

## Zasilanie gmin z pozagminnych środków publicznych

Listopad 1997

Teresa Augustyniak-Górna

# Raport

## Nr 117

W opracowaniu przedstawiono źródła zasilania gmin z różnych środków publicznych, budżetowych i pozabudżetowych, pozostających poza zakresem decydowania o nich przez organy gminy. Scharakteryzowano krótko zasady przydzielania tych środków oraz wskazano akty prawne normujące owe zasady. Uwzględniono stan prawny na dzień 3 września 1997 r.

Obowiązujące przepisy prawa<sup>1</sup> przewidują szereg możliwości przekazywania gminom środków z różnych pozagminnych zasobów publicznych. Ze względu na źródła, z których owe środki pochodzą, można wyróżnić:

- I) zasilanie ze środków budżetu państwa,
- II) zasilanie ze środków pozabudżetowych.

## **I. Zasilanie gmin ze środków budżetu państwa**

W świetle obowiązującego stanu prawnego gminy mogą uzyskać środki z budżetu państwa w następujących formach:

- 1) subwencja ogólna,
- 2) subwencja oświatowa,
- 3) subwencja wyrównawcza,
- 4) dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gmin,
- 5) dotacje celowe na zadania zlecone gminom,
- 6) dotacje z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym i leśnym,
- 7) dotacje i refundacje środków w związku z pewnymi zdarzeniami w przeszłości.

### **1. Subwencja ogólna**

Zgodnie z ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin<sup>2</sup> każda gmina jest uprawniona do otrzymania subwencji ogólnej z budżetu państwa. Stosownie do postanowień ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>3</sup> subwencję tę ustala się według kryteriów zobiektywizowanych. Owym kryterium jest liczba mieszkańców gminy, obliczona według zasad określonych w ustawie z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin.

Wysokość subwencji ogólnej przydzielonej danej gminie zależy, z jednej strony, od przeliczeniowej liczby mieszkańców tej gminy, z drugiej zaś, od rozmiarów pozostałości łącznej kwoty subwencji ogólnej dla gmin (po wydzieleniu z niej subwencji na zadania oświatowe, rezerwy subwencji i subwencji wyrównawczej). Ową pozostałość łącznej kwoty subwencji ogólnej rozdziela się między wszystkie gminy, proporcjonalnie do przeliczeniowej liczby ich mieszkańców.

Rezerwą subwencji ogólnej dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z ogólnopolską reprezentacją gmin. Jest ona przeznaczona na pomoc gminom w przypadkach losowych. Ogólna kwota pomocy nie może jednak przekroczyć 10% kwoty rezerwy.

Minister Finansów przekazuje gminom subwencję ogólną w dwunastu równych ratach miesięcznych, w terminie do 15 dnia każdego miesiąca. Jeśli subwencja nie zostanie przekazana w terminie, gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych. W odniesieniu do gmin szczególnie dotkniętych powodzią w lipcu 1997 r. Minister Finansów, na wniosek wojewody, może przyspieszyć termin przekazania subwencji.

### **2. Subwencja oświatowa**

<sup>1</sup> W opracowaniu uwzględniono stan prawny na dzień 3 września 1997 r.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 129, poz. 600, zm. z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 124, poz. 601, Nr 154, poz. 794, z 1996 r. Nr 149, poz. 704, Nr 156, poz. 774, z 1997 r. Nr 53, poz. 347, Nr 79, poz. 484.

<sup>3</sup> Tj. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, zm. Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 9, poz. 44.

Gminy uzyskują z budżetu państwa subwencję oświatową, przeznaczoną na prowadzenie publicznych szkół podstawowych oraz udzielanie dotacji szkołom podstawowym prowadzonym przez osoby prawne i fizyczne. Subwencję tę wydziela się z łącznej kwoty subwencji ogólnej ustalonej dla wszystkich gmin, w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Po wydzieleniu rezerwy subwencji oświatowej dokonuje się podziału łącznej kwoty subwencji między poszczególne gminy, według algorytmu ustalonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie algorytmu rozdziału między gminy subwencji na zadania oświatowe<sup>4</sup>.

Rezerwą subwencji dysponuje Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii Ministra Edukacji Narodowej oraz strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Minister Finansów przekazuje gminom subwencję na zadania oświatowe w ratach miesięcznych, z których rata za marzec wynosi 2/13, a pozostałe po 1/13 ogólnej sumy subwencji na zadania oświatowe, w terminie do 1 dnia każdego miesiąca. Jeśli subwencja nie zostanie przekazana w terminie, gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych. W odniesieniu do gmin szczególnie dotkniętych powodzią w lipcu 1997 r. Minister Finansów, na wniosek wojewody, może przyspieszyć termin przekazania subwencji.

### **3. Subwencja wyrównawcza**

Subwencja wyrównawcza, odmiennie niż subwencja ogólna i subwencja oświatowa, nie ma charakteru powszechnego. Przysługuje ona jedynie tym gminom, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca, nazywany wskaźnikiem G, jest mniejszy od 85% analogicznego wskaźnika obliczonego dla wszystkich gmin, zwanego wskaźnikiem P.

Wysokość należnej gminie subwencji wyrównawczej oblicza się mnożąc liczbę stanowiącą 90% różnicy 85% wskaźnika P i wskaźnika G przez liczbę mieszkańców gminy i przez wskaźnik określający dla roku bazowego relację planowanych dochodów budżetu państwa do tych dochodów zrealizowanych w pierwszym półroczu.

### **4. Dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gmin**

Zgodnie z ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin gminy mogą uzyskać z budżetu państwa dotacje celowe na dofinansowanie następujących zadań własnych:

- a) inwestycji realizowanych przez gminy,
- b) zadań z zakresu pomocy społecznej,
- c) wypłaty dodatków mieszkaniowych,
- d) utrzymanie prowadzonych szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I stopnia oraz placówek oświatowych.

Nadto, na podstawie innych przepisów, gminy mogą uzyskać dotacje na:

---

<sup>4</sup> (Dz. U. 1997 Nr 1 poz. 2 zm. Nr 30 poz 169).

e) finansowanie zadań wynikających ze Strategicznego Programu Rządowego „Zagospodarowanie mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej”,

f) dofinansowanie zadań własnych gmin, na obszarze których wystąpiła powódź.

#### **a) Dotacje na inwestycje realizowane przez gminy**

Gmina może uzyskać z budżetu państwa dotacje na dofinansowanie realizowanych przez nią inwestycji. Dotacje na dofinansowanie inwestycji szkół i placówek oświatowych są udzielane przez kuratorów oświaty, po zasięgnięciu opinii sejmiku samorządowego. Dotacje na dofinansowanie pozostałych inwestycji są udzielane przez wojewodów.

Podmioty przydzielające decydują o wysokości tych dotacji. Łączna wysokość dotacji przyznanych w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji realizowanej przez gminę nie może przekroczyć 50% wartości kosztorysowej inwestycji. Jeżeli jednak inwestycja jest realizowana przez gminę, której wskaźnik G jest mniejszy od 60% wskaźnika P, albo przez gminę otrzymującą subwencję wyrównawczą, w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem infrastrukturalnym, to łączna wysokość dotacji nie może przekroczyć 75% wartości kosztorysowej inwestycji.

Zasady udzielania dotacji na inwestycje realizowane przez gminy uregulowano w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin.

Oprócz wskazanych wyżej reguł ogólnych, dotyczących wszystkich inwestycji, obowiązują również zasady szczególne, odnoszące się jedynie do wybranych rodzajów inwestycji. Owe zasady szczególne dotyczą:

- inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych przez gminy zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Zasady przydzielania tych dotacji zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie trybu i warunków przyznawania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych jako zadanie własne gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym<sup>5</sup>. Źródłem tych dotacji jest rezerwa celowa budżetu państwa przeznaczona na ten cel. Wnioski o przyznanie dotacji są sporządzane według wzoru, stanowiącego załącznik do rozporządzenia i składane w terminie ustalonym przez wojewodów. O dotacje mogą się ubiegać gminy zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, jeśli inwestycja jest realizowana z udziałem bezrobotnych, kierowanych do robót publicznych przez rejonowy urząd pracy i jest realizowana w zakresie: zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i energię cieplną, kanalizacji i oczyszczalni ścieków komunalnych, urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, gminnych dróg i ulic, gazociągów i urządzeń do przetwarzania gazu oraz publicznych urządzeń sportowo-rekreacyjnych,

- inwestycji określonych w regionalnych programach restrukturyzacyjnych. Zasady przydzielania tych dotacji zostały unormowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 marca 1997 r. w sprawie zakresu, trybu i warunków wspierania środkami budżetu państwa na rok 1997 realizacji regionalnych programów restrukturyzacyjnych oraz tworzenia instytucji lokalnych<sup>6</sup>. W ostatnich latach rozporządzenie tego rodzaju jest wydawane co roku, po uchwaleniu ustawy

<sup>5</sup> (Dz. U. Nr 56, poz. 253).

<sup>6</sup> (Dz. U. Nr 31, poz. 175),

budżetowej. Źródłem tych dotacji jest rezerwa celowa budżetu państwa przeznaczona na wspieranie regionalnych programów restrukturyzacyjnych,

- inwestycji w zakresie zaopatrzenia w wodę i sanitacji wsi. Zasady przydzielania tych dotacji uregulowano rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 lipca 1997 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1997 r.<sup>7</sup> W ostatnich latach rozporządzenie tego rodzaju jest wydawane co roku, po uchwaleniu ustawy budżetowej. Gminie mogą być udzielane dotacje na inwestycje w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wsi w wodę, kanalizacji wsi, oczyszczalni ścieków na wsi, gminnych wysypisk śmieci. Dotacje mogą być udzielane na inwestycje kontynuowane w 1997 r. w wysokości nie przekraczającej wielkości wydatkowanych na te inwestycje środków finansowych gminy, w tym środków finansowych wpłacanych gminie przez komitety społeczne i rolników w 1997 r. Dotacje są przekazywane przez wojewodę, na wniosek wojewódzkiego zarządu melioracji i urządzeń wodnych, sporządzony na podstawie sprawdzonych rachunków (faktur) dokumentujących poniesione nakłady inwestycyjne,

- inwestycji realizowanych przez gminy, na obszarze których wystąpiła powódź. Zgodnie z ustawą z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 1997<sup>8</sup> do tych dotacji celowych nie stosuje się ograniczeń określonych w art. 21 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin.

#### **b) Dotacje na zadania z zakresu pomocy społecznej**

Dotacje te są udzielane gminom przez wojewodów. Obowiązujące przepisy prawa nie określają szczegółowych zasad i trybu ich przydzielania.

#### **c) Dotacje na wypłaty dodatków mieszkaniowych**

Dotacje na wypłaty dodatków mieszkaniowych są przyznawane gminom przez wojewodę. Szczegółowe zasady ich przydzielania są unormowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dotacji dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych<sup>9</sup> i rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w 1997 r. w zakresie dotacji dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych<sup>10</sup>.

Wojewoda przyznaje gminom dotacje w granicach kwot określonych na ten cel w budżecie wojewody, proporcjonalnie do kwot wynikających z wniosków gmin. Dotacja na dany kwartał jest przyznawana gminie na podstawie wniosku sporządzonego według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w 1997 r. w zakresie dotacji dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, składanego przez gminę do wojewody w terminie do 20 dnia miesiąca poprzedzającego dany kwartał. Gmina określa zapotrzebowanie na dotację według jednego ze wzorów, stanowiących załączniki do rozporządzenia. O wyborze sposobu obliczenia zapotrzebowania na dotację decyduje gmina. Dotacja

<sup>7</sup> (Dz. U. Nr 92, poz. 568),

<sup>8</sup> (Dz. U. Nr 80, poz. 510),

<sup>9</sup> Tj. Dz. U. z 1995 r. Nr 131, poz. 639 zm. z 1996 r. Nr 52, poz. 234.

<sup>10</sup> (Dz. U. Nr 26, poz. 138).

może być przyznana do wysokości nie przekraczającej kwoty obliczonej według wzoru.

**d) Dotacje na utrzymanie prowadzonych szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I stopnia oraz placówek oświatowych**

Dotacje te otrzymują z budżetu państwa gminy, które na swój wniosek przejęły prowadzenie szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I stopnia oraz placówek oświatowych. Są one udzielane przez właściwe organy administracji rządowej (kuratora oświaty), po zasięgnięciu opinii sejmiku samorządowego. Obowiązujące przepisy prawa nie określają szczegółowych zasad i trybu przydzielania tych dotacji.

**e) Dotacje na finansowanie zadań wynikających ze Strategicznego Programu Rządowego „Zagospodarowanie mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej”**

Zasady przyznawania tych dotacji zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie trybu składania wniosków i szczegółowych zasad przyznawania dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa na 1997 r. na dofinansowanie zadań wynikających ze Strategicznego Programu Rządowego „Zagospodarowanie mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej”<sup>11</sup>. W ostatnich latach rozporządzenie tego rodzaju jest wydawane co roku, po uchwaleniu ustawy budżetowej. Źródłem tych dotacji jest rezerwa celowa budżetu państwa na dofinansowanie zadań wynikających z SPR.

Dotacja może być przeznaczona zarówno na finansowanie zadań inwestycyjnych jak i bieżących. Kwoty dotacji są ustalane przez Pełnomocnika Rządu do Zagospodarowania Mienia Przejętego od Wojsk Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin łączna wysokość dotacji inwestycyjnej przeznaczonej na zagospodarowanie nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej może przekroczyć 75% wartości kosztorysowej inwestycji.

**f) Dotacje na dofinansowanie zadań własnych gmin, na obszarze których wystąpiła powódź**

Zgodnie z ustawą z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 1997 gminy, na obszarze których wystąpiła powódź, mogą otrzymać dotację celową na dofinansowanie bieżących zadań własnych związanych z usuwaniem skutków powodzi. Zasady udzielania tych dotacji określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1997 r. w sprawie ustalenia wykazu gmin, na obszarze których wystąpiła powódź, oraz zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji celowych dla tych gmin na finansowanie bieżących zadań własnych<sup>12</sup>.

Dotacji udzielają wojewodowie, po zasięgnięciu opinii wojewódzkich sejmików samorządowych. Przyznając dotacje wojewodowie kierują się wielkością szkód poniesionych w gminnych obiektach użyteczności publicznej oraz w infrastrukturze komunalnej, z uwzględnieniem planowanych na 1997 rok dochodów własnych gmin. Wielkość dotacji przydzielonej gminie nie może przekroczyć 50% udzielonych tej gminie zapomóg pieniężnych, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17

<sup>11</sup> ( Dz. U. Nr 50, poz. 320).

<sup>12</sup> (Dz. U. Nr 82, poz. 528 zm. Nr 87, poz. 547, Nr 97, poz. 594, Nr 102, poz. 645),

lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.<sup>13</sup>

## 5. Dotacje celowe na zadania zlecone gminom

Zgodnie z ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, gminom wykonującym zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami przyznawane są z budżetu państwa dotacje celowe na ich realizację. Kwoty tych dotacji ustala się według zasad przyjętych do określenia odpowiednich wydatków w budżecie państwa. Dotacje winny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wypełnienie zadań zleconych. W przypadku niedochowania wskazanych warunków gminie przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia na drodze sądowej, a jeśli dotacja nie została przekazana we właściwym terminie, gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych. Dotacje celowe podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie zlecone nie zostało zrealizowane.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania tych środków określają ustawy nakładające na gminy obowiązek wykonywania zadań zleconych lub porozumienia zawarte między organami gminy a organami administracji rządowej.

Oprócz wskazanych wyżej przepisów, zawierających reguły ogólne, obowiązuje szereg przepisów normujących szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych, dotyczących poszczególnych zadań zleconych. Z uwagi na ich liczbę jedynie tytułem przykładu można powołać np.:

- ustawę z dnia 11 maja 1994 r. o zadaniach zleconych gminie, związanych z organizacją i prowadzeniem spisów rolnych<sup>14</sup>. Zadania zlecone gminom, określone w tej ustawie, są finansowane ze środków będących w dyspozycji Głównego Urzędu Statystycznego, które wojewódzkie urzędy statystyczne przekazują gminom w terminie do dnia 31 lipca każdego roku,

- ustawę z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>15</sup>. W ustawie tej w art. 4 - 6, 9 określono zadania, które jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przeszły do właściwości gmin mających status dużych miast oraz gmin warszawskich i miasta stołecznego Warszawa. Dotacje celowe na finansowanie tych zadań ustala się stosując zasady przyjęte do kalkulacji środków finansowych dla tego typu zadań finansowanych z budżetu państwa. Dotacje te ujmuje się w budżecie państwa oddzielnie dla każdej gminy, która przejęła zadania, w budżetach odpowiednich wojewodów,

- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania wydatków na zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne<sup>16</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami wojewodowie przekazują gminom środki budżetowe na zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne w formie dotacji celowej na zadania

<sup>13</sup> (Dz. U. Nr 80, poz. 491),

<sup>14</sup> (Dz. U. Nr 67, poz. 288),

<sup>15</sup> (tj. Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224),

<sup>16</sup> (Dz. U. Nr 41, poz. 213 zm. Nr 149, poz. 728, z 1997 r. Nr 73, poz. 458),

zlecone z zakresu administracji rządowej w terminach zapewniających bieżącą wypłatę zasiłków.

Obszerne informacje na temat podstaw prawnych zadań zleconych gminom zawarto w opracowaniu pt. „Porównanie zadań gmin wynikających z obowiązujących aktów prawnych z projektami zmian w tym zakresie”, wydanym przez Sejmik Samorządowy we Wrocławiu.

## **6. Dotacje z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym i leśnym**

Dotacje z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym i leśnym zostały szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 lipca 1997 r. w sprawie sposobu obliczania i przekazywania dotacji z budżetu państwa dla gmin z tytułu ulg i zwolnień ustawowych w podatku rolnym oraz leśnym<sup>17</sup>. Oblicza się je na podstawie wniosków gminy złożonych do Ministerstwa Finansów, sporządzonych według wzorów określonych w załącznikach do rozporządzenia. Dotacja jest zobiektywizowana i zależy od faktycznych rocznych skutków ulg i zwolnień ustawowych, wynikających z decyzji i nakazów płatniczych lub decyzji zmieniających te nakazy oraz deklaracji podatkowych na dany rok podatkowy, za który sporządzony jest wniosek.

## **7. Dotacje i refundacje środków w związku z pewnymi zdarzeniami w przeszłości**

W ramach tej formy można wskazać na środki dwojakiemu rodzaju:

a) dotacje na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe,

b) refundację środków własnych wydatkowanych na inwestycje infrastrukturalne określone w umowach zawartych przed dniem 27 maja 1990 r.

### **a) Dotacje na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe**

Dotacje te zostały uregulowane w ustawie z dnia 1 marca 1996 r. o udzielaniu dotacji z budżetu państwa na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe<sup>18</sup>. Przepisy tej ustawy stosuje się do gmin, które podjęły uchwałę o ustaleniu wielkości gruntów przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, którzy do dnia 31 sierpnia 1997 r. złożyli do zarządu gminy wnioski o sprzedaż lub oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Gminom tym, w roku 1997, może być udzielona dotacja celowa na pokrycie części kosztów związanych z przygotowaniem terenów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego, w tym na uzbrojenie terenu oraz wyposażenie go w urządzenia komunalne. Zarząd gminy może wystąpić w z wnioskiem o przyznanie dotacji do wojewody do dnia 30 września 1997 r. Dotacji celowej udziela wojewoda po zawarciu z radą gminy porozumienia. W porozumieniu określa się wysokość dotacji celowej oraz zobowiązania gminy. Warunkiem udzielenia dotacji jest zobowiązanie gminy do przeznaczenia

<sup>17</sup> (Dz. U. Nr 85, poz. 540),

<sup>18</sup> (Dz. U. Nr 44, poz. 190 zm. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 75, poz. 470),



spodziewanych korzyści na dalsze nabywanie i wyposażanie terenów w urządzenia komunalne i sieci uzbrojenia.

**b) Refundacja środków własnych wydatkowanych na inwestycje infrastrukturalne określone w umowach zawartych przed dniem 27 maja 1990 r.**

Refundacja środków została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 1996 r. w sprawie trybu i terminów refundowania spółdzielniom mieszkaniowym i gminom środków własnych wydatkowanych na inwestycje infrastrukturalne określone w umowach zawartych przed dniem 27 maja 1990 r.<sup>19</sup> Środki własne wydatkowane na inwestycje infrastrukturalne określone w umowach zawartych przed 27 maja 1990 roku, jeśli nie zostały jeszcze gminom zrefundowane, podlegają refundacji ze środków budżetu państwa w latach 1997 - 2000. Refundacji dokonuje wojewoda.

## **II. Zasilanie gmin ze środków pozabudżetowych**

Oprócz środków pochodzących z budżetu państwa gminy mogą uzyskać dodatkowe wpływy z innych pozagminnych zasobów publicznych. Mogą to być następujące źródła:

- 1) środki specjalne będące w dyspozycji organów państwowych,
- 2) państwowe fundusze celowe,
- 3) fundacje, agencje rządowe i inne.

### **1. Dotacje ze środków specjalnych organów państwowych**

Przepisy prawa normujące funkcjonowanie państwowych środków specjalnych z zasady nie zawierają postanowień zezwalających na przyznawanie z nich dotacji gminom. Wyjątek w tym zakresie stanowi rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania inwestycji sportowych ze środków specjalnych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków i ich rozliczania<sup>20</sup>. Z § 2 ust. 6 tego rozporządzenia wynika, że środki pochodzące z dopłat do stawek w grach liczbowych, funkcjonujące w postaci środka specjalnego, mogą być przeznaczone m.in. na dopłaty na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez gminę, polegających na budowie, rozbudowie, przebudowie lub modernizacji oraz wyposażeniu w sprzęt sportowy obiektów sportowych. Kwota środków dopłat nie może przekroczyć 50% wartości kosztorysowej inwestycji. Gmina składa wniosek o dofinansowanie Prezesowi Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki do dnia 30 kwietnia roku, w którym zamierza rozpocząć finansowanie inwestycji środkami dopłat. Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki może wyrazić zgodę na złożenie wniosku w innym terminie, jednakże nie późniejszym niż do dnia 30 września roku, w którym wnioskodawca zamierza rozpocząć finansowanie inwestycji ze środków z dopłat. Decyzję w sprawie przyznania środków podejmuje Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki oraz ustala ich kwotę i warunki wykorzystania.

<sup>19</sup> (Dz. U. Nr 49, poz. 213),

<sup>20</sup> (Dz. U. Nr 46, poz. 293, zm. Nr 95, poz. 583),

Środki z dopłat mogą być także przyznawane na dofinansowanie inwestycji odtworzeniowych, podejmowanych po zniszczeniach obiektów sportowych na obszarach gmin objętych powodzią. Kwota przydzielonych na ten cel środków nie może przekroczyć 99% wartości kosztorysowej inwestycji. Wnioski o dofinansowanie inwestycji tego typu mogą być składane do dnia 30 listopada 1997 r.

Jest możliwe, że zakres dotacji przyznawanych gminom z państwowych środków specjalnych może ulec w najbliższej przyszłości znacznemu rozszerzeniu w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r. Zdają się na to wskazywać postanowienia dwóch ustaw, uchwalonych w lipcu br. Brak jest jednak jednoznacznych regulacji w tym względzie.

Ustawą z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych<sup>21</sup> utworzono nowy środek specjalny, który przeznaczona się wyłącznie na finansowanie i dofinansowywanie wydatków związanych z usunięciem skutków powodzi. Środek tym dysponuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na wyłączny wniosek Pełnomocnika Rządu do Spraw Usuwania Skutków Powodzi. Ma on funkcjonować do dnia 31 stycznia 1998 r.

Ustawą z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego<sup>22</sup> rozszerzono istotnie zakres przeznaczenia wyodrębnionego rachunku Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych. Środki te mogą być m.in. przeznaczane na budowę i utrzymanie dróg publicznych w ramach usuwania skutków powodzi. Upoważnienie to zostało udzielone do dnia 31 grudnia 1997 r.

## **2. Dotacje, pożyczki i refundacje z państwowych funduszy celowych**

W ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin ustawodawca dopuszcza możliwość udzielania gminom dotacji z funduszy celowych. W art. 5 stanowi bowiem, że dochodami gmin są m.in. dotacje z funduszy celowych. Przepisy prawa normujące funkcjonowanie państwowych funduszy celowych na ogół nie zawierają jednak postanowień, z których wprost wynikało by, że środki tych funduszy mogą być przyznawane gminom.

Szczególny wyjątek w tym zakresie ma miejsce w odniesieniu do Funduszu Pracy. Z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie trybu i warunków przyznawania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych jako zadanie własne gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, choć nie dotyczy ono Funduszu Pracy, wynika jednak wprost - z § 2 ust. 3 i § 3 ust. 4 - że środki tego funduszu mogą być przydzielane także gminom. W świetle obowiązującego stanu prawnego gminy, w zależności od ich statusu, mogą korzystać ze środków Funduszu Pracy w różnych formach.

Gminy zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem mogą uzyskać środki w postaci:

- refundacji kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenie społeczne bezrobotnych, w wysokości uprzednio uzgodnionej z rejonowym urzędem pracy, nie przekraczającej jednak kwoty ustalonej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz

<sup>21</sup> (Dz. U. Nr 80, poz. 503),

<sup>22</sup> (Dz. U. Nr 80, poz. 501),

75% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozliczanego miesiąca i składki na ubezpieczenie społeczne od refundowanego wynagrodzenia (art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>23</sup>),

- refundacji do 50% rzeczowych kosztów organizacji robót publicznych, jednakże w wysokości nie wyższej niż 25% kwoty wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne bezrobotnych, po wyrażeniu na to zgody przez dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy (art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu),

Gminy nie uznane za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem, które Minister Pracy i Polityki Socjalnej umieścił w specjalnym wykazie, mogą uzyskać środki w postaci refundacji do 50% rzeczowych kosztów organizacji robót publicznych, jednakże w wysokości nie wyższej niż 25% kwoty wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne bezrobotnych, po wyrażeniu na to zgody przez dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy (art. 20 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 lutego 1997 r. w sprawie określenia wykazu rejonów administracyjnych (gmin) nie uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, w których mogą być refundowane rzeczowe koszty organizacji robót publicznych<sup>24</sup>.

Jak pokazuje praktyka zdarza się, że także środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony i Środowiska Gospodarki Wodnej są w części wykorzystywane na udzielanie dotacji i pożyczek gminom, na cele stanowiące zadania tych funduszy, określone odpowiednio w art. 88a i 88b ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>25</sup>. Jest prawdopodobne, że zakres tych dotacji ulegnie w najbliższym czasie istotnemu rozszerzeniu z uwagi na art. 19 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.<sup>26</sup>, na podstawie którego Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej został upoważniony do dysponowania, do dnia 31 lipca 1998 r., środkami z tytułu opłat i kar za zasolenie wód powierzchniowych przez kopalnie węgla kamiennego oraz kar i opłat za emisję do powietrza dwutlenku siarki i tlenków azotu na rzecz usuwania skutków powodzi.

Nie można wykluczyć, że także środki niektórych innych państwowych funduszy celowych są wykorzystywane w podobny sposób.

### **3. Dotacje (subwencje), kredyty i pożyczki z fundacji, agencji rządowych i innych**

Źródłem zwiększeń dochodów gmin mogą być także, jak pokazuje praktyka, środki pochodzące z fundacji, w tym fundacji zakładanych z udziałem państwowych osób prawnych. Mogą one być przydzielane zarówno w postaci dotacji (subwencji) jak i pożyczek.

<sup>23</sup> (tj. z 1997 r. Dz. U. Nr 25, poz. 128 zm. Nr 25, poz. 153, Nr 41, poz. 255, Nr 63, poz. 403, Nr 93, poz. 569),

<sup>24</sup> (Dz. U. Nr 25, poz. 130 zm. Nr 82, poz. 529),

<sup>25</sup> (tj. Dz. U. z 1994 r. Nr 49. Poz. 196 zm. z 1995 Nr 90, poz. 446, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 46, poz. 296, Nr 80, poz. 491, Nr 96, poz. 592),

<sup>26</sup> (Dz. U. Nr 80, poz. 491),

W świetle ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>27</sup> fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków. Cele fundacji, jak i zasady, formy i zakres ich działalności są określone w statutach fundacji, złożonych w sądzie rejestrowym, którym jest Sąd Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy oraz przesłanych do ministra właściwego ze względu na zakres jego działania oraz cele fundacji. Od określenia tych celów, zasad i form działania zależy, czy dana fundacja może udzielać wsparcia gminom.

Jak wynika z opracowań zawartych w zbiorze pt. „Fundacje zakładane z udziałem państwowych osób prawnych,” Informacje i Opinie, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, IP-65G, niektóre fundacje, spośród kilku tysięcy fundacji zarejestrowanych w Polsce, realizują cele zbieżne z zadaniami gmin i wspomagają ich realizację finansowo. Przykładowo można wskazać na takie fundacje jak: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, mająca status fundacji (str. 45 i n.), Agencja Rozwoju Komunalnego, mająca status fundacji (str. 101 i n.), Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej (str. 55 in.), Fundacja „Fundusz Współpracy” (str. 121 i n.), Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, mająca status fundacji (str. 45 i n.), Fundacja „Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej - Counterpart-Fund” (str. 67 i n.), Etoh - Fundacja Rozwoju Profilaktyki, Edukacji i Terapii Problemów Alkoholowych (str. 88 i n.), Fundacja Rozwoju Kultury Fizycznej (str. 95 i n.), czy Fundacja Sportu i Turystyki „Warta” (str. 98 i n.). Przydzielenie pomocy finansowej gminom zależy od decyzji właściwego organu fundacji.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa małe gminy, zwłaszcza gminy wiejskie, mogą uzyskać dodatkowe środki finansowe z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, utworzonej ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>28</sup>. Agencja ta może udzielić pomocy w dwojakiej postaci, w formie bezzwrotnej i zwrotnej.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uczestniczy w finansowaniu przedsięwzięć polegających m.in. na budowie wodociągów i kanalizacji na terenach wiejskich, telefonizacji wsi, gazyfikacji wsi, budowie i modernizacji dróg gminnych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Z wnioskiem o udział Agencji w finansowaniu zadania mogą występować gminy. Po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku Agencja zawiera z gminą umowę, która określa w szczególności kwotę oraz terminy i warunki udziału w finansowaniu. Udział Agencji nie może przekroczyć określonego, w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji<sup>29</sup>, procentu kosztów przedsięwzięcia, zróżnicowanego w zależności od rodzaju tego przedsięwzięcia, a warunkiem uczestniczenia jest zapewnienie przez inwestora środków w określonej, minimalnej wysokości, także zróżnicowanej w zależności od rodzaju przedsięwzięcia.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, za zgodą Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, może brać udział w finansowaniu przedsięwzięć realizowanych na obszarach dotkniętych klęską żywiołową, z zakresu budowy,

<sup>27</sup> (tj. Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203),

<sup>28</sup> (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2 zm. Nr 80, poz. 369, Nr 98, poz. 473, z 1997 r. Nr 41, poz. 255),

<sup>29</sup> (Dz. U. Nr 16, poz. 82 zm. Nr 63, poz. 295, Nr 127, poz. 596),

odbudowy lub renowacji wiejskich urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz dróg gminnych na terenach wiejskich. Może ona uczestniczyć w finansowaniu tych przedsięwzięć pod warunkiem zapewnienia przez gminę środków własnych, w wysokości co najmniej 50% kosztów przedsięwzięcia. Kwota udzielonego dofinansowania nie może przekroczyć 500.000 zł i wraz ze środkami własnymi gminy powinna pokryć pełne koszty przedsięwzięcia.

Oprócz pomocy bezzwrotnej Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa może, zgodnie z art. 57 ust. 2a ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, udzielać pożyczek na utworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych zamieszkałych na terenie gmin wiejskich, a także miast do 20 tysięcy mieszkańców.

Do innych źródeł, z których gminy mogą uzyskać dodatkowe środki finansowe należy przykładowo zaliczyć Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Zgodnie z art. 18 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>30</sup> środki tego funduszu, utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego, przeznacza się na udzielanie gminom, na warunkach preferencyjnych kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej, towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, realizowanemu na zasadach określonych w ustawie. Szczegółowe zasady i tryb udzielania tych kredytów zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów oraz pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących projektowania mieszkań finansowanych przy udziale tych środków<sup>31</sup>.

Ustawą z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>32</sup> zakres działania funduszu został rozszerzony. Jego środki mogą być dodatkowo przeznaczone na pomoc w remontach, a także odbudowie lokali mieszkalnych i budynków mieszkalnych oraz obiektów towarzyszącej infrastruktury komunalnej, uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. Ze środków tych mogą być udzielane właścicielom dotacje, pożyczki i preferencyjne kredyty. Szczegółowe zasady i tryb udzielania tych dotacji, pożyczek i kredytów określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania dotacji, pożyczek i kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na usuwanie skutków powodzi w 1997 r. oraz zasad spłaty pożyczek i kredytów<sup>33</sup>. Zgodnie z § 3 tego rozporządzenia gminie może być udzielona dotacja na odbudowę zniszczonego budynku mieszkalnego lub obiektu infrastruktury komunalnej związanego z tym budynkiem, jeżeli lokale mieszkalne w budynku zostaną przeznaczone na wynajem dla osób, które w wyniku powodzi utraciły zajmowane dotychczas lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne. Dotacja może być udzielona do wysokości 50% wartości kosztorysowej odbudowy.

Na podstawie dokonanego wyżej opisu można stwierdzić, że ilość tytułów służących zasilaniu gmin z różnych zasobów publicznych jest stosunkowo duża.

<sup>30</sup> (Dz. U. Nr 133, poz. 654 zm. z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 80, poz. 507, Nr 103, poz. 651),

<sup>31</sup> (Dz. U. Nr 64, poz. 413),

<sup>32</sup> (Dz. U. Nr 80, poz. 507),

<sup>33</sup> (Dz. U. Nr 82, poz. 522).

Zjawisko to winno być poddane wnikliwej analizie. Nie oznacza ono bowiem tylko możliwości powiększenia środków wydatkowanych przez gminy. Może także rodzić niebezpieczeństwo ograniczania samodzielności organów samorządowych, a więc działania przeciwnego, do założonego na początku lat dziewięćdziesiątych. Niebezpieczeństwo to jest szczególnie realne w przypadku przydzielania gminom przez organy rządowe dużej liczby dotacji celowych, opartych o kryteria uznaniowe. Z tego powodu niepokoi fakt rozrastania się grupy dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych gmin, wzrastająca liczba zadań zleconych i towarzyszących im dotacji celowych oraz wykorzystywanie państwowych środków pozabudżetowych (szczególnie środków specjalnych) na dotacje dla gmin.

Innego rodzaju obawy rodzą się w przypadku zasilania gmin ze środków agencji rządowych i fundacji z udziałem państwowych osób prawnych. Ich źródłem są przede wszystkim wątpliwości co do zasadności istnienia instytucji tego rodzaju i możliwości skutecznej kontroli wykorzystywania przez nie środków publicznych. Problematyka ta została obszernie omówiona w poniższych opracowaniach:

- *Fundacje zakładane z udziałem państwowych osób prawnych*, Informacje i Opinie, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, IP-65G,
- *Agencje rządowe*, Informacje i Opinie, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, IP-59G.