

Wpływ dotacji z budżetu państwa na Gminę Miasta Radomia

The impact of state-budget subsidies on the Municipality of the City of Radom

PIOTR KOBYLSKI*

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

 <https://orcid.org/0000-0002-0345-904X>

Streszczenie: Niniejsze opracowanie jest poświęcone wpływowi dotacji z budżetu państwa na Gminę Miasta Radomia. Podjęty problem badawczy dotyczy znaczenia oraz kierunków dotacji budżetowych w ujęciu potrzeb finansowych, koniecznych do prawidłowej realizacji gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego. Niezależnie od ich zróżnicowanych potrzeb wydatkowych i woli ograniczania w prowadzonej przez nich polityce udziału dochodów zewnętrznych, ustawodawca zdecydował się na pozostawienie udziału dotacji z budżetu państwa na poziomie podobnym do dotychczasowego. Celem opracowania jest wskazanie kierunku, w jakim powinna podążać polityka dotacyjna na przykładzie uchwały budżetowej Gminy Miasta Radomia.

Słowa kluczowe: dotacja, obiektywne kryteria, decentralizacja, dekoncentracja

Abstract: The study explores the impact of state-budget subsidies on the Municipality of the City of Radom. The research problem concerns the importance and directions of state-budget subsidies in the context of financial needs required for proper budgetary management by regional and local authorities. Despite the differing spending needs of these authorities and the will to reduce the share of external revenue in their policies, the legislator has decided to leave the share of state-budget subsidies at a level similar to the previous one. The aim of the study is to indicate the direction that the subsidy policy should take, with the budget resolution of the Municipality of the City of Radom used as an example.

Keywords: subsidy, objective criteria, decentralisation, deconcentration

Wstęp

Niniejsze opracowanie poświęcone jest wpływowi dotacji z budżetu państwa na Gminę Miasta Radomia. Za sprawą ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹ daleko idącym zmianom uległ system źródeł finansowania JST². Modyfikacje objęły wszystkie szczeble samorządu terytorialnego,

* Dr, e-mail: p.kobylski@uthrad.pl

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 z późn. zm.

² JST – jednostka samorządu terytorialnego.

w sposób szczególny traktując miasta na prawach powiatu, które w ustawie wydzielono jako oddzielną kategorię JST. Ze względu na szerokie spektrum tego obszaru badawczego autor przedmiotem rozważań uczynił wyłącznie Gminę Miasta Radomia jako przykład miasta na prawach powiatu, która w uchwale budżetowej na 2025 r. wpisała się w zmiany wprowadzone mocą nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Założeniem ustawodawcy było ustabilizowanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego poprzez „obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST”³. Co jednak ważne, ustawa nie wprowadziła zmian w zakresie zasad udzielania samorządom dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Warto zatem przyjrzeć się bliżej znaczeniu dotacji budżetowych w strukturze dochodów miasta zamieszkiwanego przez 194 916 osób⁴, z dochodem na mieszkańca w wysokości 7748,11 zł⁵, w kontekście decentralizacji finansów publicznych.

Podjęty problem dotyczy znaczenia oraz kierunków dotacji budżetowych w ujęciu potrzeb finansowych koniecznych do prawidłowej realizacji gospodarki budżetowej JST. Niezależnie od ich zróżnicowanych potrzeb wydatkowych i woli ograniczania w polityce jednostek samorządu terytorialnego udziału dochodów zewnętrznych, ustawodawca zdecydował się na pozostawienie udziału dotacji z budżetu państwa na poziomie podobnym do dotychczasowego. Analiza danych budżetowych pozwoli ustalić, gdzie finansowanie lub dofinansowanie musi być kontynuowane, bez względu na kierunek polityki wydatkowej w systemie finansów publicznych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie kierunku, w jakim powinna ewoluować polityka dotacyjna jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem konsekwencji nowych regulacji zawartych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Szczególną uwagę poświęcono dotacjom celowym z budżetu państwa jako instrumentowi wspierającemu realizację zadań publicznych. Analiza przeprowadzona została na przykładzie uchwały budżetowej Gminy Miasta Radomia na 2025 r., przy czym odniesiono się zarówno do aktualnych rozwiązań ustawowych, jak i do regulacji obowiązujących w poprzednich latach⁶, na podstawie których przygotowano projekt budżetu.

Wskazanie kierunku polityki dotacyjnej wymaga uwzględnienia ustawowego zakresu wsparcia oraz praktycznego sposobu funkcjonowania instrumentów dotacyjnych

³ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/1F1CB0C9E769A731C1258B8E004BF494/%24File/622.pdf> [dostęp: 5.03.2025 r.].

⁴ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica> [dostęp: 5.03.2025 r.].

⁵ <https://miasto.radom.pl/statystyki,finanse-publiczne> [dostęp: 5.03.2025 r.].

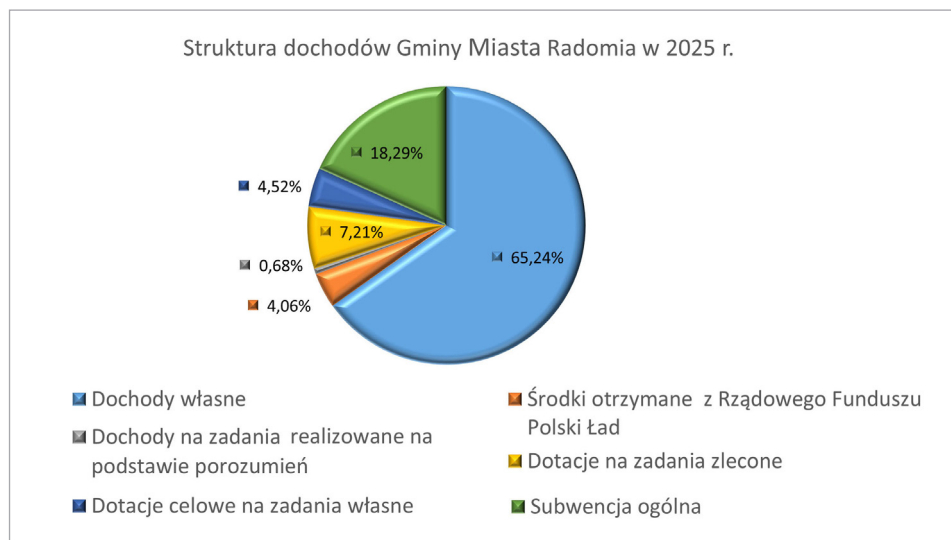
⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 356 z późn. zm.

w okresie przejścia między regulacjami. Samodzielność finansowa gmin⁷ stanowi fundament systemu samorządowego, jednak jest ona limitowana czynnikami ekonomicznymi i stopniem udziału środków zewnętrznych w finansowaniu zadań publicznych. Właściwe określenie wielkości dotacji oraz ich roli w strukturze dochodów jednostki stanowi zatem nie tylko element oceny nowych przepisów, lecz także warunek racjonalnego ustalania priorytetów budżetowych i zaspokajania lokalnych potrzeb społecznych.

W celu realizacji zamierzeń autora wykorzystana została przede wszystkim metoda dogmatyczna jako zasadnicza metoda badawcza w naukach prawnych. Jednocześnie istotne znaczenie w analizie odegrała metoda empiryczna (ekonomiczna), która w wielu aspektach stanowiła uzupełnienie, a miejscami nawet podstawę prowadzonych badań.

1. Dochody Gminy Miasta Radomia

Analizę tytułowego zagadnienia warto rozpocząć od ustalenia struktury dochodów Gminy Miasta Radomia.



Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.⁸

⁷ K. Sawicka, *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, *Finanse Komunalne* 2015, nr 7–8, s. 7.

⁸ <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

W 2025 r. ustalono dochody w łącznej kwocie 2 088 249 135,45 zł. Dochody własne wyniosły 1 362 373 735,97 zł. Środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład liczyły 84 782 914,90 zł, natomiast dochody na zadania realizowane na podstawie porozumień stanowiły kwotę 14 200 094,13 zł. Z punktu widzenia niniejszego opracowania najważniejsze są dwie kwoty: dotacji na zadania zlecone w wysokości 150 562 762,67 zł oraz dotacji celowych na zadania własne – 94 388 860,93 zł. Subwencja ogólna wyniosła z kolei 381 940 766,88 zł.

2. Dochody własne, transfery centralne i ryzyka systemowe

Chociaż przedstawione dowodzą wysokiego udziału dochodów własnych, to jednak z punktu widzenia gminy nie zapewnia on swobodnej realizacji zadań bieżących, nie wspominając o inwestycyjnych. W tym kontekście warto przeanalizować udział w dochodach z podatków centralnych, szczególnie w świetle zmian wynikających z nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Oczekiwany wzrost dochodów ogółem w kolejnych latach może poprawić sytuację JST.

Nowe rozwiązania ustawowe należy ocenić pozytywnie, gdyż ograniczają wpływ zmian podatkowych na finanse JST. Przykład Polskiego Ładu⁹ pokazuje, że nagle reformy fiskalne mogą poważnie zdestabilizować gospodarkę samorządową. Jednocześnie ustawodawca uznał, że dodatkowym mechanizmem stabilizacyjnym mogą być środki z Rządowego Funduszu Polski Ład, co jednak wiąże budżety JST z budżetem państwa w większym stopniu, niż wynikałoby to z klasycznej zasady decentralizacji finansowej.

Pomimo założonych rozwiązań systemowych ustawodawca pominął fakt, że JST pozostają podatne na cykl koniunkturalny¹⁰. Dlatego Minister Finansów w 2024 r.

⁹ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 2105; ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1265; zob. S. Owczarczuk, „Polski Ład” – zmiany konstrukcji prawnej ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej a finanse samorządu, *Samorząd Terytorialny* 2023, nr 11, s. 26–36; P. Kobylski, *Problematyka ulg podatkowych. Założenia i efekty przyjęcia Polskiego Ładu 2.0*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G. Ius* 2023, t. 70, nr 1, s. 135–148; R.P. Krawczyk, *Niestandardowe finansowanie inwestycji samorządowych w latach 2020–2023*, *Finanse Komunalne* 2024, nr 6, s. 17–31; P. Kobylski, B. Składanek, *Egzekwowanie podstawowych praw przedsiębiorców na przykładzie Polskiego Ładu 2.0*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2024, nr 7–8, s. 50–61.

¹⁰ Zob. m.in. M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Warszawa 2014, s. 188.

przekazał jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowe 10 000 000 000,00 zł w celu wsparcia ich bieżących potrzeb¹¹. JST otrzymały także 8 216 794 889 zł z tytułu zwiększonych udziałów w PIT, w tym Gmina Miasta Radomia 31 758 289,00 zł, a jako miasto na prawach powiatu kolejne 8 464 504,00 zł. Równocześnie subwencja ogólna dla JST została podwyższona o 1 783 205 111 zł¹². Niemniej dane dla Gminy Miasta Radomia na 2025 r. pokazują, że subwencja ogólna nadal nie gwarantuje odpowiedniego poziomu finansowania. Jej wysokość jest uzależniona od stanu finansów państwa¹³, dlatego JST nie powinny polegać wyłącznie na tym transferze¹⁴, szczególnie że dominującą część subwencji stanowi część oświatowa, niewystarczająca na pokrycie rzeczywistych kosztów.

3. Znaczenie dotacji i ich rola w rozwoju lokalnym

Z uwagi na powyższe niezbędne jest uzupełnianie subwencji systemem dotacji zarówno podmiotowych, przedmiotowych, jak i celowych przeznaczonych na inwestycje, w tym po pierwsze wyposażenie nowo tworzonych jednostek. Warto zauważyć, że samorządowe zakłady budżetowe działają w bardziej elastycznym modelu niż jednostki budżetowe, gdyż mogą modyfikować swoje plany finansowe w ciągu roku przy wzroście przychodów, o ile nie prowadzi to do zmniejszenia wpłat do budżetu JST ani zwiększenia dotacji¹⁵.

Dotacje odgrywają istotną rolę zarówno przy realizacji zadań własnych JST, jak i zleconych z zakresu administracji rządowej¹⁶. Obejmują także środki przekazywane zgodnie z ustawą podmiotom spoza sektora finansów publicznych, jeżeli realizują one zadania publiczne na rzecz mieszkańców.

¹¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/dodatkowe-10-mln-dla-jednostek-samorządu-terytorialnego-na-2024-r> [dostęp: 5.03.2025 r.].

¹² Tamże.

¹³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2021, s. 645.

¹⁴ W. Miemieć, *Transfery środków pieniężnych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty finansowoprawne*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 1–2, s. 52–53.

¹⁵ Art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1846.

¹⁶ Por. <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-opłaty-lokal/budżet/projekt/55885,Projekt-Budżetu-Gminy-Miasta-Radomia-na-2022-r.html> [dostęp: 5.03.2025 r.]; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-opłaty-lokal/budżet/projekt/60292,Projekt-Budżetu-Gminy-Miasta-Radomia-na-2023-r.html> [dostęp: 5.03.2025 r.]; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-opłaty-lokal/budżet/projekt/64656,PROJEKT-BUDŻETU-GMINY-MIASTA-RADOMIA-NA-2024-ROK.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

W 2023 r. Wojewoda Mazowiecki przekazał Gminie Miasta Radomia dotację celową w wysokości 2 340 875,00 zł na bieżącą działalność domów pomocy społecznej¹⁷, z przeznaczeniem na wynagrodzenia i pochodne. Ponadto Radom realizuje rządowy program „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027” o łącznej wartości 6 721 400 000 zł¹⁸.

Dotacje celowe pozostają również kluczowe w obszarze inwestycji¹⁹. Przykładem jest dofinansowanie zadania „Rozbudowa Szpitalnego Oddziału Ratunkowego w Radomskim Szpitalu Specjalistycznym oraz budowa dróg wewnętrznych”, na które przyznano 35 036 605,00 zł²⁰.

4. Dochody Gminy Miasta Radomia z tytułu dotacji z budżetu państwa w 2025 r.

Przedstawiona poniżej struktura dochodów pozwala na omówienie konkretnych rodzajów dotacji z budżetu państwa, które Gmina Miasta Radomia pozyskała w 2025 r. Dochody na realizację zadań własnych gminy wyniosły 1 749 961 132,44 zł, z czego subwencja ogólna gminy stanowiła kwotę 398 076 435,26 zł, natomiast dotacje na zadania własne ustalono na poziomie 45 694 344,29 zł. Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami ustalono w łącznej kwocie 116 282 131,00 zł. Z kolei dochody na zadania realizowane na podstawie porozumień wyniosły 119 600,00 zł, z czego kwota 67 200,00 zł stanowiła dotacje.

Jeśli chodzi o dochody powiatu, to na realizację jego zadań własnych zaplanowano 166 154 253,25 zł, z czego kwota 52 630 265,25 zł wynikała z dotacji na zadania własne. Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami ustalono

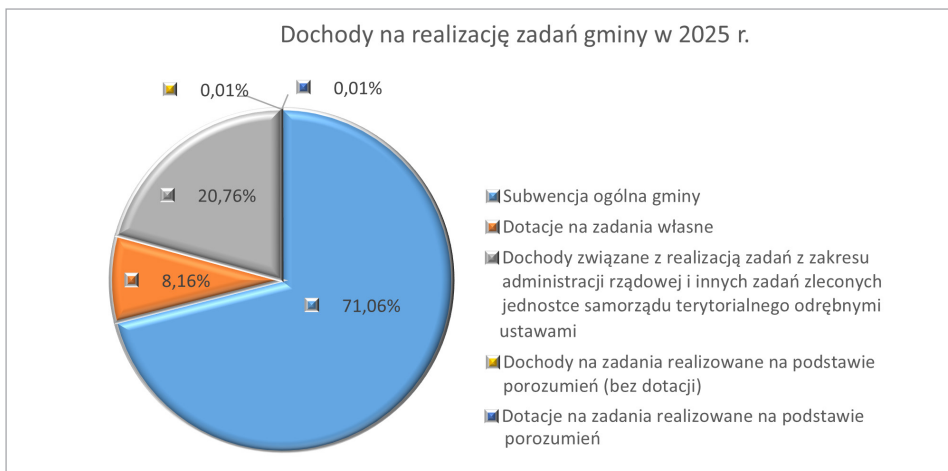
¹⁷ <https://www.radom.pl/dla-mieszkancow/inne/zadania-realizowane-z-budzetu-panstwa-lub-z-panstwowych-funduszy-celowych/dotacja-celowa-na-dofinansowanie-biezacej-dzialalnosci-domow-pomocy-spoecznej-2/> [dostęp: 5.03.2025 r.].

¹⁸ <https://mops.radom.pl/rzadowy-program-dofinansowanie-wynagrodzen-pracownikow-jednostek-organizacyjnych-pomocy-spoecznej-w-postaci-dodatku-motywacyjnego-na-lata-2024-2027.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

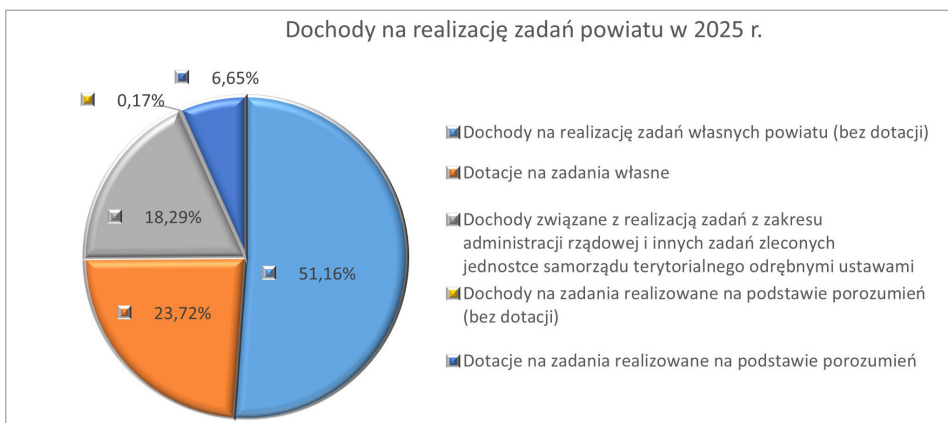
¹⁹ W. Lachiewicz, *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, w: *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, red. W. Lachiewicz, Warszawa 2010, s. 439.

²⁰ <https://szpital.radom.pl/bip/pozyskane-fundusze/dotacja-na-budowe-sor/> [dostęp: 5.03.2025 r.].

na kwotę 40 589 805,92 zł, natomiast dochody na zadania realizowane na podstawie porozumień wyniosły 15 142 212,84 zł, w tym dotacje w kwocie 14 759 353,84 zł.



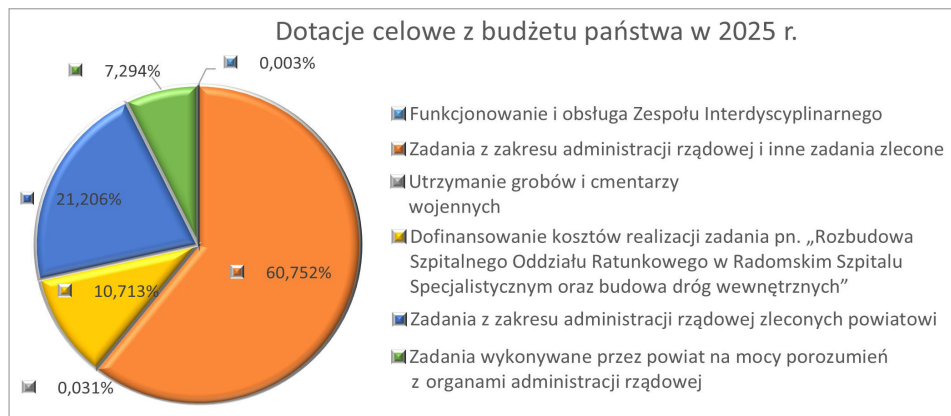
Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.²¹



Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.²²

²¹ <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

²² <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].



Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.²³

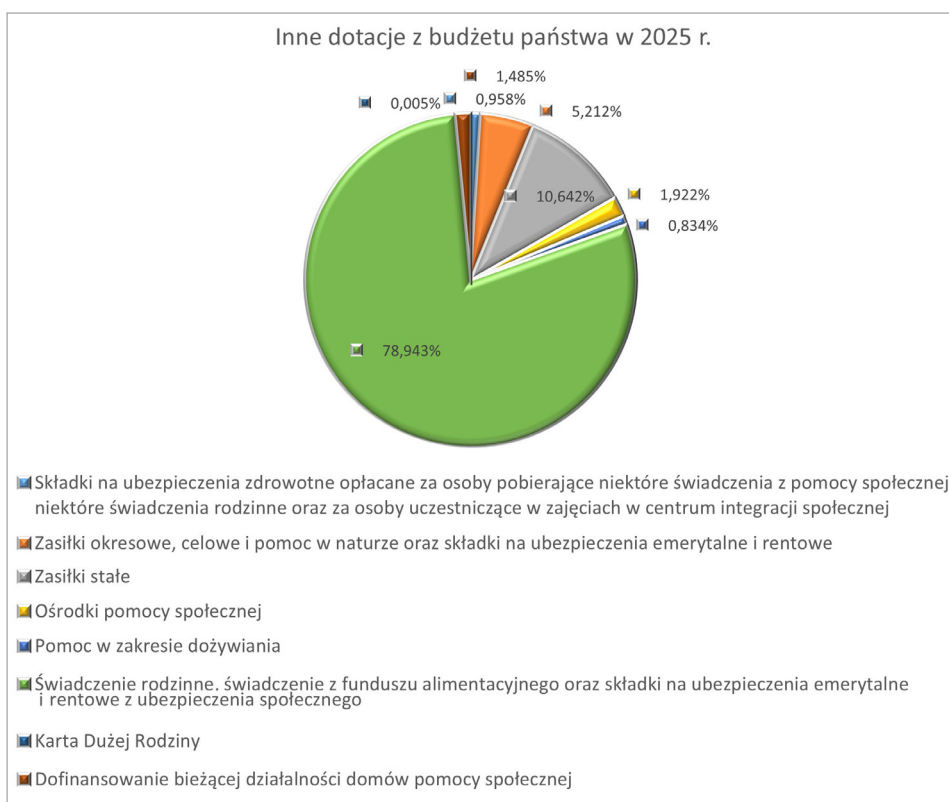
Na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej zaplanowano dochody w wysokości 6 000,00 zł z tytułu dotacji celowej z budżetu państwa na funkcjonowanie i obsługę Zespołu Interdyscyplinarnego. Na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami przyznano Gminie z budżetu państwa dotacje celowe w kwocie 116 282 131,00 zł. Poza tym przeznaczono dotację celową z budżetu państwa w kwocie 60 000,00 zł na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych.

Ponadto uzyskano dotację celową z budżetu państwa w kwocie 20 505 145,00 zł na dofinansowanie kosztów realizacji zadania pn. „Rozbudowa Szpitalnego Oddziału Ratunkowego w Radomskim Szpitalu Specjalistycznym oraz budowa dróg wewnętrznych”. Na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych powiatowi przeznaczono dotacje celowe z budżetu państwa w łącznej kwocie 40 589 805,92 zł. Dodatkowo na realizację zadań wykonywanych przez powiat na mocy porozumień z organami administracji rządowej ustalono dotacje celowe z budżetu państwa w łącznej kwocie 13 960 336,84 zł.

Kwotę 1 290 000,00 zł z dotacji z budżetu państwa ustalono na składki na ubezpieczenia zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej. Z kolei na zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dotacja z budżetu państwa wyniosła 7 020 000,00 zł. Zasiłki stałe zostały objęte dotacją z budżetu państwa

²³ <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

w kwocie 14 333 000,00 zł. Na ośrodki pomocy społecznej ustalono dotację z budżetu państwa w wysokości 2 588 217,00 zł. Dotację z budżetu państwa w wysokości 1 123 500,00 zł przeznaczono na pomoc w zakresie dożywiania w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Na świadczenie rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego pozyskano dotację z budżetu państwa w kwocie 106 324 000,00 zł, a na Kartę Dużej Rodziny w wysokości 6 100,00 zł. Ponadto ustalono dotację z budżetu państwa na dofinansowanie bieżącej działalności domów pomocy społecznej w kwocie 2 000 000,00 zł.



Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.²⁴

²⁴ <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

Z przedstawionych danych wynika, że generalnie zbiorczo potraktowano dotacje z budżetu państwa. Wyjątek w tej mierze stanowią dotacje celowe²⁵. Pozostałe materie nie zostały objęte samodzielną regulacją normatywną, o których mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych. Stąd też można wywieść, że w zależności od ustalonego w praktyce spojrzenia – szerszego bądź węższego – dotowaniem z budżetu państwa obejmuje się różnego rodzaju zadania składające się na tę formę finansowania. Poza tym dotowanie służy różnym podmiotom, przede wszystkim z sektora finansów publicznych, choć nie wyłącznie, ponieważ dotuje się także jednostki spoza tego katalogu. Próbując scharakteryzować zmiany, jakie nastąpiły w okresie ostatnich lat²⁶ obowiązywania modelu dotacyjnego, można generalnie odnieść wrażenie, że Gmina w coraz większym stopniu potrzebuje tego rodzaju dodatkowego wsparcia. W takim ujęciu, w istniejącym modelu zdecentralizowanym, nie ulega wątpliwości jednak, że po przyjęciu nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca liczyć będzie na odwrócenie tego trendu. Po bliższej lekturze tego aktu prawnego można dojść do wniosku, że pożądanym stanem rzeczy jest szeroko rozumiane samofinansowanie. Jest rzeczą znaną, iż na potrzeby uzasadnienia uwzględnienia dotacji²⁷, a przede wszystkim subwencji jako źródła finansowania uzupełniającego, stosowane są różnego rodzaju zabiegi zwiększające wpływ JST na podział kierowanych do nich środków. Na pierwszym planie ustawodawca umieszcza aspekt parametryczny, oparty na specjalnie wypracowanym algorytmie, który w założeniu ma uwzględniać zróżnicowane potrzeby wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego. Z pewnością na uwagę zasługuje wydzielenie w odrębną kategorię miast na prawach powiatu, jak Gmina Miasta Radomia, co ma sprawić, że dochody własne będą miały rzeczywiście dominujący charakter w dochodach JST. Gdyby chciał uplasować dotychczas obowiązujący system źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego, to można by stwierdzić, iż na względne samofinansowanie mogły liczyć te jednostki, dla których wsparcie z budżetu państwa miało charakter uzupełniający. W praktyce jednak koncepcja ta pozostawała wyłącznie w rozważaniach teoretycznych, zważywszy

²⁵ Zob. J. Wantoch-Rekowski, W. Morawski, P. Majka, *Podstawy prawa finansów publicznych*, Warszawa 2022, s. 109–110.

²⁶ <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-oplaty-lokal/budzet/projekt/55885,Projekt-Budzetu-Gminy-Miasta-Radomia-na-2022-r.html> [dostęp: 5.03.2025 r.]; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-oplaty-lokal/budzet/projekt/60292,Projekt-Budzetu-Gminy-Miasta-Radomia-na-2023-r.html> [dostęp: 5.03.2025 r.]; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-oplaty-lokal/budzet/projekt/64656,PROJEKT-BUDZETU-GMINY-MIASTA-RADOMIA-NA-2024-ROK.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

²⁷ Por. M. Bogucka-Felczak, *System korekcyjno-wyrównawczy – postulaty de lege ferenda*, *Finanse Komunalne* 2014, nr 1–2, s. 94.

na zwiększający się rokrocznie koszt obsługi długu Gminy Miasta Radomia²⁸. Nie wdając się w szerszą ocenę nieobowiązującego już modelu finansowania JST, co wykracza poza tematykę artykułu, należy zwrócić uwagę na efektywność i celowość pozyskiwanego wsparcia dotacyjnego, jak również prawidłowość jego rozliczenia²⁹. Można stwierdzić, że stan prawny w tym zakresie został dostatecznie uregulowany.

Kwoty dotacji przyjęte przez Radę Miejską w Radomiu w uchwale budżetowej na 2025 r. świadczą o tym, że stanowią one formę, która może zostać dostosowana do nowego modelu parametrycznego, zwłaszcza wobec przyjętej normatywnej zasady odseparowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego od zmian w podatkach bezpośrednich. Można przyjąć tezę, że ustawodawca opierając dochody na lokalnej bazie podatkowej, zachował przyjęte rozróżnienie między zadaniami własnymi JST a standaryzacją zadań zleconych, które wymagają dla zachowania płynności finansowej samorządów bezzwrotnego finansowania z budżetu państwa³⁰. Z tego też powodu na aprobatę zasługuje także zachowanie zliberalizowanych reguł fiskalnych ujętych w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych³¹. Zaprezentowane dane dotyczące dotacji ukazują przede wszystkim rodzaj realizowanej za ich pośrednictwem polityki dotacyjnej, z uwzględnieniem obiektywnych kryteriów podziału generowanego w ten sposób dochodu. Konsekwencja kierunku, w którym podąża organ dotujący, pozwala stwierdzić, że mimo relatywnie poprawiającej się kondycji społeczno-gospodarczej JST, nie wycofują się one z dotychczasowych obszarów finansowania bądź dofinansowywania potrzeb publicznych. Jest to zresztą działanie ze wszech miar logiczne, skoro zakres zadań przekazanych w ostatnich latach na szczebel samorządowy jest nadal niemały³².

²⁸ Dług na dzień 31.12.2022 r. wyniósł 842 535 323 zł, na koniec 2023 r. ponad 950 000 000 zł, <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/interpelacje-i-zapytani/65299,Radny-Marcin-Majewski-interpelacja-w-sprawie-zadluzenia-spolek-miejskich-w-latac.html> [dostęp: 8.03.2025 r.].

²⁹ https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2024/1785/oryginal/akt.pdf [dostęp: 8.03.2025 r.].

³⁰ W. Miemieć, *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, *Finanse Komunalne* 2012, nr 1–2, s. 43.

³¹ Zob. M. Czekaj, D. Rogowiecki, *Łagodzenie reguły wydatkowej i zadłużeniowej w latach 2020–2022 a konsekwencje dla postrzegania stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, *Finanse Komunalne* 2024, nr 1, s. 19–34.

³² J. Kotlińska, *Beneficjenci i kierunki dotacji z samorządowych budżetów*, *Finanse Komunalne* 2022, nr 2, s. 19.

5. Aspekty gospodarki finansowej JST

Poczynione dotychczas rozważania skłaniają do wniosku, że rosnące znaczenie finansowania celowego jako formy gospodarowania środkami publicznymi jest konsekwencją rozszerzenia kompetencji organów JST. Gospodarowanie za pośrednictwem dotacji znacznie zaciemnia obraz gospodarki finansowej gmin, osłabia rolę organów centralnych. Rozwarstwienie celowe wydatków jest wyrazem dekoncentracji, która wbrew pozorom wcale nie musi skutkować degradacją idei decentralizacji finansów publicznych. Już w 1982 r. T. Dębowska-Romanowska³³ wskazywała, iż w praktyce państw współczesnych zasada jednego zasobu środków nigdy nie była do końca respektowana, ponieważ szeroki zakres potrzeb państwa i specyficzny układ sił pomiędzy organami uchwałodawczymi i wykonawczymi prowadził do tworzenia budżetów ponadstandardowych czy funduszy pozabudżetowych³⁴. W kontekście tych ostatnich należy zauważyć, że dotacje pełnią istotną rolę w bezzwrotnym finansowaniu, a mechanizm ich przekazywania jest typowy dla tego typu wsparcia finansowego, jest też zdeterminowany decyzją organu przekazującego. Ogólnie można zatem stwierdzić, że system dotacyjny stanowi instrumentarium dekoncentracji zadań, przy zachowaniu decentralizacji kompetencji finansowych na rzecz organów jednostek samorządu terytorialnego. Nie można tracić z pola widzenia jego zasadniczej roli, jaką jest zagwarantowanie równomiernego rozwoju ekonomicznego gmin³⁵. Maksymalizacja dochodów służy większej elastyczności w finansowaniu zadań organów lokalnych. Autonomia budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie powoduje zerwania ścisłych więzi organizacyjnych i funkcjonalnych między nimi a budżetem państwa. Budżety gmin są przykładem na to, że nadal potrzebne są takie siły odśrodkowe jak dotacje w ramach szeroko ujętego systemu budżetowego³⁶. *Prima*

³³ T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 2. *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982, s. 399.

³⁴ Zob. A. Branny, *Charakter prawny Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym po 1 stycznia 2006 roku*, *Finanse Komunalne* 2007, nr 1–2, s. 14–15; A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, *Finanse Komunalne* 2009, nr 6, s. 7–16; K. Krauschar, *Fundusz Wsparcia Straży Granicznej – uczestnictwo w pokrywaniu kosztów funkcjonowania tej formacji przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2020, nr 6, s. 15; I. Niedzińska, *Status ustrojowy funduszy celowych. Zarys systemu*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2022, nr 9, s. 52–66; T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, *Państwo i Prawo* 2024, z. 2, s. 5.

³⁵ Zob. więcej: E. Feret, *Ustawa o finansach komunalnych jako gwarancja finansowego zabezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2020, nr 9, s. 37–47.

³⁶ T. Skica, *Wykorzystanie struktury budżetu gminy w ocenie potencjału jednostki samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2011, nr 3, s. 49; D. Wyszowska, *Zastosowanie zasady adekwatności*

facie stwierdzenie to nie nosi cech szczególnej doniosłości teoretycznej, ponieważ budżety te są z natury rzeczy ograniczone do terytorialnego i rzeczowego zakresu kompetencji organów władzy lokalnej, stąd ich substrat wykazuje charakterystyczne cechy środowiskowe. W tym jednak należy upatrywać asumpt do działania dotacji, które właśnie w sposób odśrodkowy, w ramach budżetu państwa sprawiają, że organy JST mogą wyjść w swoich działaniach poza zadania środowiskowe. Tu nasuwa się pytanie, czy taka organizacja nie ogranicza zasięgu decyzji władz lokalnych w kształtowaniu własnych budżetów. Pojawia się zwłaszcza wątpliwość, czy w takich warunkach władze samorządowe mają zagwarantowany odpowiedni zakres autonomii finansowej w podejmowaniu decyzji strategicznych, przy celach inwestycyjnych. Autonomii czy też samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nauka prawa poświęciła całkiem sporo uwagi w ostatnich latach³⁷ i wydaje się, że w pewnej mierze dyskusja wokół tego zagadnienia stała się jałowa. O niezależności finansowej i swobodzie podejmowania decyzji z nią związanej byłoby sens rozprawić, jeśli faktycznie zdecentralizowane związki publicznoprawne miałyby pełne prawo do decydowania o swoich źródłach dochodów i destynacji wydatków. Mimo słusznej decyzji o reformie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i przyjęciu ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, władze samorządowe nadal są zależne od rozstrzygnięć organów centralnych. Decyzje organów JST mają wręcz charakter drugorzędny, pozostawia się im prawo wskazania wybranych źródeł dochodów. Oczywiście fałszywa byłaby teza, iż organy lokalne są w związku z tym pozbawione wpływu na kształtowanie swojej gospodarki budżetowej. Konkluzja jest zupełnie inna. Otóż prawdziwa niezależność finansowa JST w ujęciu systemowym jest po prostu niemożliwa. To wymagałoby bowiem pełnego oderwania budżetów JST od budżetu państwa, co wykluczałoby zarówno ideę decentralizacji, jak i dekoncentracji. Nie można jednak łączyć tych pojęć z za-

dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne* 2014, nr 7–8, s. 13–14; D. Jurewicz, *Zadłużenie a zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2017, nr 9, s. 6–7; M. Banaszewska, *Efekty redystrybucyjne części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w Polsce*, *Samorząd Terytorialny* 2017, nr 7–8, s. 37.

³⁷ M.in. E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom 2004, s. 179–181; J. Serwacki, *Samodzielność gmin w realizacji ich zadań własnych w kontekście przepisów o zamówieniach publicznych*, *Finanse Komunalne* 2017, nr 5, s. 69–70; J. Zawora, *Ocena sytuacji finansowej gmin Polski Wschodniej na tle kraju*, *Finanse Komunalne* 2019, nr 5, s. 8–9; M. Czekaj, I. Kowalska, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie systemu finansowania gospodarki odpadami w gminach*, *Finanse Komunalne* 2020, nr 4, s. 7–18; M. Piszczek, K. Surówka, *Sytuacja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018–2022 a idea samorządności – na przykładzie gmin, miast na prawach powiatu oraz miast metropolitalnych*, *Finanse Komunalne* 2023, nr 4, s. 7–8; M. Banaszek, *Analiza sytuacji finansowej w gminach wiejskich na przykładzie gminy Wołanów oraz sąsiadujących z nią gmin w latach 2018–2021*, *Samorząd Terytorialny* 2024, nr 5, s. 68.

gadnieniem rozproszenia zarządzania finansami publicznymi – przez które należy rozumieć decyzje w zakresie gromadzenia, wydatkowania oraz administrowania finansami publicznymi przez podmioty do tego konstytucyjnie nieumocowane lub przekraczające swoje uprawnienia – naruszając tym samym art. 216 ust. 1 Konstytucji RP³⁸, który gwarantuje integrację i scalenie zarządzania środkami publicznymi na poziomie państwa. Jak zauważa T. Dębowska-Romanowska: „Integracji (połączenia) i konsolidacji (scalenia) finansów publicznych nie należy mylić z centralizacją finansów publicznych na poziomie ogólnopaństwowym kosztem samorządności, co byłoby sprzeczne z art. 15 i art. 16 Konstytucji, czyli zasadą decentralizacji. Konieczność integracji i konsolidacji planowania finansowego i zarządzania na podstawie aktów planistycznych, publicznych planów finansowych, dotyczy danej wspólnoty polityczno-terytorialnej, co łączy się – tylko na poziomie tej wspólnoty – z centralizacją środków finansowych”³⁹.

Zakończenie

Na podstawie podjętych rozważań *de lege lata* należy stwierdzić, że polityka Gminy Miasta Radomia w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu państwa potwierdza ich trwały udział w finansowaniu zadań samorządu, niezależnie od zmian zachodzących na poziomie ustawowym. Przywołane kwoty pozyskanych dotacji budżetowych nie mają wprawdzie charakteru dominującego w strukturze dochodów gminy, jednak bez nich trudno byłoby mówić o możliwości prowadzenia aktywnej polityki samorządowej, obejmującej – obok zadań bieżących – również przedsięwzięcia inwestycyjne.

Obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w ujęciu *de lege lata*, zmierza do wzmocnienia ich sytuacji finansowej, jednak z uwagi na normatywne dopuszczenie deficytu sektora finansów publicznych oraz utrwalone realia funkcjonowania budżetów JST nie może być uznawana za instrument definitywnie eliminujący chroniczne niedobory dochodowe samorządów. W praktyce rozbieżności interpretacyjne nowych regulacji lub opóźnienia w dostosowaniu aktów prawa miejscowego (jak miało to miejsce w części JST w zakresie uchwał dotyczących

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; zob. E. Feret, *Konstytucyjne i inne ustawowe źródła funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – aspekty dochodowe w ujęciu przekrojowej ewolucji regulacji konstytucyjnych i ustawowych od 1990 r.*, Samorząd Terytorialny 2016, nr 3, s. 21–35.

³⁹ Tamże, s. 4.

dotacji oświatowych) wystarczają, aby sytuacja finansowa jednostki zaczęła istotnie odbiegać od pierwotnych założeń budżetowych.

Dotacje budżetowe, jako transfery o charakterze publicznoprawnym, pełnią aktualnie funkcję stabilizacyjną w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zapewniając im względnie przewidywalne źródło finansowania realizowanych zadań. Nowe rozwiązania ustawowe, oparte na wzmocnieniu dochodów własnych poprzez lokalną bazę podatkową, nie eliminują jednak obiektywnych uwarunkowań rozwojowych poszczególnych gmin, takich jak położenie geograficzne czy gęstość zaludnienia. W przypadku Gminy Miasta Radomia poziom jej zamożności nadal pozostaje zależny od czynników endogenicznych, w tym aktywności zawodowej mieszkańców, struktury wykształcenia czy rosnących potrzeb ekologicznych, które determinują tempo i kierunki rozwoju lokalnego.

Analiza danych finansowych *de lege lata* pozwala sformułować wniosek, że pomimo ograniczeń ekonomiczno-demograficznych Radom jest w stanie wzmacniać swój potencjał rozwojowy poprzez odpowiednie łączenie dochodów własnych z dochodami zewnętrznymi. Dotacje celowe z budżetu państwa pozostają w tym zakresie istotnym instrumentem finansowania zadań publicznych. Jednocześnie, na podstawie dostępnych informacji oraz obowiązujących regulacji, nie można ostatecznie przesądzić, czy nowe przepisy rzeczywiście zwiększyły, czy też ograniczyły zdolność Gminy do pozyskiwania tego rodzaju środków. Dane zawarte w uchwale budżetowej Gminy Miasta Radomia potwierdzają kontynuację finansowania z budżetu państwa, nie pozwalają jednak na jednoznaczną ocenę skuteczności zmian ustawowych w zakresie systemu dotacyjnego.

W tym kontekście *de lege ferenda* należy postulować takie kształtowanie polityki dotacyjnej, które z jednej strony zapewniałoby stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego w warunkach ograniczonej bazy dochodów własnych, z drugiej zaś sprzyjało racjonalizacji wydatków oraz łagodzeniu skutków nierównomiernego rozwoju terytorialnego. Kluczowe znaczenie powinno mieć zachowanie właściwych proporcji pomiędzy dochodami własnymi a transferami zewnętrznymi, a także unikanie nadmiernej koncentracji środków w określonych segmentach zadań lub regionach.

W rezultacie, *de lege ferenda*, regulacje dotyczące dotacji budżetowych powinny być traktowane nie tylko jako instrument wsparcia bieżącego funkcjonowania samorządów, lecz także jako element długofalowej polityki sprzyjającej zrównoważonemu rozwojowi lokalnemu. Tylko wówczas możliwe będzie pełne wykorzystanie potencjału decentralizacji finansów publicznych przy jednoczesnym zachowaniu równowagi w dostępie do dóbr i usług publicznych.

Bibliografia

- Babczuk A., *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, *Finanse Komunalne* 2009, nr 6.
- Banaszek M., *Analiza sytuacji finansowej w gminach wiejskich na przykładzie gminy Wolanów oraz sąsiadujących z nią gmin w latach 2018–2021*, *Samorząd Terytorialny* 2024, nr 5.
- Banaszewska M., *Efekty redystrybucyjne części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w Polsce*, *Samorząd Terytorialny* 2017, nr 7–8.
- Branny A., *Charakter prawny Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym po 1 stycznia 2006 roku*, *Finanse Komunalne* 2007, nr 1–2.
- Czekaj M., Kowalska I., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie systemu finansowania gospodarki odpadami w gminach*, *Finanse Komunalne* 2020, nr 4.
- Czekaj M., Rogowiecki D., *Łagodzenie reguły wydatkowej i zadłużeniowej w latach 2020–2022 a konsekwencje dla postrzegania stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, *Finanse Komunalne* 2024, nr 1.
- Dębowska-Romanowska T., *Fundusze systemu budżetowego*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 2. *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982.
- Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, *Państwo i Prawo* 2024, z. 2.
- Jurewicz D., *Zadłużenie a zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2017, nr 9.
- Kobylski P., *Problematyka ulg podatkowych. Założenia i efekty przyjęcia Polskiego Ładu 2.0*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G. Ius* 2023, t. 70, nr 1.
- Kobylski P., Składanek B., *Egzekwowanie podstawowych praw przedsiębiorców na przykładzie Polskiego Ładu 2.0*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2024, nr 7–8.
- Kotlińska J., *Beneficjenci i kierunki dotacji z samorządowych budżetów*, *Finanse Komunalne* 2022, nr 2.
- Krauschar K., *Fundusz Wsparcia Straży Granicznej – uczestnictwo w pokrywaniu kosztów funkcjonowania tej formacji przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2020, nr 6.
- Krawczyk R.P., *Niestandardowe finansowanie inwestycji samorządowych w latach 2020–2023*, *Finanse Komunalne* 2024, nr 6.
- Lachiewicz W., w: *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, red. W. Lachiewicz, Warszawa 2010.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom 2004.
- Niedzińska I., *Status ustrojowy funduszy celowych. Zarys systemu*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2022, nr 9.
- Owczarczuk S., *„Polski Ład” – zmiany konstrukcji prawnej ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej a finanse samorządu*, *Samorząd Terytorialny* 2023, nr 11.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2021.

- Piszczek M., Surówka K., *Sytuacja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018–2022 a idea samorządności – na przykładzie gmin, miast na prawach powiatu oraz miast metropolitalnych*, *Finanse Komunalne* 2023, nr 4.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Warszawa 2014.
- Serwacki J., *Samodzielność gmin w realizacji ich zadań własnych w kontekście przepisów o zamówieniach publicznych*, *Finanse Komunalne* 2017, nr 5.
- Skica T., *Wykorzystanie struktury budżetu gminy w ocenie potencjału jednostki samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2011, nr 3.
- Wyszkowska D., *Zastosowanie zasady adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2014, nr 7–8.
- Zawora J., *Ocena sytuacji finansowej gmin Polski Wschodniej na tle kraju*, *Finanse Komunalne* 2019, nr 5.

