała 3 434 924,24 zł ( 0,90% dochodów ogółem). Z pozostałych opłat, które gmina pobiera na swoim obszarze wpłynęło do jej kasy w 2013 r. 4703178,48 zł co stanowiło 1,20% budżetu. Najwyższe przychody w tej grupie przyniosła opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu - 2 206 994,91 zł ( 0,60% dochodów).

Rysunek 8. Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2013 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli nr 4.

W 2013 roku dochody gminy Nowy Sącz z tytułu podatków i opłat pobieranych przez Urząd Skarbowy wyniosły 4081755,91 zł co stanowiło 1,10% dochodów ogółem. Największa suma z tytułu podatków i opłat pobieranych przez Urząd Skarbowy wpłynęła z poboru podatku od czynności cywilnoprawnych. Z tego tytułu do kasy gminy wpłynęło 3 406 243,34 zł co stanowiło 0,90% dochodów.

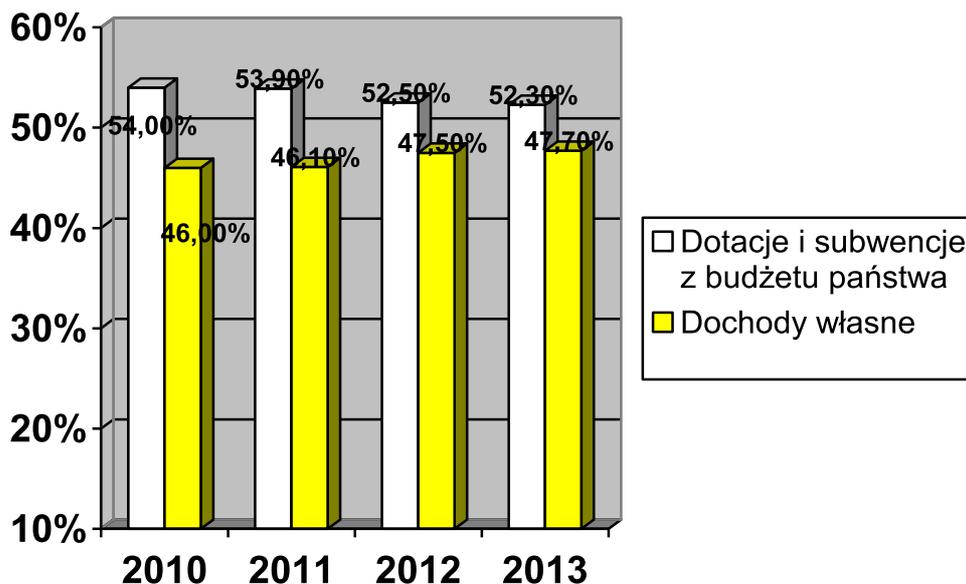
Najważniejszą pozycją w ramach dochodów własnych gminy Nowy Sącz był udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. W 2013 r. wyniósł on 20,40% dochodu gminy ogółem (77 875 340,80 zł). Wśród nich najważniejszą pozycją był podatek

dochodowy od osób fizycznych (PIT), którego kwota wyniosła w 2013. r. 72 673 889,00 zł co stanowiło 19,00% dochodów ogółem.

Istotne znaczenie mają również pozostałe dochody gminy. W gminie Nowy Sącz w 2013 r. wyniosły one 22578929,15 zł co stanowiło 5,90% dochodów.

Analizując dochody gminy Nowy Sącz w latach **2010-2013** można zaobserwować ich nieznaczny wzrost. Zasilenie gminy środkami zewnętrznymi w ciągu czterech omawianych lat kształtowało się na poziomie nieco ponad 50% co świadczyć może o względnej samodzielności Nowego Sącza jako jednostki samorządu terytorialnego. Na rysunku nr 9 przedstawiono strukturę procentową dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013.

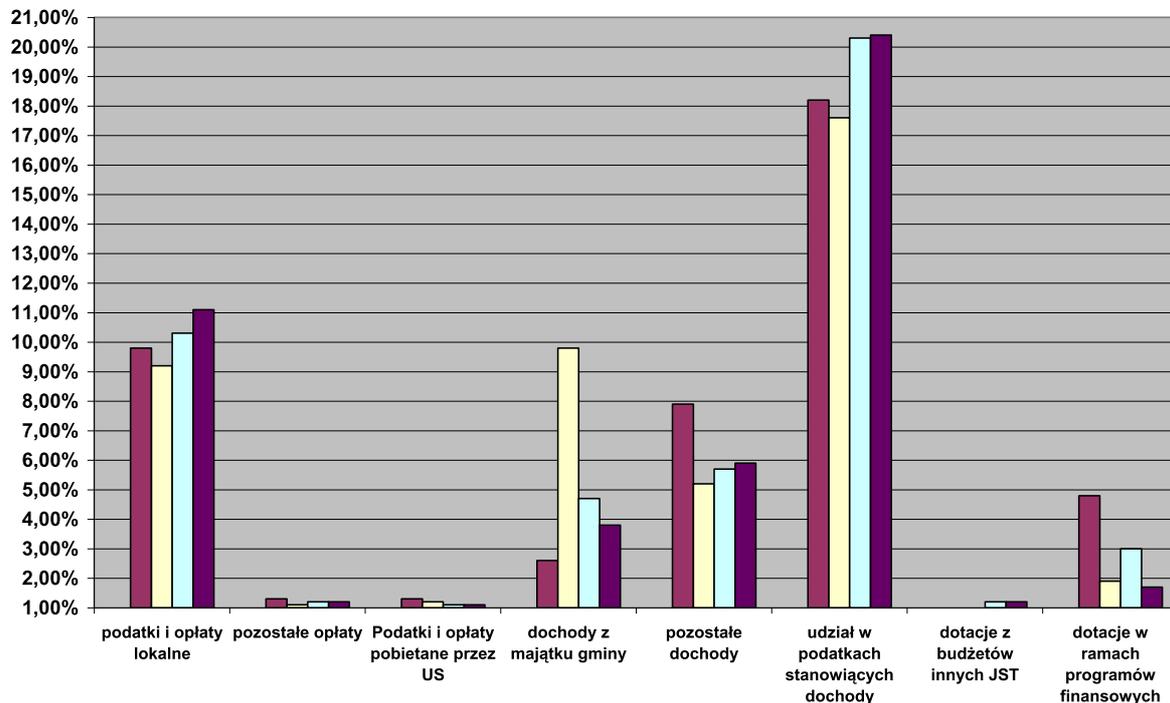
Rysunek 9. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabelach 1,2,3,4,.

Najważniejszą pozycją w dochodach gminy stanowiącą o jej samodzielności są dochody własne gminy. W analizowanym okresie dochody własne gminy Nowy Sącz nieznacznie rosną z roku na rok a ich wielkość tylko nieznacznie odbiega od wielkości środków przekazywanych gminie z zewnątrz. Wszystko to sprawia iż gmina może samodzielnie funkcjonować nie opierając swojej działalności na środkach uzyskiwanych z zewnątrz. Na rysunku 10 przedstawiono strukturę procentową dochodów własnych gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013.

Rysunek 10. Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w tabeli 1,2,3,4.

Analizując przedstawiony powyżej wykres widzimy, iż dominującym źródłem dochodów własnych gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013 są udziały w podatkach stanowiących dochody z budżetu państwa, a zwłaszcza podatek dochodowy od osób fizycznych. Od 2010 roku (z wyjątkiem roku 2011) dochody te mają tendencję progresywną.

Na drugim miejscu wśród dochodów własnych gminy są podatki i opłaty lokalne. Od 2010 roku (z wyjątkiem roku 2011) ta pozycja wykazuje również tendencję wzrostową. Na tą grupę podatków wpłynął przede wszystkim pobierany przez gminę podatek od nieruchomości oraz podatek od środków transportowych.

Znaczące miejsce w strukturze dochodów gminy zajmują również dochody z majątku gminy, które największe były w roku 2011 (9,80%), najmniejsze zaś w 2010 roku (2,60%) oraz pozostałe dochody gminy, które były największe w 2010 r. i wynosiły 7,90% dochodów ogółem, a najmniejsze w 2011 r. (5,20% dochodu).

Procentowe udziały w pozostałych opłatach i podatkach i opłatach pobieranych przez Urząd Skarbowy nie przekroczyły w omawianym okresie 1,3% całego budżetu, więc można śmiało stwierdzić, że nie przyniosły one gminie większych korzyści.

Jak widać na rysunku 10 dotacje w ramach programów finansowych współfinansowanych ze środków europejskich największe były w 2010 roku i wyniosły

4,80% budżetu, później jednak wykazywały tendencje spadkową (wyjątkiem był rok 2012 – 3,00% realizowanych dochodów) i wynosiły odpowiednio 1,90% w roku 2011 i 1,70% w roku 2013. Może to budzić niepokój związany z umiejętnością pozyskiwania przez gminę środków unijnych.

Niewiele znaczącą pozycją przez okres czterech lat były dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego. W omawianym okresie nie przekroczyły one 1,20% budżetu.

### 3.2. Wielkość i struktura wydatków w latach 2010-2013

Poziom ponoszonych przez gminy wydatków uzależniony jest od wielu czynników. Zaliczyć do nich możemy przede wszystkim potrzeby inwestycyjne, które wynikają z konieczności realizacji zadań rozwoju lokalnego ale także wysokość środków finansowych, którymi dysponuje gmina. Niewątpliwie na wysokość wydatków gminy wpływa również przyjęta przez nią strategia rozwoju a także uwarunkowania makroekonomiczne.

Wydatki Nowego Sącza w **2010 roku** sięgnęły 384,26 mln zł. W tabeli nr 5 przedstawiona została informacja o wielkości i strukturze wydatków gminy Nowy Sącz w roku 2010.

Tabela 5. Wielkość i struktura wydatków gminy Nowy Sącz w 2010 roku.

Dział	Nazwa	Wydatki w zł 2010 rok	Struktura % wydatków
010	Rolnictwo i łowiectwo	16 481,24	0,00
600	Transport i łączność	51506483,51	13,40
700	Gospodarka mieszkaniowa	5 107 042,08	1,30
710	Działalność usługowa	965 164,39	0,30
750	Administracja publiczna	24600866,88	6,40
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa i sądownictwa	367 037,27	0,00
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	15644439,48	4,10
756	Dochody od osób prawnych, fizycznych, od	135 372,53	0,00

	innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem		
757	Obsługa długu publicznego	3 283 098,60	1,20
801	Oświata i wychowanie	151575629,02	39,40
851	Ochrona zdrowia	4 942 178,76	1,50
852	Opieka społeczna	64 624 365,77	16,70
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	8 789 423,70	2,00
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	14 704 523,89	3,80
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	14 452 322,05	3,80
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10 139 541,91	2,80
926	Kultura fizyczna	12 312 766,45	3,20
<b>752</b>	Obrona narodowa	3 250,00	0,00
	Turystyka	256 330,32	0,10

**Wydatki ogółem : 384 268 308,64 zł**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2010/sprawozdanie\\_2010.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2010/sprawozdanie_2010.pdf) ( data odczytu 26.06.2015).

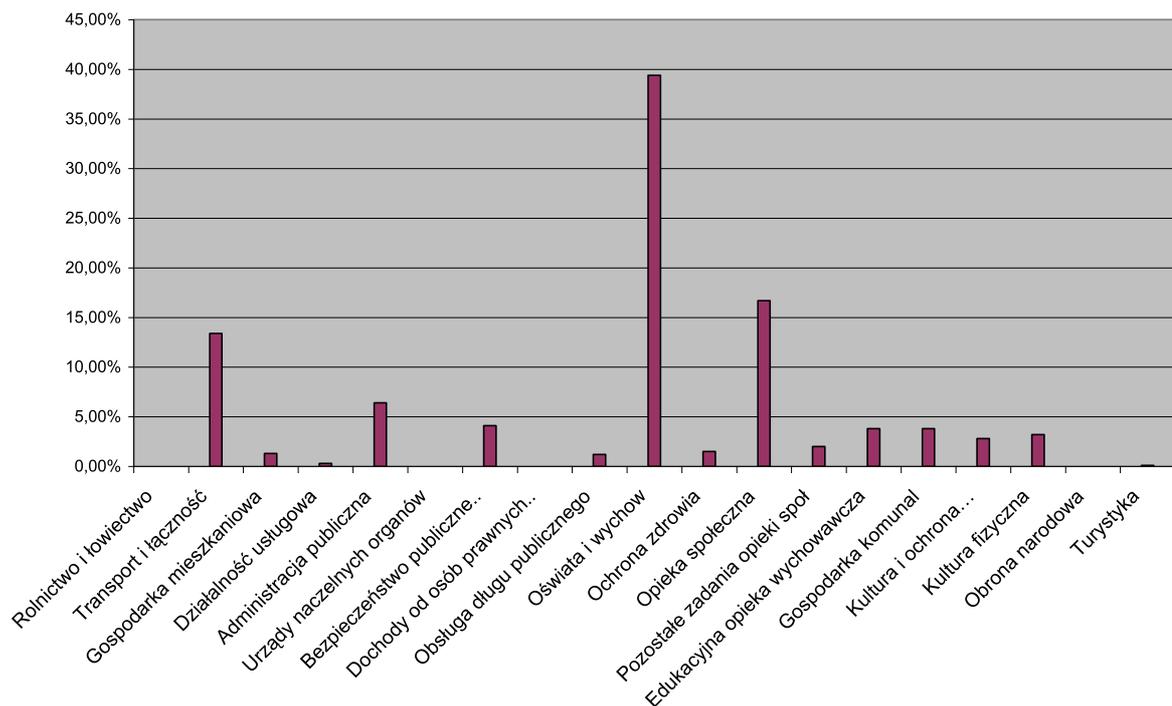
Największą kwotę budżet gminy Nowy Sącz wydał w 2010 roku na oświatę i wychowanie. Stanowi ona prawie połowę wszystkich wydatków gminy. Łącznie kwota wydana na oświatę i wychowanie w 2010 roku wyniosła 151 575 629,02 zł co stanowiło 39,40% ogółu realizowanych wydatków. Kwotę tą przeznaczono m.in. na : utrzymanie szkół podstawowych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, przedszkoli, gimnazjów, liceów, szkół zawodowych, na dowożenie dzieci do szkół, doszkącanie i doskonalenie nauczycieli oraz pozostałą działalność ( m.in. na wydatki bieżące związane ze szkoleniem głównych księgowych, wydatki bieżące związane z dofinansowaniem Związków Zawodowych ZNP i NSZZ Solidarność czy wydatki związane z przeprowadzeniem przeglądów technicznych w placówkach oświatowych). Największa pula tej grupy jest przeznaczona na wynagrodzenia i jej pochodne.

Kolejną pozycją w budżecie gminy Nowy Sącz w 2010 roku były wydatki na opiekę społeczną. W 2010 roku przeznaczono na ten cel 64 624 365,77 zł co stanowiło 16,70%

wydatków ogółem. Na świadczenia rodzinne Nowy Sącz wydał 22 562 354,32 zł . Pozostała kwota obejmowała m.in.: zasiłki stałe, wydatki związane z utrzymaniem rodzinnych Domów Dziecka, Zespołu Placówek Opiekuńczo- Wychowawczych, Domów Pomocy Społecznej, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, wypłaty zasiłków celowych dla rodzin i osób poszkodowanych w wyniku powodzi w 2010r. oraz wydatki na dożywianie dzieci w szkołach podstawowych i gimnazjach.

Następną znaczącą pozycją wydatków gminy jest transport i łączność. Łączna kwota wydana na ten cel wyniosła w 2010 roku 51 506 483,51 zł co stanowiło 13,40% ogólnych wydatków. Kwotę tą przeznaczono m.in. na wydatki związane z dofinansowaniem transportu miejskiego publicznego, realizowanego przez MPK sp.z.o.o., utrzymaniem dróg, odśnieżaniem oraz wydatki związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych.

Rysunek 11. Struktura procentowa wydatków gminy Nowy Sącz w 2010 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli nr 5.

Kolejne grupy wydatków procentowo są do siebie zbliżone. Chodzi o bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową ( 4,10% ogółu wydatków) i administrację publiczną (6,40%). Na bezpieczeństwo i ochronę przeciwpożarową wydano w 2010 roku 15 644 439,48 zł. Kwotę tą przeznaczono m.in. na : dofinansowanie Miejskiej Komendy Policji, dofinansowanie Straży Granicznej, wydatki bieżące Komendy Miejskiej Państwowej Straży

Pożarnej, utrzymanie Straży Miejskiej czy utrzymaniem systemu monitoringu miasta. Na dział administracji publicznej przeznaczono w 2010 roku 24 600 866,88 zł. Prawie 16,1 ml zł przeznaczono na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe pracowników samorządowych i obsługi. Wzrost wynagrodzeń spowodowany był , oprócz corocznych rewaloryzacji, stale zwiększającą się liczbą pracowników, którzy osiągają kolejne stopnie awansu zawodowego. To pociąga za sobą zaszeregowanie w wyższej kategorii płacowej i zwiększenie kosztów utrzymania.

Każdy pozostały dział nie przekroczył 5,00% ogółu wydatków i nie stanowił on dużego udziału w budżecie Nowego Sącza w 2010 r.

W 2010 r. zadłużenie miasta sięgnęło ok. 26 proc. dochodów budżetu (próg wynosi 60 proc.), a roczna spłata kredytu wyniosła 7 proc. dochodów (dopuszczalny limit 15 proc.).

Wydatki budżetu Nowego Sącza w **2011 r.** wyniosły 384,6 mln zł, czyli o 0,1% więcej niż poprzednim roku. Wielkość i strukturę wydatków przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Wielkość i struktura wydatków Nowego Sącza w 2011 roku.

Dział	Nazwa	Wydatki w zł 2011 rok	Struktura % wydatków
010	Rolnictwo i łowiectwo	15 092,20	0,00
600	Transport i łączność	51239244,90	11,40
700	Gospodarka mieszkaniowa	03 901 931,85	1,80
710	Działalność usługowa	00998 653,84	0,30
750	Administracja publiczna	23904473,52	7,10
751	Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa i sądownictwa	150 776,89	0,00
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14828680,80	4,20
756	Dochody od osób prawnych, fizycznych, od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	146 658,37	0,00
757	Obsługa długu publicznego	4 681 317,39	1,30
801	Oświata i wychowanie	150963456,51	39,30

851	Ochrona zdrowia	5 128 779,26	1,30
852	Opieka społeczna	67 486 982,93	16,40
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	10 853 962,92	2,90
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	14 844 348,12	3,90
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	13 235 098,14	4,00
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	5 278 309,83	1,40
926	Kultura fizyczna	14 528 066,14	3,20
	Turystyka	441 553,17	0,10
752	Obrona narodowa	4 000,00	0,00

**Wydatki ogółem : 384 605 567,01 zł**

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu : [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2011/sprawozdanie\\_2011.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2011/sprawozdanie_2011.pdf) ( data odczytu 27.06.2015).

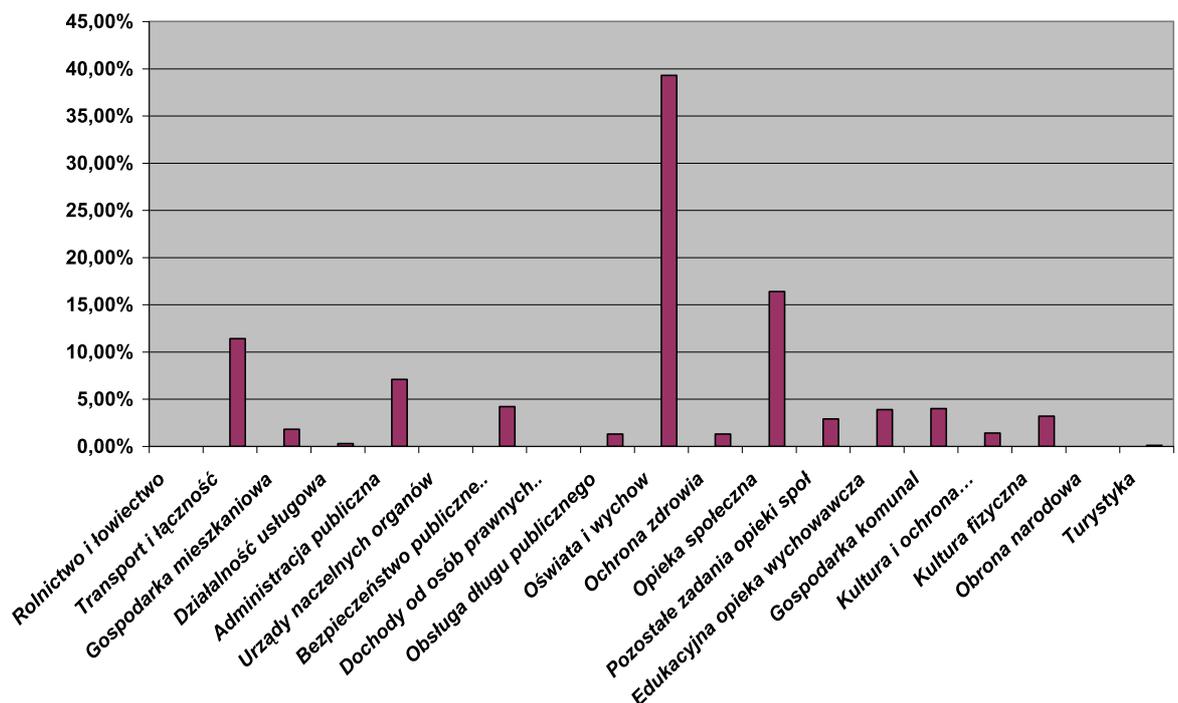
Tradycyjnie jak co roku największa kwota wydatków pochłonęła oświata i wychowanie. W 2011 roku Nowy Sącz przeznaczył na ten dział 150 963 456,51 zł. ( 39,30% wydatków) Tradycyjnie kwotę tą przeznaczono na : utrzymanie szkół podstawowych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, przedszkoli, gimnazjów, liceów, szkół zawodowych, dofinansowanie szkół niepublicznych, na dowożenie dzieci do szkół, doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli oraz pozostałą działalność ( m.in. na wydatki bieżące związane ze szkoleniem głównych księgowych, wydatki bieżące związane z dofinansowaniem Związków Zawodowych ZNP i NSZZ Solidarność czy wydatki związane z przeprowadzeniem przeglądów technicznych w placówkach oświatowych a także na dofinansowanie zakupu podręczników i wyprawek szkolnych w ramach Rządowego Programu na rzecz Społeczności Romskiej w Polsce ). Największa pula tej grupy przeznaczona była na wynagrodzenia i jej pochodne.

Na drugiej pozycji znajdowały się wydatki na opiekę społeczną . W 2011 roku Nowy Sącz wydał na ten cel 67 486 982,93 zł co stanowiło 16,40% ogółu wydatków. Na świadczenia rodzinne z budżetu gminy wydano 23 551 723,74 zł. Pozostała kwota została wydatkowana m.in. na: zasiłki stałe, wydatki związane z utrzymaniem rodzinnych Domów Dziecka, Zespołu Placówek Opiekuńczo- Wychowawczych, Domów Pomocy Społecznej, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, wypłaty zasiłków celowych dla rodzin i osób

poszkodowanych w wyniku powodzi w 2010r. oraz wydatki na dożywianie dzieci w szkołach podstawowych i gimnazjach a także wydatki związane z realizacją programu „ Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, opłaty za schronienie i posiłki dla bezdomnych i matek z małymi dziećmi czy organizacją Sądeckiej Wigilii i projektu Socjalnego „ Dzień Wolontariusza”.

Kolejnym działem na który w 2011 roku wydano 51239244,90 zł ( 11,40% ogółu wydatków) był transport i łączność. Łączna kwota wydana na ten cel wyniosła w 2010 roku 51 506 483,51 zł co stanowiło 13,40% ogólnych wydatków. W 2011 roku nie zmieniła się struktura wydatków w tym dziale. Pieniądze przeznaczono więc na m.in.: wydatki związane z dofinansowaniem transportu miejskiego publicznego, realizowanego przez MPK sp. z.o.o., utrzymanie i remont dróg ( np. przebudowa ul. Królowej Jadwigi z budową kanalizacji deszczowej), odsnieżanie a także na usuwanie skutków klęsk żywiołowych ( np. odbudowa mostu na potoku Łubinka) oraz wykup gruntów pod planowane inwestycje drogowe.

Rysunek 12. Struktura procentowa wydatków gminy Nowy Sącz w 2011 roku.



Źródło opracowanie własne na podstawie danych zawartych tabeli nr 6.

Kolejną grupą wydatków jest bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa na którą w 2011 roku przekazano 14 828 680,80 zł co stanowiło 3,50% wydatków . Kwotę tą przeznaczono tak jak w 2020 roku m.in. na : dofinansowanie Miejskiej Komendy Policji, dofinansowanie Straży Granicznej, wydatki bieżące Komendy Miejskiej Państwowej Straży

Pożarnej, utrzymanie Straży Miejskiej czy utrzymaniem systemu monitoringu miasta. Na dział administracji publicznej przeznaczono w 2011 roku 23 904 473,52 zł. ( 7,10%). Niezmiennie największą kwotę w tym dziale pochłonęły wynagrodzenia osobowe na które z budżetu wydano 17,1 ml zł. Pieniądze wydano również na mim. promocję gospodarczą i turystyczną miasta, wydatki związane z funkcjonowaniem Zarządów Osiedlowych, składki na Związek Miast Polskich, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolskich oraz współpracę z miastami partnerskimi Nowego Sącza.

Wydatki na pozostałe działy budżetowe w 2011 roku nie przekroczyły 5,00% i nie miały większego wpływu na kondycję finansową budżetu.

Wydatki budżetu miasta Nowego Sącza w **2012 r.** wyniosły o 380,29 mln zł, czyli o 1,1% mniej niż w poprzednim roku. W tabeli przedstawiono wielkość i strukturę wydatków gminy Nowy Sącz w 2012 r.

Tabela 7. Wielkość i struktura wydatków Nowego Sącza w 2012 roku.

Dział	Nazwa	Wydatki w zł 2012 rok	Struktura % wydatków
010	Rolnictwo i łowiectwo	20 951,40	0,00
600	Transport i łączność	28805787,58	7,60
700	Gospodarka mieszkaniowa	7 550 511,67	2,00
710	Działalność usługowa	1 150 628,73	0,30
750	Administracja publiczna	26653429,05	7,20
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa i sądownictwa	14 209,81	0,00
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	16094720,23	4,20
756	Dochody od osób prawnych, fizycznych, od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	146 658,37	0,00
757	Obsługa długu publicznego	4 485 049,47	1,60
801	Oświata i wychowanie	162240443,41	42,70
851	Ochrona zdrowia	5 311 081,0	1,40

852	Opieka społeczna	68 318 443,38	17,70
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	10 986 671,00	2,80
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	15 941 358,92	4,20
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	13 397 138,58	4,00
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	5 345 922,25	1,40
926	Kultura fizyczna	12 586 058,33	3,10
	Turystyka	194 095,40	0,10
752	Obrona narodowa	3000,00	0,00

**Wydatki ogółem : 380 297 190,91 zł**

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2012/sprawozdanie\\_2012.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2012/sprawozdanie_2012.pdf) ( data odczytu 27.06.2015).

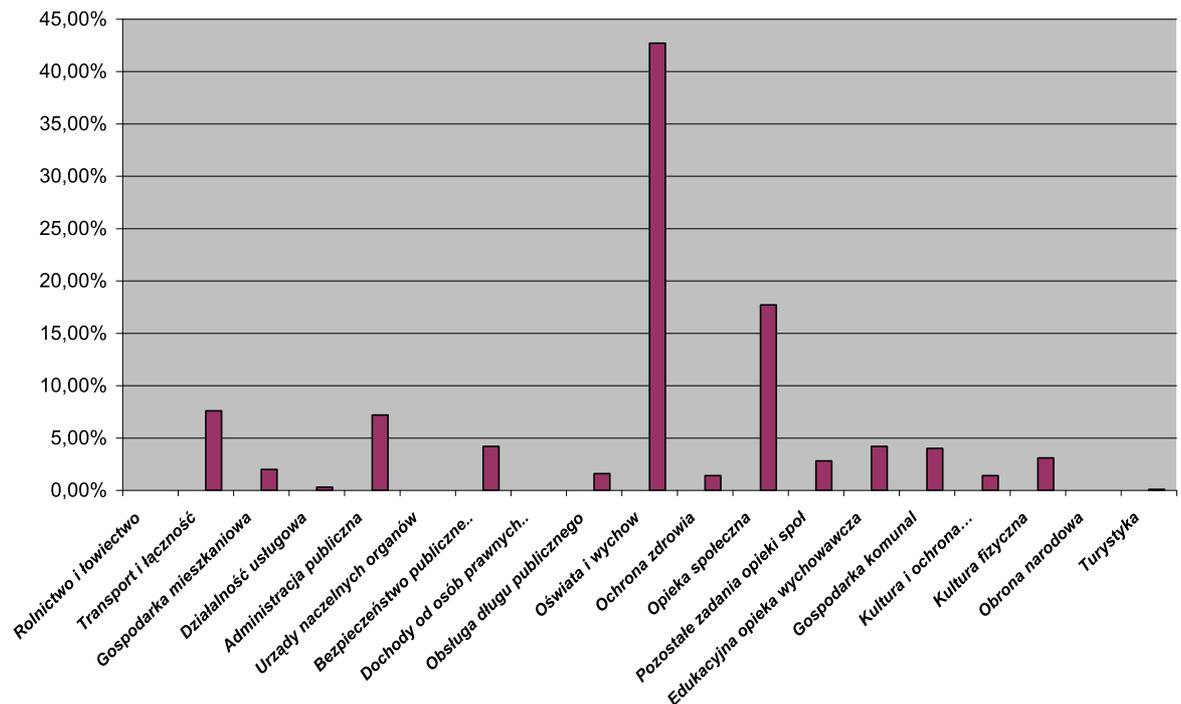
Kolejny rok z rządu największą pozycją po stronie wydatków w budżecie Nowego Sącza w 2012 roku była oświata i wychowanie. Miasto przekazało na ten cel w 2012 r. 162 240 443,41 zł co stanowiło 42,70% ogółu wydatków. Kwotę tą przeznaczono jak co roku na stałe pozycje do których można zaliczyć m.in. na : utrzymanie szkół podstawowych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, przedszkoli, gimnazjów, liceów, szkół zawodowych, na dowożenie dzieci do szkół, doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli oraz wydatki na pozostałą działalność ( m.in. na wydatki bieżące związane ze szkoleniem głównych księgowych, wydatki bieżące związane z dofinansowaniem Związków Zawodowych ZNP i NSZZ Solidarność czy wydatki związane z przeprowadzeniem przeglądów technicznych w placówkach oświatowych).

Opieka społeczna w 2012 roku pochłonęła z budżetu miasta kwotę 68 318 443,38 zł co stanowiło 17,70% wydatków. Na świadczenia rodzinne przekazano 23 545 363,63 zł. Poza stałymi pozycjami w tym dziale na które przekazano fundusze takie jak: zasiłki stałe, wydatki związane z utrzymaniem rodzinnych Domów Dziecka, Zespołu Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych, Domów Pomocy Społecznej, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, wydatki na dożywianie dzieci w szkołach podstawowych i gimnazjach w 2012 roku przekazano również pieniądze na m.in. realizację projektu „ Klub Kotłownia” w ramach Programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej „ Świetlica – Dzieci – Praca” oraz na

realizację resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej „Asystent rodziny”.

Wydatki na transport i łączność w 2012 roku wyniosły 28805787,58 zł czyli 7,60% wydatków.

Rysunek 13. Struktura procentowa wydatków gminy Nowy Sącz w 2012 roku.



Źródło opracowanie własne na podstawie danych zawartych tabeli nr 7.

W 2012 roku z budżetu miasta na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową wydano 16094720,23 zł co stanowiło 4,20% wszystkich wydatków budżetowych. Kwotę tą przeznaczono tak jak w 2011 roku m.in. na : dofinansowanie Miejskiej Komendy Policji, dofinansowanie Straży Granicznej, wydatki bieżące Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej, utrzymanie Straży Miejskiej czy utrzymanie systemu monitoringu miasta. W 2012 roku 1 200 000 zł przeznaczono z budżetu miasta na budowę siedziby Państwowej Straży Pożarnej w Nowym Sączu. 26 653429,05 zł. Tyle przekazano w 2012 roku na administrację publiczną co stanowiło 7,20% ogółu wydatków. Ponad połowę tej kwoty pochłonęły wynagrodzenia urzędników samorządowych.

Na edukacyjną opiekę wychowawczą Nowy Sącz przeznaczył w 2012 roku 15 941 358,92 zł czyli 4,20% wydatków. Kwotę tą przeznaczono m.in. na wydatki związane z utrzymaniem świetlic szklonych funkcjonujących przy szkołach, Specjalnego Ośrodka Szkolno Wychowawczego, Poradni Psychologiczno Pedagogicznej, internatów i burs a także

wydatki związane z pomocą materialną dla uczniów czy utrzymaniem Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii.

4,00% realizowanych wydatków pochłonęła gospodarka komunalna i ochrona środowiska. W 2012 roku wydatkowano tam kwotę 13 397 138,58 zł. Z pieniędzy tych sfinansowano m.in. utrzymanie kanalizacji deszczowej, przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami, oczyszczanie miasta, utrzymanie zieleni, przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza atmosferycznego, klimatu i przyrody, usuwanie skutków zjawisk osuwiskowych a także bieżące utrzymanie i remonty placów zabaw.

**W 2013 r.** zmienił się stan finansów publicznych Nowego Sącza. Dochody i wydatki budżetu miasta były wyższe niż uzyskane przed rokiem - dochody o prawie 1,3 mln zł, a wydatki o przeszło 6,1 mln zł. Wydatki budżetu miasta w 2013 r. wyniosły 386,4 mln zł, czyli o 1,6% więcej niż w poprzednim roku. W tabeli nr 8 przedstawiono wielkość i strukturę wydatków Nowego Sącza w 2013 roku.

Tabela 8. Wielkość i struktura wydatków Nowego Sącza w 2013 roku.

Dział	Nazwa	Wydatki w zł 2013 rok	Struktura % wydatków
010	Rolnictwo i łowiectwo	24 632,54	0,00
600	Transport i łączność	34172788,57	8,80
700	Gospodarka mieszkaniowa	3 744 548,66	1,00
710	Działalność usługowa	1 040 032,62	0,20
750	Administracja publiczna	24818550,82	6,80
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa i sądownictwa	14 222,35	0,00
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	15715017,97	4,10
756	Dochody od osób prawnych, fizycznych, od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	146 658,37	0,00
757	Obsługa długu publicznego	2 988 928,29	1,60
801	Oświata i wychowanie	163252340,85	42,20

851	Ochrona zdrowia	5 627 331,70	1,50
852	Opieka społeczna	72 041 208,49	17,50
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	10 969 166,28	2,90
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	16 605 531,05	4,20
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	18 785 010,28	5,40
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	5 299 315,47	1,30
926	Kultura fizyczna	9 289 149,72	2,40
	Turystyka	211 313,82	0,10
752	Obrona narodowa	3 880,00	0,00

**Wydatki ogółem : 386 401 232,05**

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu:

[http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budzet\\_miasta\\_2013/sprawozdanie\\_2013.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budzet_miasta_2013/sprawozdanie_2013.pdf) ( data odczytu 26.06.2015).

Najwyższą pozycją w budżecie po stronie wydatków w 2013 r. tradycyjnie była oświata i wychowanie, na którą miasto przeznaczyło 163 252 340,85 zł co stanowiło 4,20% wydatków ogółem. Pieniądze te oprócz tradycyjnych pozycji na które są przeznaczane co roku jak m.in.: utrzymanie szkół podstawowych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, przedszkoli, gimnazjów, liceów, szkół zawodowych, na dowożenie dzieci do szkół, doszkalać i doskonalenie nauczycieli, wydatki bieżące związane ze szkoleniem głównych księgowych, wydatki związane z dofinansowaniem Związków Zawodowych ZNP i NSZZ Solidarność, wydatki związane z przeprowadzeniem przeglądów technicznych w placówkach oświatowych, przekazane zostały również w 2013 roku na wydatki związane z realizacją doradztwa zawodowego dla gimnazjalistów z Małopolski w ramach zadania „Festiwal Zawodów w Małopolsce” realizowanych przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną oraz wydatki związane z likwidacją Zespołu Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych nr 3.

Na opiekę społeczną w 2013 roku miasto wydało 72 041 208,49 zł czyli 17,50% wydatków. Świadczenia rodzinne pochłonęły 22 626 909,20 zł. Tradycyjnie stałymi pozycjami w tym dziale na które przeznaczono pieniądze były: zasiłki stałe, wydatki związane z utrzymaniem rodzinnych Domów Dziecka, Zespołu Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych, Domów Pomocy Społecznej, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej,

wydatki na dożywianie dzieci w szkołach podstawowych i gimnazjach. Oprócz tego w 2013 roku miasto przekazało również pieniądze na realizację kilku projektów socjalnych takich jak: „ Sąddecka pomocna dłoń”, „ Dzień Rodzicielstwa Zastępczego”, czy „ Dzień wolontariusza”. Miasto przekazało również środki na realizację projektu pod nazwą „ Modernizacja i rozwój oferty dla Domu Pomocy Społecznej przy ul. Nawojowskiej 159” realizowany przez Urząd Miasta Nowego Sącza w ramach Szwajcarsko- Polskiego Programu Współpracy.

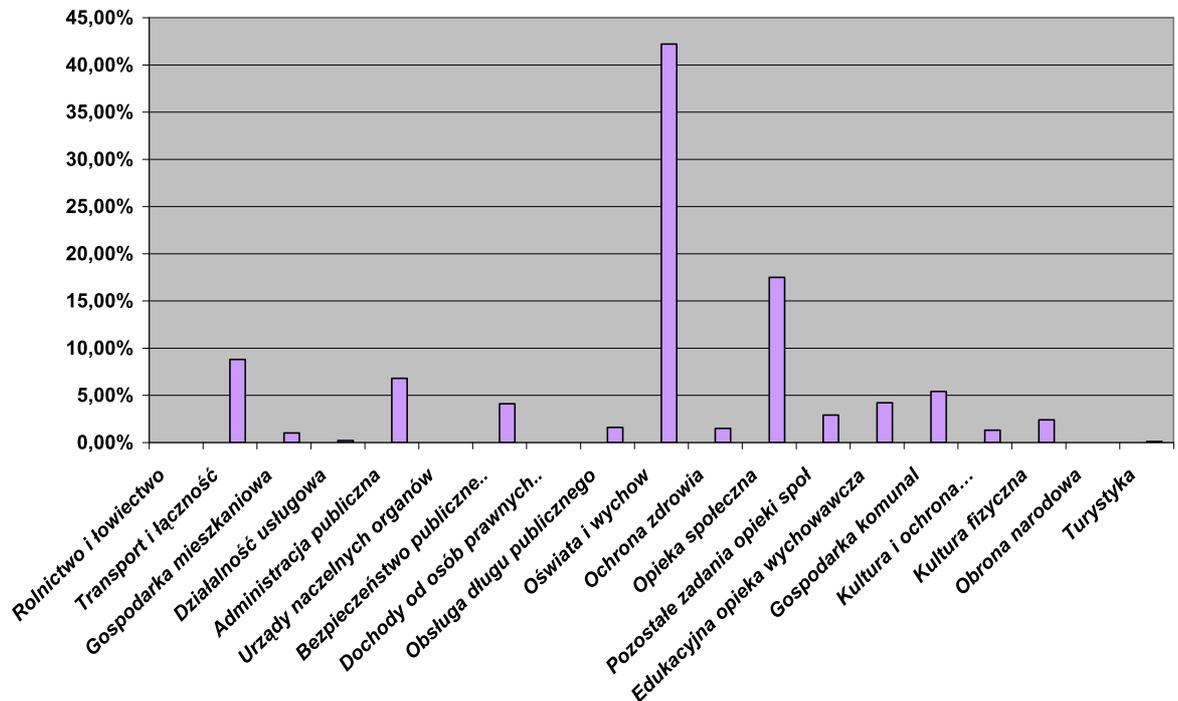
Wydatki na transport i łączność w 2013 roku wyniosły 34172788,57 zł czyli 8,80%% wydatków. Zrealizowano przebudowę skrzyżowania ulic Lwowskiej, Barskiej i Krańcowej ( koszt – 2,5 ml zł). 1,5 ml zł ratusz przeznaczył na remont ul. Wałowej. Prócz Wałowej i skrzyżowania Lwowskiej i Barskiej przeprowadzono remont samej Barskiej oraz budowę łącznika ulicy Nawojowskiej z Kusocińskiego i zejścia z tzw. kocich plant na Wólki. 1 ml zł samorząd przeznaczył na kolejne formalności związane z przygotowaniem do budowy obwodnicy północnej. Na Sąddecką Wenecję, budowę toru kajakowego i zagospodarowanie parku Strzeleckiego miasto wydało także 1 ml. zł.

5,40% realizowanych wydatków pochłonęła gospodarka komunalna i ochrona środowiska w 2013 roku. Przekazana na ten cel kwota wyniosła 18 785 010,28 zł. Z pieniędzy tych sfinansowano tak jak w roku 2012 m.in. utrzymanie kanalizacji deszczowej, przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami, oczyszczanie miasta, utrzymanie zieleni, przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza atmosferycznego, klimatu i przyrody, usuwanie skutków zjawisk osuwiskowych a także bieżące utrzymanie i remonty placów zabaw.

Na edukacyjną opiekę wychowawczą Nowy Sącz przeznaczył w 2013 roku kwotę 16 605 531,05 czyli 4,20% wydatków. Kwotę tą przeznaczono jak w roku 2012 m.in. na wydatki związane z utrzymaniem świetlic szklonych funkcjonujących przy szkołach, utrzymaniem Specjalnego Ośrodka Szkolno Wychowawczego, Poradni Psychologiczno Pedagogicznej, internatów i burs a także wydatki związane z pomocą materialną dla uczniów czy utrzymaniem Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii. W 2013 roku Miasto przekazało również pieniądze na kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej w ramach „Organizacji letniego wypoczynku (półkolonii) dla 20 dzieci romskich z terenu miasta Nowego Sącza”, wydatki związane z dofinansowaniem edukacyjnej pomocy materialnej dla uczniów – zakupu podręczników w ramach rządowego programu pomocy uczniom w 2013 r. „ Wyprawka szkolna”, czy stypendia dla uczniów – w ramach „

Narodowego Programu Stypendialnego – w tym wyprawka szkolna” realizowanego przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.

Rysunek 14. Struktura procentowa wydatków Nowego Sącza w 2013 r.



Źródło opracowanie własne na podstawie danych zawartych tabeli nr 8.

Bezpieczeństwo publiczne i ochrona pożarowa stanowiły w 2013 roku 4,10% ogólnych wydatków. Miasto przekazało na ten cel 15715017,97 zł. Administracja publiczna w 2013 roku stanowiła 6,80% wydatków miasta. Przekazano na ten cel 24818550,82 zł. Na wynagrodzenia pracowników samorządowych i utrzymanie Rady Miasta Nowy Sącz wydał w 2013 roku 17,5 ml. zł

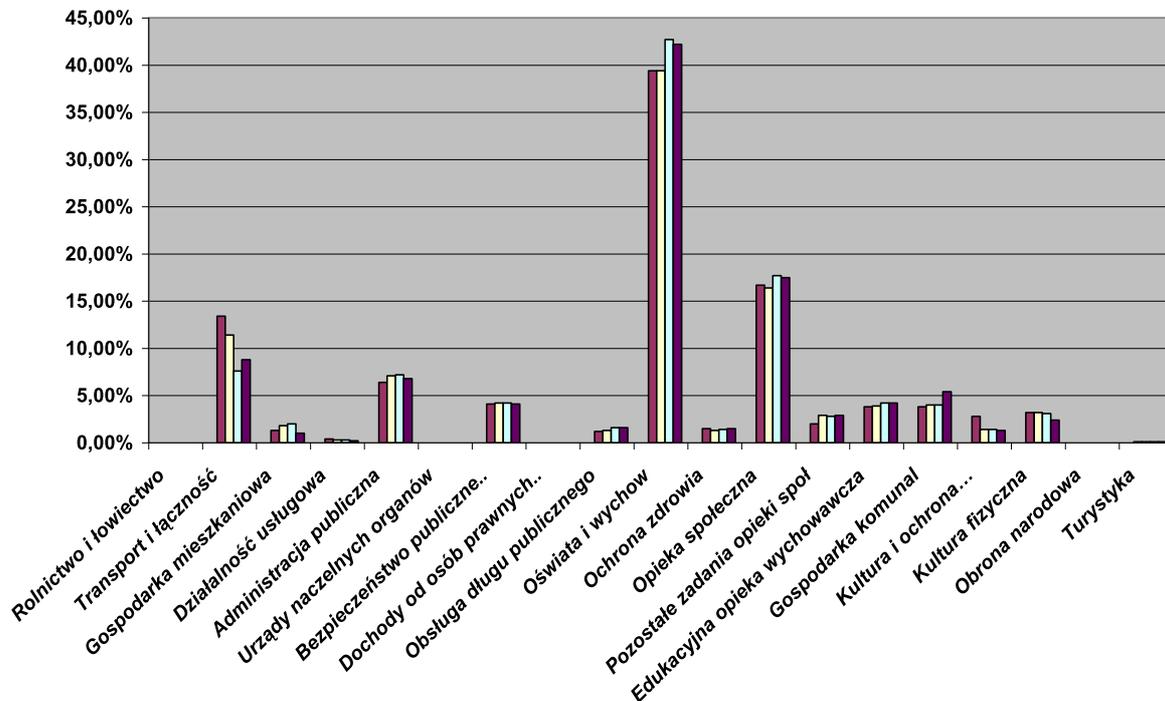
W 2013 roku miasto zaciągnęło nowy – 17 milionowy kredyt a jego zadłużenie wyniosło 84 613 280 zł i wzrosło w porównaniu do roku ubiegłego o kwotę 496 660 zł<sup>74</sup>.

Analizując wydatki Nowego Sącza w latach **2010-2013** można stwierdzić, iż dominującym wydatkiem gminy jest dział budżetowy 801 czyli oświata i wychowanie. Innymi znaczącymi działami wydatków są opieka społeczna oraz transport i łączność a także

<sup>74</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Nowego Sącza za 2013 r. z dnia 31 marca 2014 r. [w:] [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budzet\\_miasta\\_2013/sprawozdanie\\_2013.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budzet_miasta_2013/sprawozdanie_2013.pdf) data odczytu 22.05.2015 r.

administracja publiczna. Ja wynika z zamieszczonego poniżej rysunku wymienione wydatki mają tendencję wzrostową. Wykonanie wydatków na określonych poziomach pozwoliło zrealizować miastu podstawowe zadania, które mają wpływ na jego funkcjonowanie.

Rysunek 15. Wykonanie wydatków Nowego Sącza w latach 2010-2013.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 5,6,7,8,

Analizując wydatki w dziale 801, który dominuje w strukturze wydatków należy sądzić, iż miasto Nowy Sącz większość środków przekazuje w tym dziale na wynagrodzenia pracowników placówek oświatowych, oraz na utrzymanie różnego rodzaju szkół. Analizując wysokość przekazywanej przez państwo subwencji oświatowej i wydatki z działu „Oświata i wychowanie” należy stwierdzić iż dochody z tytułu subwencji nie pokrywają w całości wydatków na cele oświatowe i miasto musi pokrywać niedobory z dochodów własnych.

Jeśli tendencja taka się utrzyma przez kolejne lata miasto powinno rozważyć redukcję kosztów w tym dziale może m.in. poprzez redukcję pracowników w placówkach oświatowych czy redukcję etatów. Tylko zracjonalizowanie placówek oświatowych umożliwi ich prawidłowe finansowanie i zapewni prawidłowy przebieg procesu dydaktycznego.

Analizując wydatki ponoszone przez miasto w dziale „Pomoc Społeczna” należy powiedzieć iż dotacje przekazywane na pomoc społeczną nie pokrywają rzeczywistych kosztów świadczonych usług. Biorąc pod uwagę ogólnokrajową sytuację demograficzną

należy przyjąć iż wydatki te będą wykazywać tendencję wzrostową w dłuższym okresie czasu.

Ważną grupę wydatków stanowią wydatki z działu „Transport i łączność”. W omawianym okresie czasu wydatki te miały tendencję wzrostową. Największe wydatki w tym dziale poniesiono w 2010 roku (51 506 483,51 zł), co związane było m.in. z remontami uszkodzonych dróg po powodzi w 2010 r. ale także z największymi w omawianym okresie dotacjami z udziałem środków europejskich przekazanych miastu, z których dużą część przekazano na remonty, czy budowę dróg.

Czwartą z kolei pozycją wydatków w budżecie miasta są wydatki na administrację publiczną. W omawianym okresie wydatki te kształtowały się od 6,40% ogółu wydatków w 2010 roku do 7,20% wydatków w 2012 r. Prawie połowa wydatków w tym dziale była przeznaczana na wynagrodzenia pracowników samorządowych i utrzymanie urzędów.

Pozostałe działy nie wpłynęły znacząco na wydatki budżetowe.

### **3.3. Budżet Nowego Sącza w latach 2010-2013 a realizacja strategicznych celów miasta.**

Wykonanie budżetu Miasta Nowego Sącza **za 2010 rok** przedstawia tabela 9. Wynika z niej iż dochody w 2010 r. zostały osiągnięte w kwocie 364 270788,04 zł co stanowiło 96,90% planu , natomiast wydatki zostały zrealizowane w kwocie 384 268308,64, co daje 95,60% planu.

W analizowanym roku wystąpiła ujemna różnica pomiędzy osiągniętymi dochodami oraz zrealizowanymi wydatkami w kwocie 19 997 520,60 zł. Wynik budżetu miasta narastająco na dzień 31.12.2010 r. stanowi deficyt w wysokości 87 481 029,66 zł. Wykazany na koniec okresu sprawozdawczego niższy deficyt niż założono w planie budżetu miasta został spowodowany przede wszystkim wpływem środków dotyczących okresu sprawozdawczego na rachunek budżetu miasta w styczniu 2010 roku, jak również częściową realizacją wydatków poniżej założeń planowych.

Regionalna Izba Obrachunkowa wydała pozytywną opinię o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 210 rok. Zostały spełnione wymagania w zakresie szczegółowości i terminu. Według sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych Nowy Sącz na koniec IV kwartału 2010 r. posiadał zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 93 009 748,00 zł. Stanowiło to 25,53% wykonanych dochodów. Natomiast według sprawozdania Rb-28S dotyczącego wykonania planu wydatków budżetowych, nie nastąpiły przekroczenia planowanych wydatków w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej.

Tabela 9. Wykonanie budżetu Nowego Sącza w 2010 roku.

Poz	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	% 4:3
A	Dochody ogółem	375 991 836,77	364 270788,04	96,90
B	Wydatki ogółem	401 924 419,77	384 268308,64	95,60
C	Nadwyżka/Deficyt (A-B)	- 25 932 583,00	- 19 997520,60	X
D	Finansowanie ( D1-D2)	25932583,00	25932583,00	100,00
D1	Przychody	46 679 165,00	46679165,00	100,00
D2	Rozchody	20 746 582,00	20746582,00	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetu za 2010 rok ([http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2010/sprawozdanie\\_2010.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2010/sprawozdanie_2010.pdf)) ( data odczytu 27.06.2015).

Na podstawie uchwały budżetowej Miasta Nowego Sącza na rok **2011** Nr V/42/2011 z dnia 25 stycznia 2011 roku planowane dochody i wydatki budżetu osiągnęły wysoki poziom wykonania.

Dochody budżetu – jak przedstawia tabela nr 10 – zostały zrealizowane w kwocie 397 695 002,04 co stanowiło 96,40% planu. Natomiast wydatki wykonano w kwocie 384 605 567,01 zł, a więc na poziomie 94,30% planu.

Na dzień 31.12.2011 roku wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości 13 089 435,03 zł. Wynik budżetu miasta narastająco na dzień 31.12.2011 r. stanowi deficyt w wysokości 74 390 342,37 zł. Wykazana na koniec okresu sprawozdawczego wyższa nadwyżka niż założono w planie budżetu miasta została spowodowana przede wszystkim wpływem środków dotyczących okresu sprawozdawczego na rachunek budżetu miasta w styczniu 2011 roku, jak również częściową realizacją wydatków poniżej założeń planowych.

Na koniec 2011 roku poziom zadłużenia Nowego Sącza kształtował się w granicach limitu ustalonego w przepisach o finansach publicznych. Według sprawozdania o stanie zobowiązań na dzień 31.12.2011 r. kwota długu Nowego Sącza wynosiła 82 939 940,00 zł z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Stanowi to 20,85% wykonanych dochodów, czyli dopuszczalną granicę relacji kwoty długu do wykonanych dochodów.

Tabela 10. Wykonanie budżetu Nowego Sącza w 2011 roku.

Poz	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	% 4:3
A	Dochody ogółem	412 575 360,97	397 695 002,04	96,40

B	Wydatki ogółem	408 034 271,97	384 605 567,01	94,30
C	Nadwyżka/Deficyt (A-B)	+ 4541089,00	+13 089 435,03	X
D	Finansowanie ( D1-D2)			
D1	Przychody			
D2	Rozchody			

źródło Opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetu za 2011 rok  
[http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2011/sprawozdanie\\_2011.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2011/sprawozdanie_2011.pdf) ( data odczytu 26.06.2015)

Kolejny to **rok 2012**. Wykonanie budżetu sporządzone na 31 grudnia 2012 r. – jak przedstawia tabela nr 11- wykazuje dochody zrealizowane w kwocie 381 645 504,35 zł , co stanowi 97,70% planu oraz wydatki wykonane w kwocie 380 297 190,91 zł a więc na poziomie 95,00%.

Drugi rok z rzędu roku wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości 1 348 313,44 zł. Wynik budżetu miasta narastająco na dzień 31.12.2012 r. stanowi deficyt w wysokości 73 049 811,33 zł.

Na koniec 2012 roku poziom zadłużenia Nowego Sącza kształtował się w granicach limitu ustalonego w przepisach o finansach publicznych. Według sprawozdania o stanie zobowiązań na dzień 31.12.2012 r. kwota długu Nowego Sącza wynosiła 84 116 620,00 zł z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Stanowi to 22,04% wykonanych dochodów, czyli dopuszczalną granicę relacji kwoty długu do wykonanych dochodów.

Tabela 11. Wykonanie budżetu Nowego Sącza w 2012 roku.

Poz	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	% 4:3
A	Dochody ogółem	390 511 556,83	381645504,35	97,70
B	Wydatki ogółem	400 237 833,83	380297190,91	95,00
C	Nadwyżka/Deficyt (A-B)	- 9 726 277,00	+ 1 348313,44	X
D	Finansowanie ( D1-D2)	- 9 726 277, 00		
D1	Przychody	30 549 597,00		
D2	Rozchody	20 823 320,00		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetu za 2012 rok [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2012/sprawozdanie\\_2012.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2012/sprawozdanie_2012.pdf) ( data odczytu 27.06.2015).

Ostatni z analizowanych to **rok 2013**. Zrealizowane dochody to kwota rzędu 382 904 347,91 zł. Stanowi to 93,10% planu. Wydatki to kwota rzędu 386 401 232,05 zł , co daje 92,90 planu ( patrz tabela 12).

Według Regionalnej Izby Obrachunkowej prawidłowo ustalono wynik budżetu miasta na koniec roku budżetowego. W 2013 roku wystąpił niedobór w kwocie 3 496 884,14 zł . Wynik budżetu miasta narastająco na dzień 31.12.2013 r. stanowi deficyt w wysokości 76 542 120,17 zł.

Na koniec 2013 roku poziom zadłużenia Nowego Sącza kształtował się w granicach limitu ustalonego w przepisach o finansach publicznych. Według sprawozdania o stanie zobowiązań na dzień 31.12.2013 r. kwota długu Nowego Sącza wynosiła 84 613 280,00 zł z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Stanowi to 22,09% wykonanych dochodów, czyli dopuszczalną granicę relacji kwoty długu do wykonanych dochodów.

Tabela 12. Wykonanie budżetu Nowego Sącza w 2013 roku.

Poz	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	% 4:3
A	Dochody ogółem	411 448 604,12	382904347,91	93,10
B	Wydatki ogółem	415 924 772,12	386401232,05	92,90
C	Nadwyżka/Deficyt (A-B)	- 4 476 168,00	- 3496884,14	X
D	Finansowanie ( D1-D2)	-4 476 168,00	-4 613 456,00	100,00
D1	Przychody	57 866 808,00	57 866 808,00	100,00
D2	Rozchody	53 253 352,00	53 253 352,00	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetu za 2013 rok [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2013/sprawozdanie\\_2013.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2013/sprawozdanie_2013.pdf) ( data odczytu 27.06.2015).

Według powyższej analizy z wykonania budżetu przez miasto Nowy Sącz można stwierdzić, że różnice między planem a wykonaniem budżetu w latach 2010 – 2013 zarówno po stronie dochodów jak i wydatków wahały się w okolicach 3-7%. Stosowanie przez miasto dyscypliny budżetowej, ciągłe szacowanie składników oraz ograniczanie wydatków miało wpływ na dobrą kondycję finansową miasta. Miasto dba o to, by rzeczywiste wydatki nie przekraczały wydatków prognozowanych, co prowadzi do równowagi budżetowej. Nad

prawidłową realizacją budżetu Nowego Sącza czuwa jej Prezydent i Skarbnik oraz Regionalna Izba Obrachunkowa.

Nowy Sącz, podobnie jak inne gminy, najwięcej środków przeznacza na szeroko rozumianą edukację, ochronę zdrowia i pomoc społeczną. Łącznie kwoty te wahają się między 57% a 67% wszystkich wydatków miasta. Jednak w samorządach zawsze najwięcej emocji budzą wydatki na inwestycje i remonty. W budżecie Nowego Sącza wahały się one między 27 mln zł w roku 2013 a 76 mln zł w roku 2014.

Pokazując wydatki majątkowe miasta należy podkreślić, że nasza największa inwestycja realizowana w Nowym Sączu, tj. rozbudowa systemu wodno – kanalizacyjnego, nie jest uwidaczniana w budżecie miasta, gdyż jest realizowana bezpośrednio przez samorządową spółkę – Sądeckie Wodociągi. Większość inwestycji służących miastu i jego mieszkańcom jest realizowana przy współudziale Śródków unijnych. Nowy Sącz jest w dobrej kondycji finansowej i jest minimalnie zadłużony. Zaciągnięte zobowiązania służą rozwojowi miasta.

W latach 2010-2013 realizując strategiczny cel miasta w zakresie poprawy stanu infrastruktury technicznej i poprawy dostępności komunikacyjnej miasta i połączeń międzyosiedlowych zrealizowano m.in.: remont generalny ulicy Królowej Jadwigi i ronda Solidarności, a wcześniej remonty i przebudowę całego ciągu ulic od Góry Zabeleckiej, poprzez sądecką starówkę: Jana Długosza, Piotra Skargi, Kazimierza Wielkiego, kard. Stefana Wyszyńskiego, Lwowską poprzez Aleje Wolności, Zygmuntowską, Limanowskiego i Al. Batorego pod dworcem kolejowym kończąc. Oczywiście, sztandarową inwestycją była i jest budowa nowego mostu na Dunajcu i obwodnicy północnej. Koniecznymi inwestycjami w odrabianiu drogowych zaległości były też remonty ulic: Tarnowskiej, Długoszowskiego, Prażmowskiego, Barskiej, Paderewskiego, Nadbrzeżnej, odcinka Nawojowskiej, Bulwarów Narwiku, Węgierskiej, Kilińskiego i przebudowa skrzyżowania ulic: Lwowska-Krańcowa-Barska, z budową ronda nazwanego imieniem gen. Franciszka Gągora. Zakończona została modernizacja drogi przez osiedle Mała Poręba od ulicy Węgierskiej do ulicy Nawojowskiej. Zadanie w znaczącej części zrealizowane zostało przez Sądeckie Wodociągi w ramach modernizacji sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej. W ramach kompleksowej rewitalizacji sądeckiej starówki przeprowadzono kompleksowe remonty: Gimnazjum nr 11 im. Adama Mickiewicza, I Liceum Ogólnokształcącego im. Jana Długosza, Szkoły Podstawowej nr 2 im. Św. Jadwigi Królowej, stadionu im. Romana Stramki.

By poprawić i usprawnić komunikację samochodową w mieście planowano przygotowanie projektu budowy mostu na Dunajcu, z niezbędnymi drogami od ulicy

Piramowicza na osiedlu Wólki, do ul. Papieskiej w gminie Chełmiec, na co nie wyraził zgody wójt tej gminy. W związku z tym zadanie zostało zmodyfikowane i projektem przygotowywanym do realizacji była budowa alternatywnej drogi dla ul. Węgierskiej, pod roboczą nazwą „Węgierska bis”, która ma mostem przejść rzekę Poprad i wpiąć się w istniejącą obwodnicę starosądecką. Zadanie – „Budowa nowego połączenia Nowego i Starego Sącza, tzw. Węgierska bis” umieszczone jest w kontrakcie terytorialnym województwa małopolskiego z rządem na liście rezerwowej. Wybudowanie Węgierskiej bis otworzy dla przedsiębiorców ok. 150 ha terenów inwestycyjnych. Opracowana została też koncepcja kolejnego etapu poprawy układu komunikacyjnego miasta. Pracowano nad połączeniem mostem nad Dunajcem ulicy Piramowicza z ulicą Papieską w Małej Wsi, w gminie Chełmiec, gdyż było optymalne rozwiązanie połączenia części miasta położonych po drugiej stronie Dunajca <sup>75</sup>.

Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne realizowało projekty, których efektem jest rozbudowa i modernizacja infrastruktury przedsiębiorstwa za 23,5 mln zł. Z upadającej firmy zmieniła się w wiodącą w kraju. W ramach inwestycji zakupiono 20 niskopodłogowych autobusów miejskich przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych, o zmniejszonej emisji zanieczyszczeń wdrożone zostały inteligentne systemy transportowe, w tym elektroniczny oraz system informacji pasażerskiej. MPK wzbogacił się o autokomputery pokładowe do autobusów, kasowniki przystosowane do obsługi biletu elektronicznego, czytniki dla kontrolerów, karty bezstykowe oraz urządzenia do automatycznego doładowania kart na przystankach.

Od lat w budżecie miasta Nowego Sącza rezerwowane są środki na przedsięwzięcia w różnych obszarach aktywności Sądectan. Dotacjami i grantami przyznawanymi w postępowaniu konkursowym dofinansowywane są projekty m.in. z oświaty i wychowania, upowszechniania kultury, ochrony zdrowia, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, kultury fizycznej, turystyki, przeciwdziałania bezrobociu i pomocy społecznej. Z budżetu miasta dofinansowywane są aktywne organizacje pozarządowe, które wspierają samorząd w realizacji jego statutowych zadań. Wśród beneficjentów byli m.in.: Związek Strzelecki Strzelec, Towarzystwo Przyjaciół Regionalnego Zespołu „Lachy”, Stowarzyszenie Rodziców i Przyjaciół Dzieci Niepełnosprawnych Ruchowo i Umysłowo „Nadzieja”, Stowarzyszenie na Rzecz Wspierania

---

<sup>75</sup> Raport z realizacji strategii rozwoju Nowego Sącza 2020 za 2010 rok, Nowy Sącz 2010, s. 6.

Przedsiębiorczości Inicjatyw Lokalnych STOPIL, Małopolska Organizacja Wojewódzka Ligi Obrony Kraju, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze Oddział „Beskid” w Nowym Sączu, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Okręgowy w Nowym Sączu Miejski Klub Sportowy Sandecja. Od 2011 roku na wsparcie organizacji pozarządowych przeznaczono z miejskiego budżetu prawie 17,5 mln zł. Taka pomoc organizacjom pozarządowym jest elementem budowania społeczeństwa obywatelskiego, włączeniem szerszej grupy Sądeczian w działalność samorządu, docenieniem aktywności i kreatywności propublico bono.

Strategicznymi dla miasta i jego rozwoju są dwie inwestycje. Jedną realizują od 2010 roku Sąddeckie Wodociągi - „Modernizacja i rozbudowa systemu gospodarki wodno-ściekowej Miasta Nowego Sącza z przyległymi terenami gmin sąsiednich (Stary Sącz, Kamionka Wielka, Nawojowa)”. Drugą jest budowa nowego mostu na Dunajcu i obwodnicy północnej. 14 grudnia 2012 roku uzyskano decyzję o środowiskowych warunkach dla przedsięwzięcia. 22 kwietnia 2013 roku podpisano preumowę na dofinansowanie zadania, a w lipcu wykonano aktualizację projektu budowlanego. Pod koniec lipca złożono wniosek o pozwolenie na budowę. 30 grudnia 2013 roku wybrano wykonawcę na roboty budowlane. W tym samym dniu uzyskano decyzję ZRID. Koszt inwestycji szacuje się na około 98 mln zł, z czego 68 mln zł to dofinansowanie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko działanie 8.2. W styczniu 2014 roku przekazano plac budowy wykonawcy. Termin realizacji zadania przypada na połowę 2015 roku <sup>76</sup>. Budowa kolejnych kilometrów wodociągów i kanalizacji to największa inwestycja spółki, ale też największa od lat w mieście i dla miasta. Jej koszt to 338 mln zł, w tym 171 mln zł pochodzi z unijnego wsparcia. Sąddeckie Wodociągi poszły „za ciosem” i otrzymały 42 mln zł na kolejny projekt - rozbudowę kanalizacji i wodociągów na Helenie. Sukcesem jest uwieńczenie wieloletnich zabiegów o budowę obwodnicy północnej. W wycenionej na ponad 98,5 mln zł inwestycji, 85 proc (83 mln zł) to środki zewnętrzne.

By zmniejszyć stopień zanieczyszczenia powietrza od wielu lat samorząd Nowego Sącza daje możliwość starania się o dotacje na dofinansowanie zakupu kolektorów słonecznych. Dbając o poprawę środowiska naturalnego miasto przystąpiło projektu KAWKA. W pierwszym etapie, do końca 2016 r., miasto ma do dyspozycji 10 mln zł na dofinansowanie wymiany pieców na ekologiczne, co powinno przynieść zmniejszenie emisji z domowych palenisk i poprawę jakości powietrza.

---

<sup>76</sup> <http://www.nowysacz.pl/komunikaty-biura-prasowego/10213>, (data odczytu 26.05.2015),

Szkoła – środowisko – energia – termomodernizacja obiektów szkolnych w Nowym Sączu”, pod takim hasłem realizowany był projekt współfinansowany przez UE ze Śródków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Jego beneficjentami było 11 placówek szkolno-wychowawczych. Celem projektu było zmniejszenie emisji zanieczyszczeń, zużycia energii oraz kosztów utrzymania obiektów, a dzięki temu zmniejszenie ich uciążliwości dla środowiska naturalnego. Osiągnięto to m.in. poprzez: wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, docieplenie ścian i stropów, modernizację instalacji grzewczej. Wartość projektu to 11,4 mln zł; dofinansowanie – 8 mln zł. Realizacja projektu generalnie poprawiła stan obiektów oświatowych.

Tak jak już wyżej wspomniano wydatki na oświatę są największą pozycją w budżecie miasta. W 2014 zł. Zadania własne miasta i dopłata do oświaty w latach 2007-2014 zamknęły się kwotą 178,5 mln zł. W sumie wydatki na oświatę i edukację w tych latach wyniosły ok. 1,25 mld zł. Nowosądecki Inkubator Przedsiębiorczości (NIP) jest beneficjentem w projekcie „Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce”, adresowanym do uczniów szkół zawodowych. Jest to jedno z pierwszych w Polsce tego komplementarnych przedsięwzięć o zasięgu regionalnym. Projekt realizowany był w latach 2010-2014. NIP, jako beneficjent otrzymał ponad 9,2 mln zł. Grupą docelową projektu byli uczniowie szkół zawodowych. Wsparciem objętych zostało 9 sądeckich zespołów szkół. W kursach zawodowych udział wzięło 3769 uczniów. Jednym z kluczowych elementów projektu była możliwość doposażenia szkół w sprzęt dydaktyczny służący podniesieniu jakości i atrakcyjności kształcenia zawodowego. Na modernizację, wyposażenie pracowni technologicznych, zakup sprzętu specjalistycznego oraz komputerowego przeznaczono ponad 1,1 mln zł. W 2012 roku na uwagę zasługiwał projekt pn. „Indywidualizacja nauczania-wsparciem nowosądeckich szkół podstawowych”, w ramach którego zrealizowano 675 godzin zajęć dla dzieci ze specyficznymi trudnościami w czytaniu i pisaniu, w tym zagrożonych ryzykiem dysleksji, 271 godzin zajęć dla dzieci z trudnościami w zdobywaniu umiejętności matematycznych, 587 godzin zajęć logopedycznych, 51 godzin zajęć socjoterapeutycznych i psychoedukacyjnych dla dzieci z zaburzeniami komunikacji społecznych, 448 godzin zajęć gimnastyki korekcyjnej, 210 godzin specjalistycznych zajęć terapeutycznych (muzykoterapia, dogoterapia, hipoterapia, diagnoza i terapia pedagogiczna), 744 godzin zajęć rozwijających zainteresowania uczniów szczególnie uzdolnionych (matematycznie,

matematycznie-przyrodniczo, muzycznie, plastycznie, językowo, teatralnie, szachowo, polonistycznie), 36 godzin zajęć korekcyjno-kompensacyjnych)<sup>77</sup>.

Od 2010 r. wybudowano przy sądeckich szkołach osiem ogólnodostępnych, wielofunkcyjnych boisk - „sokolików” za ponad 3 mln zł. Przy Zespole Szkół Ogólnokształcących Nr 2 powstało boisko do koszykówki, siatkówki i piłki ręcznej o nawierzchni poliuretanowej z ogrodzeniem i odwodnieniem. Podobne obiekty zrealizowano przy Szkołach Podstawowych Nr 7, 20 i 17 z nawierzchnią typu sztuczna trawa, a także przy Zespole Szkół Elektryczno-Mechanicznych, dodatkowo z oświetleniem. Przy Zespole Placówek Oświatowo-Wychowawczych przy ul. Lenartowicza zbudowano 2 boiska wielofunkcyjne z nawierzchnią typu sztuczna trawa i poliuretanową do: mini piłki nożnej, tenisa ziemnego, koszykówki, siatkówki, piłki ręcznej. Znaczącym wzbogaceniem nie tylko szkolnej, ale i miejskiej bazy sportowej jest wybudowanie hali sportowej przy Szkole Podstawowej nr 3 i Gimnazjum nr 2 przy ul. Szkolnej, a także dwóch boisk o nawierzchni typu sztuczna „trawa” i poliuretanowej, na których można rozgrywać mecze siatkówki, koszykówki, piłki ręcznej, tenisa. Inwestycja kosztowała bez mała 5,5 mln zł. Kompleks tych obiektów, podobnie jak przy II LO (wraz z halą sportową może być wzorcowym rozwiązaniem, gwarantującym znakomite warunki do prowadzenia lekcji wychowania fizycznego i sportowych zajęć pozalekcyjnych)<sup>78</sup>.

W 2010 roku kontynuowano rozpoczęte w poprzednim roku inwestycje długofalowe, realizując kilka dużych i kosztownych projektów. Jednym z nich był bezpłatny dostęp do Internetu na terenie miasta Nowego Sącza, który umożliwił bezprzewodową transmisję danych dla części mieszkańców. Sieć w początkowej fazie objęła swoim zasięgiem ok. 70 % obszaru miasta. W roku 2010 Muzeum Okręgowe w Nowym Sączu przyjęło do użytkowania kompleks II etapu Miasteczka Galicyjskiego o wartości 11,4 mln zł. Powstanie tej infrastruktury współfinansowane było w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-13. Ponadto podjęto wstępne ustalenia zmierzające do rozwinięcia istniejącej bazy sportowej w kierunkach zdeterminowanych aktualnie osiągniętymi wynikami sportowymi. Ustalenia objęły m.in.:

---

<sup>77</sup> Raport z realizacji strategii rozwoju Nowego Sącza 2020 za 2012 rok, Nowy Sącz 2013, s. 47.

<sup>78</sup> Raport z realizacji strategii rozwoju Nowego Sącza 2020 za 2010 rok, Nowy Sącz 2011, s. 65.

- przygotowanie w zakresie budowy sztucznego toru slalomowego na rzece Dunajec oraz pozostawienia elementów szkoleniowych na torze „Wietrznice” pod wspólnym hasłem „Wenecja Sądecka”,
- przygotowanie środowiska wykraczającego poza Nowy Sącz do udziału w budowie toru saneczkowego o sztucznej nawierzchni w Nowym Sączu wg istniejących wzorców – w odniesieniu do eksploatacji toru sztucznie mrożonego w Krynicy.

W kolejnym, 2011 roku realizowano inwestycje zapoczątkowane w poprzednich latach. Wśród nich na uwagę zasługiwała m.in. budowa parku technologicznego przy ul. Myśliwskiej w Nowym Sączu. Miasteczko Multimedialne Sp. z o.o. w sierpniu 2010 roku otrzymało dofinansowanie na realizację budowy Parku Technologicznego Miasteczko Multimedialne w Nowym Sączu w wysokości 94,9 mln zł w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka Działanie 5.3. Łączna wartość inwestycji wynosiła 111,7 mln zł netto. Termin oddania inwestycji wyznaczono na grudzień 2012 roku <sup>79</sup>.

Ważną decyzję podjęła Rada Ministrów na początku 2013 roku, w kontekście rozwoju gospodarczego Nowego Sącza, włączając kolejne działki położone na terenie Nowego Sącza o łącznej powierzchni ok. 4 ha do granic krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej. Są to działki położone przy ul. Węgierskiej będące w użytkowaniu wieczystym SGL Carbon Polska S.A. oraz działki przy ul. Wypiańskiego będące w użytkowaniu wieczystym Miasta Nowy Sącz, gdzie znajduje się budynek Nowosądeckiego Inkubatora Przedsiębiorczości. Karbon planuje realizację dwóch projektów inwestycyjnych, których łączna wartość szacowana jest na 82,96 mln zł. Pierwszy projekt dotyczy uruchomienia nowego zakładu produkującego płyty z grafitu ekspandowanego, które będą wykorzystywane w systemach klimatyzacyjnych budynków. Pracę przy wyrobie płyt znajdzie co najmniej 70 osób. Produkcja ma ruszyć pod koniec 2016 roku. W ramach drugiego projektu planowana jest budowa zakładu przetwarzającego grafit. Termin uruchomienia tego zakładu zaplanowano na koniec 2017 roku, gdzie zatrudnienie znajdzie co najmniej 30 kolejnych osób. <sup>80</sup>

Samorząd Nowego Sącza został sklasyfikowany na 4 miejscu w rankingu wydatków na infrastrukturę techniczną w roku 2012 i 4 miejscu w rankingu wykorzystania środków z Unii Europejskiej w latach 2009-2012, w obu rankingach w kategorii miast na prawach powiatu. Wyniki rankingów opracowane zostały przez prof. Pawła Swianiewicza z Uniwersytetu Warszawskiego na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz

<sup>79</sup> <http://www.nowysacz.eu/komunikaty-biura-prasowego/9749>, ( data odczytu 26.05.2015)

<sup>80</sup> <http://www.nowysacz.eu/komunikaty-biura-prasowego/8708>, ( data odczytu 26.05.2015)

danych Ministerstwa Finansów<sup>160</sup>. Z kolei w prestiżowej klasyfikacji – Rankingu Samorządów Rzeczypospolitej w 2013 roku Nowy Sącz znalazł się na 29 miejscu na 64 sklasyfikowane miasta na prawach powiatu. Dla porównania w ubiegłych latach zajmował następujące miejsca: w 2009 roku 50 miejsce, w 2010 roku 18 miejsce, w 2011 roku 14 miejsce, w 2012 roku 10 miejsce. Zwyciężył Sopot, drugie miejsce zajął Gdańsk, a trzecie – Poznań. Pozostałe dwa największe małopolskie miasta zajęły następujące miejsca – Kraków 12 miejsce, a Tarnów znalazł się poza pierwszą pięćdziesiątką miast na prawach powiatu.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> <http://www.nowysacz.eu/komunikaty-biura-prasowego/9496> (data odczytu 25.05.2015)

## Zakończenie

Gospodarka finansowa gmin realizowana jest na podstawie budżetu, czyli rocznego planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tych jednostek, przygotowywanego przez organy wykonawcze, a przyjmowanego przez organ stanowiący w formie uchwał budżetowych. Sytuację finansową gminy obrazują wyniki budżetu, struktura dochodów i wydatków, poziom długu oraz stopień spełnienia ustawowych ograniczeń prowadzenia gospodarki finansowej.

W latach 2010 i 2013 budżet gminy Nowy Sącz był budżetem deficytowym, wydatki przekraczały dochody gminy, natomiast w latach 2011 i 2012 miasto zanotowało nadwyżkę budżetową. O zamożności gminy świadczy poziom dochodów własnych. W budżecie gminy Nowy Sącz dochody własne sięgają prawie 50% dochodów ogółem. Dochody gminy są stabilnym źródłem zasilania budżetu. Władze gminy stosują przemyślaną i spójną politykę finansową i gospodarkę budżetową oddziaływującą na wielkość budżetu gminy. Polityka w zakresie uchwalania podatków lokalnych, jak i stosowania ulg podatkowych uwzględnia interesy mieszkańców i przedsiębiorców, a jednocześnie stanowi przewidywalne źródło dochodów. Na wysokość dochodów wpływa również aktywna działalność windykacyjna.

Wysokość budżetu Nowego Sącza w analizowanych latach utrzymywała się na poziomie od 385 do 391 mln zł. Dochody budżetu w latach nadwyżki budżetowej są wyższe niż w latach deficytowych. Najbardziej istotną przyczyną ww. wzrostu są dochody majątkowe, a wśród nich środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. W latach 2010 i 2013 w budżecie gminy Nowy Sącz wystąpił deficyt, który pokryty został przychodami z kredytów bankowych. Poziom zadłużenia gminy na koniec roku budżetowego nie przekroczył 25,5% dochodów ogółem w omawianym okresie. W odniesieniu do maksymalnego 60% progu zadłużenia jest to poziom umiarkowany, bezpieczny dla finansów gminy.

Podsumowując należy stwierdzić iż w analizowanym okresie lat 2010-2013 kondycja finansowa gminy Nowy Sącz była dobra i nie stwarzała zagrożenia dla prawidłowego prowadzenia bieżącej działalności i ograniczenia rozwoju gminy. Wysoki poziom wydatków inwestycyjnych oraz pozyskanych środków unijnych w okresie nadwyżki budżetowej spowodował znaczny rozwój gminy i wpłynął na szybszą realizację strategicznych celów gminy, szczególnie w zakresie rozbudowy infrastruktury technicznej.

## Bibliografia

### Prace zbiorowe:

1. Bocian A. , Problemy budowy regionalnych strategii [w:] Strategia rozwoju lokalnego. Tom I: Aspekty instytucjonalne. Wyd. SGGW, Warszawa 2003,
2. Dolnicki B., Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach, [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000,
3. Husak Z., Zasada decentralizacji władzy publicznej, [w:] Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, pr. zb. pod red. D. Dudka, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009,

### Publikacje książkowe:

1. Beeg D., Makroekonomia, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2007,
2. Bończak-Kucharczyk E., Strategie rozwoju regionów i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne, MINIGO.pl, Warszawa 2008,
3. Borodo A., Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy, Wyd. PWN, Warszawa 2000,
4. Brzeziński B., Matuszewicz W., Morawski W., Olesińska A., Prawo finansów publicznych, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2000,
5. Bukowski Z., Bukowska J., Zadania i kompetencje jednostek samorządów terytorialnych i wojewódzkich, Wyd. Dom Organizatora T.N.O.i.K., Warszawa 2004,
6. Chmielnicki P., Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne, Międzykomunalna Sp. Akcyjna Municipium, Warszawa 2005,
7. Dębski S. Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne, Grudziądz 2014,
8. Dolata S., Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Wyd. Uniwersytet Opolski, Opole 2000,
9. Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012,
10. Dyoniziak R., Iwanicka K., Karwańska A., Pucek Z., Społeczeństwo w procesie zmian, Wyd. Prac Naukowych UNIVERSITAS, Kraków 1994,
11. Gawroński H., Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych, Wyd. Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010,

12. Griffin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007,
13. Hanusz A., Niezgoda P., Dochody budżetu gminy, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2006,
14. Izdebski H., Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004,
15. Korasiewicz G., Budżet gminy, Zachodnie Centrum Organizacji, Szczecin 1997,
16. Kosikowski C., Ruśkowski E., Finanse publiczne i prawo finansowe, Wyd. Wolters Kluwer Buisnes, Warszawa 2008,
17. Krupski R., Zarządzanie strategiczne. Koncepcje- metody, Wyd. AE, Wrocław 1998,
18. Kulesza M., Droga do samorządu: od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989), Wyd. Wolter Kluwers, Warszawa 2009,
19. Kupiec T., Czynniki sukcesu strategii rozwoju lokalnego (na przykładzie strategii rozwoju gminy Bieruń), praca mgr AE, Katowice 2004,
20. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004,
21. Leśniak A., Leśniak J., Encyklopedia Sądecka, Nowy Sącz 2000,
22. Misiąg W., Planowanie budżetowe w samorządzie, Wyd. Municipium SA. Warszawa 2005,
23. Niewiadomski Z., Siemiński W., Sosnowski P., Tetera M., Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Wyd. Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001,
24. Nojszewska N., Podstawy ekonomii, Wyd. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2010,
25. Nowacka E., Samorząd terytorialny w ustroju państwowym., Wyd. LexisNexis, Warszawa 2003,
26. Owsiak S., Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002,
27. Panejko J., Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wyd. Przemiany, Warszawa 1990,
28. Patrzalek L., Finanse samorządowe. Wyd. AE, Wrocław 2000,
29. Piekara A., Niewiadomski Z. , Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996,
30. Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych, Wyd. Samorządowe FRDL, Warszawa 1998,
31. Skibiński A, Wolak M., Samorząd terytorialny III RP – próba refleksji, PWSZ IPiA, Studia Lubuskie, Tom X, Lubin 2010,

32. Sługocki J., Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe, Wyd. Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012,
33. Stabryła A., Podstawy zarządzania firmą, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1995,
34. Tarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., Samorząd terytorialny w Polsce, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005,
35. Wagner D.C., Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin, Wyd. Municipium, Warszawa 1996,
36. Węgrzyn A., Metody formułowania strategii rozwoju gmin w Polsce, rozprawa doktorska, Wyd. AE Wrocław 2004,
37. Wojciechowski E., Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Wyd. Difin, Warszawa 2003,
38. Wojnar- Kosek M., Surówka K., Finanse samorządu terytorialnego, Wyd. AE, Kraków 2002,
39. Wojnicki J., Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieysztor, Pułtusk 2003,
40. Ziółkowski M., Proces formułowania strategii rozwoju gminy, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.

### **Dokumenty Urzędu Miasta Nowego Sącza**

1. Informator statystyczny miasto Nowy Sącz 2011, Rok V, nr 6., Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2011,
2. Informator Statystyczny miasto Nowy Sącz 2012, rok VI, nr 7., Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2012,
3. Informator statystyczny miasto Nowy Sącz , rok VIII, nr 9, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2014,
4. Uchwała Nr XXXVIII/443/2008 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 17 grudnia 2008 roku, Nowy Sącz 2008,
5. Strategia rozwoju Nowego Sącza 2020, Nowy Sącz 2008,
6. Raport z realizacji strategii rozwoju Nowego Sącza 2020 za 2010 rok, Nowy Sącz 2011,
7. Raport z realizacji strategii rozwoju Nowego Sącza 2020 za 2012 rok, Nowy Sącz 2013,

## Czasopisma

1. „Polityka” 2014, nr 26., s.5,
2. Pytlak M., Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy – krytyczna analiza strategii rozwoju wybranych gmin zachodniego pasma aglomeracji warszawskiej, [w:] „Rocznik Żyrardowski” 2011, T. IX, s.10-13,
3. „Rzeczpospolita” 2014, nr 14, s.3-5
4. Stec M., Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja), [w:] „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s.23-25.
5. Strzelecki A., Samodzielność jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego, [w:] „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego pod red. E. Bogacz-Wojtanowskiej, s. 15-18.
6. Świrska A. Subwencje jako źródło dochodów gminy, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 2008, nr 65, s.167-180.
7. Wołowicz T., Reško D., Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą, [w:] *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie*, seria: ekonomia, 5 (2/2012), s. 15-19.

## Akty prawne

1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994 r., nr 124, poz. 607.,
2. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz.483 z póź. zmianami.,
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95, art. 18,
4. Ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966.,
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240,
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 nr 91, poz. 578,
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1591, rozdział 2,

## Strony internetowe:

1. [http://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d\\_terytorialny](http://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d_terytorialny) [data odczytu 20.01.2015],
2. [http://www.dts24.pl/drogi-raz-drogi\\_8862.html](http://www.dts24.pl/drogi-raz-drogi_8862.html), [data odczytu 25.03.2015]
3. [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2010/sprawozdanie\\_2010.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2010/sprawozdanie_2010.pdf) ( data odczytu 24.06.2015),
4. [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2011/sprawozdanie\\_2011.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2011/sprawozdanie_2011.pdf) ( data odczytu 24.06.2015),
5. [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2012/sprawozdanie\\_2012.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2012/sprawozdanie_2012.pdf) ( data odczytu 24.06.2015),
6. [http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd\\_miasta/finanse/budżet\\_miasta\\_2013/sprawozdanie\\_2013.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/urząd_miasta/finanse/budżet_miasta_2013/sprawozdanie_2013.pdf) ( data odczytu 26.06.2015),
7. <http://www.nowysacz.pl/komunikaty-biura-prasowego/10213> (data odczytu 26.05.2015),
8. <http://www.nowysacz.eu/komunikaty-biura-prasowego/9749>, (data odczytu 26.05.2015),
9. <http://www.nowysacz.eu/komunikaty-biura-prasowego/8708>, (data odczytu 26.05.2015),
10. <http://www.nowysacz.eu/komunikaty-biura-prasowego/9496> (data odczytu 25.05.2015)

## Spis tabel

Tabela 1. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w 2010 roku. ....	53
Tabela 2. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w 2011 roku. ....	57
Tabela 3. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w 2012 roku. ....	60
Tabela 4. Wielkość i struktura dochodów gminy Nowy Sącz w 2013 roku. ....	63
Tabela 5. Wielkość i struktura wydatków gminy Nowy Sącz w 2010 roku. ....	68
Tabela 6. Wielkość i struktura wydatków Nowego Sącza w 2011 roku. ....	71
Tabela 7. Wielkość i struktura wydatków Nowego Sącza w 2012 roku. ....	74
Tabela 8. Wielkość i struktura wydatków Nowego Sącza w 2013 roku. ....	77
Tabela 9. Wykonanie budżetu Nowego Sącza w 2010 roku. ....	83
Tabela 10. Wykonanie budżetu Nowego Sącza w 2011 roku. ....	83
Tabela 11. Wykonanie budżetu Nowego Sącza w 2012 roku. ....	84
Tabela 12. Wykonanie budżetu Nowego Sącza w 2013 roku. ....	85

## Spis rysunków

Rysunek 1. Struktura % dochodów gminy w 2010 roku. ....	55
Rysunek 2. Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2010 roku. ....	56
Rysunek 3. Struktura % dochodów gminy w 2011 roku. ....	58
Rysunek 4. Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2011 roku. ....	59
Rysunek 5. Struktura % dochodów gminy Nowy Sącz w 2012 r. ....	61
Rysunek 6. Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2012 roku. ....	62
Rysunek 7. Struktura % dochodów gminy Nowy Sącz w 2013 r. ....	64
Rysunek 8. Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w 2013 roku. ....	65
Rysunek 9. Struktura % dochodów własnych i dochodów z budżetu państwa gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013. ....	66
Rysunek 10. Struktura % dochodów własnych gminy Nowy Sącz w latach 2010-2013. ....	67
Rysunek 11. Struktura procentowa wydatków gminy Nowy Sącz w 2010 roku. ....	70
Rysunek 12. Struktura procentowa wydatków gminy Nowy Sącz w 2011 roku. ....	73
Rysunek 13. Struktura procentowa wydatków gminy Nowy Sącz w 2012 roku. ....	76
Rysunek 14. Struktura procentowa wydatków Nowego Sącza w 2013 r. ....	80
Rysunek 15. Wykonanie wydatków Nowego Sącza w latach 2010-2013. ....	81