

# Ignacy Soczyński

---

## Charakterystyka i wzajemne relacje podsektorów rządowego i samorządowego w Polsce

---

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 32/2, 53-64

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Ignacy Soczyński\***

Uniwersytet Szczeciński

## **CHARAKTERYSTYKA I WZAJEMNE RELACJE PODSEKTORÓW RZĄDOWEGO I SAMORZĄDOWEGO W POLSCE**

### **Streszczenie**

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie czytelnikowi pojęcia państwa oraz samorządu jako celowo wyodrębnionego podsektora finansów publicznych. Przedstawiono definicje państwa, samorządu oraz omówiono zależności, jakie istnieją pomiędzy nimi. Wskazano na najważniejsze akty prawne determinujące organizacyjne aspekty państwowości w Polsce z naciskiem na te dotyczące powstania i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiono finansowe aspekty funkcjonowania samorządów, w szczególności w kontekście źródeł finansowania realizowanych przez nie zadań. Dane empiryczne pochodzą z lat 2009–2011.

**Słowa kluczowe:** państwo, jednostki samorządu terytorialnego, źródła finansowania samorządów w Polsce

### **Wprowadzenie**

W każdej zorganizowanej społeczności musi występować pewien rodzaj sformalizowanej współzależności, hierarchizacji. Bez względu na jej charakter istnieje jednostka lub grupa osób, która nią kieruje i ją reprezentuje. W skali makro zbiorowością taką jest naród, państwo, a zwierzchnikiem – rząd. Aby

---

\* Adres e-mail: [ignacysoczyński@wp.pl](mailto:ignacysoczyński@wp.pl).

sprawnie zarządzać tak dużą organizacją, nieodzowne jest przekazanie części zadań na szczeble lokalne. Stąd w większości państw świata funkcjonują równoległe autonomiczne samorządy i delegatury rządu centralnego w terenie. Nad obywatelom zamieszkałym na terenie gminy sprawuje więc władzę zarówno organ samorządowy, jak i centralny.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie najistotniejszych charakterystyk szczebla centralnego i samorządowego. Opisane zostaną narzędzia umożliwiające władzy ustawodawczej wpływanie na działalność samorządów oraz wzajemne relacje pomiędzy nimi.

## 1. Pojęcie państwa i jego podstawowe funkcje

W zależności od kontekstu pojęcie „państwo” można rozumieć wielokierunkowo. Wskazuje się na cechy i funkcje, które są powodem jego wielorakiej interpretacji. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto ujęcie państwa w kontekście politologicznym, prawnym i ekonomicznym.

Politologowie uważają, iż państwo to organizacja, którą wyposażono w narzędzia władzy w celu sprawowania funkcji ochrony przed zewnętrznymi czynnikami oraz do zapewnienia porządku wewnętrznego społeczeństwa złożonego z zależnych od siebie grup<sup>1</sup>.

Definicja prawna mówi o kryteriach państwowości przyjętych w Montevideo na międzynarodowej konwencji w roku 1933 r. Głównymi ustaleniami było określenie podstawowych atrybutów państwowości, takich jak: terytorium z określonymi granicami, stała pod względem etniczną ludność, niepodległa władza mogąca wchodzić w relacje z innymi państwami.

W naukach ekonomicznych państwo jest złożoną instytucją publiczną tworzącą sektor publiczny. Udział tego sektora w rynku stanowi miarę roli państwa w gospodarce. W literaturze przedmiotu napotyka się przeciwstawne opinie co do pożądanej wielkości roli państwa w rynku. W pierwszym ujęciu mówi się o substytucyjnej roli państwa, która wpływa na rynek, gdy ten nie jest w pełni efektywny. Drugie podejście wskazuje na komplementarny charakter państwa.

---

<sup>1</sup> M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Druktur, Warszawa 2007, s. 12.

Tutaj jego rola ogranicza się do umożliwienia funkcjonowania wolnego rynku bez ingerencji w jego funkcjonowanie<sup>2</sup>.

Państwo więc to podmiot gospodarczy, członek rynku i jego regulator. Z pojęciem „państwo” związany jest także sektor finansów publicznych złożony z podsektorów: rządowego, samorządowego oraz ubezpieczeń społecznych. Rola państwa, jaką ma w kontekście gospodarczym spełniać, znacznie wykracza poza pozostałe podmioty rynkowe. Państwo jest w posiadaniu dóbr ekonomicznych i publicznych, którymi gospodaruje, jednak cel, dla którego to czyni, może być inny niż maksymalizacja zysku czy wzrost wartości posiadanego zasobu. Dzieje się tak dlatego, iż ma ono za zadanie dbałość o dobrobyt całego społeczeństwa, co nie zawsze jest tożsame z efektywnością gospodarczą typową dla przedsiębiorstw czy „racjonalnym wyborem” cechującym gospodarstwa domowe. Za podstawowe narzędzia wpływu państwa na rynek uznaje się instrumentarium monetarne (regulowanie podaży pieniądza) oraz instrumentarium fiskalne (wielkością danin i wydatków publicznych).

Państwo, chcąc realizować swoje zadania, posiada władzę najwyższą reprezentowaną przez rząd. Jednak, aby móc skutecznie zarządzać na całym jego obszarze, musi oddelegować pewne zadania na szczeble lokalne. W Polsce bezpośrednim delegatem rządu w terenie są województwa. Artykuł 152 Konstytucji mówi, iż przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Tryb powoływania i odwoływania oraz zakres ich działania określa ustawa zasadnicza<sup>3</sup>. Poza wojewodami na obszarze kraju działają inne jednostki podporządkowane bezpośrednio lub pośrednio rządowi – agencje, delegatury, urzędy.

## **2. Istota samorządu terytorialnego w Polsce jako celowo wyodrębnionej części sektora finansów publicznych**

W wyniku demokratyzacji w Polsce dotychczasowa struktura i sposób sprawowania władzy zaczęły ewoluować. Dostrzeżono, iż decentralizacja niektórych funkcji powoduje lepszą skuteczność ich realizacji. Oddelegowanie części zadań do lokalnych struktur było zgodne z ideami nowego ustroju demo-

<sup>2</sup> D. Miłaszewicz, *Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian*, Wyd. Nauk. US, Szczecin 2007, s. 17–19.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483), art. 152.

kratycznego, gdzie kładzie się większy nacisk na jednostkę. Aby było to możliwe, należało przekazać jej część władzy, która do tej pory była domeną władzy centralnej.

Powrócono do koncepcji sprzed PRL-u – powołania samorządu terytorialnego. Według autorów przedwojennych z samorządem mamy do czynienia wówczas, gdy stosunek absolutnych rządów w państwie zmienia się w stosunek prawny, a jednostka poza prawami prywatnymi zdobywa prawa publiczne. Niezbędne jest wyodrębnienie w nowo powstającym państwie konstytucyjnym struktur samorządowych jako jednostek publicznoprawnych na mocy odpowiednich ustaw i przekazanie im części władzy<sup>4</sup>.

Współcześnie samorząd rozumiany jest jako odrębna w stosunku do państwa jednostka powstała na mocy odpowiednich aktów prawnych, wykonująca powierzone zadania, niepoddana ingerencji zwierzchniej<sup>5</sup>. Z przytoczonych definicji wynika, iż samorząd to zorganizowany twór, który na określonym terenie stanowi wspólnotę mieszkańców samodzielnie decydujących o realizacji swoich potrzeb<sup>6</sup>. Ich realizację utożsamiać należy z funkcjami, jakie ma spełniać samorząd. Zadania, które realizują samorządy, i ich zakres zależą od charakteru jednostki samorządowej. Inne zadania spełnia gmina, powiat czy województwo. Szczegółowe zakresy działalności określają ustawy, na mocy których powołano dany szczebel samorządowy.

I tak gmina realizuje zadania w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, zapewniając ład przestrzenny, gospodarując nieruchomościami, dbając o gminną infrastrukturę drogową, wodociągi, kanalizacje, oczyszczanie ścieków, zaopatrywanie w energię. Dodatkowo na mocy ustaw i porozumień gmina może wykonywać inne zadania zlecone<sup>7</sup>.

Do zakresu działalności powiatów zalicza się wykonywanie działań o charakterze ponadgminnym, w szczególności dotyczących edukacji publicznej,

---

<sup>4</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 9–10, cyt. za: P. Buczkowski, *Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 r.*, w: *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, red. P. Buczkowski, Wyd. UAM, Poznań 1994, s. 9.

<sup>5</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 17.

<sup>6</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 1997, s. 22.

<sup>7</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591), art. 7–8.

promocji i ochrony zdrowia, geodezji i kartografii, ochrony porządku publicznego<sup>8</sup>.

Zakres działania województwa nie może naruszać samodzielności powiatów i gmin. Organa województwa nie stanowią wobec nich nadzoru. Do podstawowych celów działalności województwa zalicza się rozwój świadomości narodowej, pobudzenie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności gospodarki województwa czy zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego<sup>9</sup>.

### **3. Podstawy prawne organizacji terytorialnej Polski i uwarunkowania powstania samorządu w Polsce**

Data 27 maja 1990 r. jest szczególnie istotna dla wspomnianego procesu przebudowy Polski. Tego dnia odbyły się pierwsze wybory przeprowadzone według demokratycznych standardów. Moment ten uznaje się za rozpoczęcie przekazywania władzy społeczeństwu obywatelskiemu.

Najwyższej rangi aktem datowanym na 2 kwietnia 1997 r., mającym znaczny wpływ na kształt jednostek samorządowych jest Konstytucja RP. Już w jej preambule wskazuje się na zasadę pomocniczości umacniającą prawa obywateli. W pozostałych artykułach, np. art. 15, znajdujemy zapisy mówiące o ustroju terytorialnym Polski, jego decentralizacji oraz o zadaniach, które mają być realizowane przez struktury lokalne. W rozdziale VII opisuje się zasady określające prawne formy chroniące samodzielność samorządów, formy i ramy nadzoru nad nimi oraz wymienia się podstawowe źródła finansowania samorządów.

Kolejnym dokumentem dotyczącym samorządowych struktur jest Europejska karta samorządu terytorialnego. To międzynarodowa umowa ratyfikowana również przez Polskę. Jej zapisy traktują o ogólnych regułach dotyczących funkcjonowania samorządów i są zbieżne z Konstytucją i ustawodawstwem

---

<sup>8</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 r., nr 91, poz. 578), art. 4–4a.

<sup>9</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 1998 r., nr 91, poz. 576), art. 11.

polskim, a państwa należące do Rady Europy obliguje do wprowadzenie jej zapisów w życie<sup>10</sup>.

Data o historycznym znaczeniu dla systemu samorządowego i administracji rządowej w Polsce jest 1 stycznia 1999 r. Wtedy miejsce dwustopniowego podziału terytorialnego zajął system trójstopniowy obejmujący samorządowe gminy i powiaty oraz województwa, które mają charakter zarówno samorządowy, jak i rządowy<sup>11</sup>.

Pozostałymi aktami sankcjonującymi obecny kształt samorządu są tzw. ustawy samorządowe. Wśród nich wymienia się ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>12</sup>, ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>13</sup>, ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>14</sup>, ustawę z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>15</sup>, ustawę z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>16</sup>, ustawę z 16 lipca 1998 r. o ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>17</sup>. Zapisy tych aktów określają ustrój, organizację i formy finansowania współczesnych jednostek samorządu terytorialnego.

#### **4. Powiązania jednostek samorządowych z organami władzy centralnej ze szczególnym uwzględnieniem pozyskiwania środków pieniężnych**

Konsekwencją wspomnianych norm prawnych było zdecentralizowanie władzy i przekazanie części zadań do struktur samorządowych. Kierowano się zasadą, iż niektóre zadania dotyczące społeczności lokalnej są efektywniejsze, jeśli są właśnie przez nią realizowane<sup>18</sup>. Decentralizacja zadań jest zbieżna

<sup>10</sup> Europejska karta samorządu terytorialnego (DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607).

<sup>11</sup> G. Rydlewski, *Samorząd terytorialny i administracja rządowa*, Scholar, Warszawa 1999, s. 43.

<sup>12</sup> DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

<sup>13</sup> DzU z 1998 r., nr 91, poz. 578.

<sup>14</sup> DzU z 1998 r., nr 91, poz. 576.

<sup>15</sup> DzU z 2002 r., nr 113, poz. 984.

<sup>16</sup> DzU z 2000 r., nr 88, poz. 985.

<sup>17</sup> DzU z 2010 r., nr 176, poz. 1190.

<sup>18</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 91.

z zasadami demokratyzacji, jest niezbędna przy obecnym kształcie ustroju polityczno-gospodarczego.

Obecnie w Polsce funkcjonują dwa systemy sprawowania władzy – centralny i lokalny. Oba wzajemnie się przenikają, współpracują, aby zmaksymalizować efektywność gospodarowania i wpływać na polepszenie jakości życia społeczeństwa. Są od siebie zależne, a oddziaływania nimi są obukierunkowe.

Samorząd jako grupa zrzeszająca jednostki to materia dla rządu. To w gminie żyją obywatele, wyborcy, spośród których wybiera się przedstawiciele władzy. To jednostki o podobnych przekonaniach tworzą elektorat, bez którego żadne ugrupowanie polityczne nie ma prawa bytu. Można zatem stwierdzić, iż ludzie tworzący samorząd lokalny są źródłem, z którego pochodzi władza, a dodatkowo w okresie wyborów stają się jej weryfikatorem. Na co dzień jednostka jest podatnikiem uiszczającym daninę, zasilającym budżet samorządowy i centralny, jest więc jednym ze źródeł pochodzenia środków finansowych.

Natomiast samorząd rozumiany jako sformalizowany twór, a więc gmina, powiat czy województwo, w zasadzie pozostaje pod wpływem, niż sam determinuje organa centralne. To władza centralna jest organem tworzącym normy prawne umożliwiające powstanie jednostki samorządowej. Zwierzchność państwa ma charakter organizacyjno-legislacyjny, a także finansowy. Na podstawie norm prawnych określa się zakres zadań poszczególnych szczebli władzy lokalnej i w ślad za tym kieruje się odpowiednie transfery pieniężne.

W codzienności gospodarczej najistotniejszą determinantą wpływu państwa na strukturę lokalną jest transfer pieniądza. Ważna jest jego wielkość i terminowość. Katalog źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego zawiera ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. Dochody samorządów wymienione są też w ustawie o finansach publicznych<sup>20</sup> lub wynikają z innych ustaw. Podstawowa ich klasyfikacja to podział na dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa.

Dochodami własnymi są te zasoby finansowe, które przyznano społecznościom lokalnym do samodzielnego dysponowania. W rozumieniu ustawy są nimi udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz

---

<sup>19</sup> Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2003 r., nr 203, poz. 1966).

<sup>20</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240).



z podatku dochodowego od osób prawnych<sup>21</sup>. Do dochodów własnych ponadto zaliczamy: wpływy z innych podatków (od nieruchomości, rolny, leśny), opłat (skarbowej, targowej), dochody majątkowe, spadki i darowizny na rzecz samorządu, dochody z kar pieniężnych określonych w odrębnych przepisach, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych i inne<sup>22</sup>.

Poza źródłami pieniężnymi pozostającymi w gestii samorządów pozostałe to środki przekazywane z budżetu centralnego. Pierwszym źródłem jest subwencja ogólna składająca się z pięciu agregatów. Są nimi: subwencja podstawowa należna tylko gminom, subwencja oświatowa, której wielkość zależy od zadań oświatowych, subwencja wyrównawcza wynikająca z nierównomiernego stopnia zamożności jednostek w skali kraju, subwencja rekompensująca utraczone dochody (głównie z tytułu ustawowych przepisów o podatku leśnym i rolnym) oraz subwencja drogowa przysługująca powiatom i województwom.

Kolejnym źródłem dochodów samorządów są dotacje celowe przekazywane samorządom na ściśle określone cele – realizację zadań administracji rządowej oraz pozostałe czynności wynikające z umów zawartych z organami władzy centralnej. Do nich należą m.in. usuwanie skutków klęsk żywiołowych, usuwanie bezpośrednich zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Wpływy z tytułu dotacji podlegają szczególnym zasadom rozliczania. W przypadku wydatkowania niezgodnego z celem dotację w skrajnych przypadkach beneficjent zmuszony jest zwrócić. Podstawowe źródła finansowania działalności samorządów w ujęciu wartościowym w Polsce za okresy wykonane przedstawia zestawienie w tabeli 1 potwierdzające ich stabilny wzrost w ujęciu wartościowym oraz względnie stałą strukturę.

Od momentu wstąpienia Polski do UE wśród źródeł finansowania działalności samorządów terytorialnych można wyróżnić również środki zagraniczne. Najbardziej znanymi są tzw. środki unijne rozdzielane w ramach programów operacyjnych. Poza nimi samorządy współfinansują inwestycje za pomocą innych środków zagranicznych, np. norweskiego i szwajcarskiego mechanizmu finansowania. Należy podkreślić, iż są to środki przyznawane głównie na inwestycje wodno-kanalizacyjne, drogowe, środowiskowe. Finansowanie takie ma

---

<sup>21</sup> E. Urbańczyk, M. Kubik, *Majątek własny jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą, Bydgoszcz 2010, s. 322.

<sup>22</sup> Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.).

jednak pewne wady, w szczególności jeśli chodzi o biurokratyzację i liczbę procedur związanych z aplikowaniem o środki nie, łącznie z koniecznością drobiazgowego rozliczenia inwestycji po jej zakończeniu<sup>23</sup>.

Tabela 1. Dochody samorządów w latach 2009–2011

Źródło finansowania:	2009		2010		2011	
	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %
– dochody własne	75 191 009	48,51	78 272 114	48,07	83 331 259	48,67
– dotacje celowe	22 645 049	14,61	25 947 023	15,94	26 088 549	15,24
– dotacje rozwojowe	11 672 772	7,53	11 238 043	6,90	13 280 937	7,76
– subwencja ogólna	45 484 524	29,35	47 357 982	29,09	48 502 670	28,33
Suma	154 993 354	100,00	162 815 162	100,00	171 203 415	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Guterman, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010 oraz M. Zyśk, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011 oraz G. Guterman, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa oraz informacja o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (4.04.2013).

Mimo iż opisane powyżej środki zagraniczne nie pochodzą z budżetu państwa, wspomnieć należy, iż rząd włącza się w ich pozyskanie. Wspomaga też ich absorbcję za pomocą różnych instytucji oraz programów m.in. służących ich prefinansowaniu na nierynkowych warunkach.

## Podsumowanie

Jak opisano powyżej, państwowych instrumentów oddziaływania na samorząd lokalny jest wiele, przy czym najważniejsze to oddziaływanie za pomocą przepisów prawa i strumieni finansowych. Obecnie istotnym czynnikiem ograniczania przez rząd działalności jednostek samorządu terytorialnego są ustawowe ograniczenia poziomu ich zadłużenia<sup>24</sup>. Z jednej strony zmniejszają one ryzyko wystąpienia negatywnych skutków zadłużenia (utrata płynności finan-

<sup>23</sup> P. Waśniewski, *Kapitał źródeł finansowania w ocenie zdolności rozwoju jst na przykładzie wybranych dużych miast Polski*, w: *Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, Szczecin 2011, s. 283.

<sup>24</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157), art. 243.

sowej), z drugiej ograniczają możliwości realizowania przez samorządy inwestycji finansowanych przy udziale kapitału obcego.

Mimo problemów, jakie pokazuje rzeczywistość gospodarcza, samo powstanie struktur samorządowych, ich niezależność, aktywność i rozwój, który wpływa dodatnio na życie społeczne, ocenić należy jako jeden z bardziej pozytywnych aspektów w polskiej gospodarce narodowej ostatniego dwudziestolecia.

## Literatura

- Buczkowski P., *Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 r.*, w: *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, red. P. Buczkowski, Wyd. UAM, Poznań 1994.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Europejska karta samorządu terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607), ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 r.
- Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Druktur, Warszawa 2007.
- Guterman G., *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa oraz informacja o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
- Guterman G., *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Miłaszewicz D., *Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian*, Wyd. Nauk. US, Szczecin 2007.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 1997.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.
- Rydlewski G., *Samorząd terytorialny i administracja rządowa*, Scholar, Warszawa 1999.
- Urbańczyk E., Kubik M., *Majątek własny jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą, Bydgoszcz 2010.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591).

- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 r., nr 91, poz. 578).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 1998 r., nr 91, poz. 576).
- Ustawa z 16 lipca 1998 r. o ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (DzU z 2010 r., nr 176, poz. 1190).
- Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (DzU z 2000 r., nr 88, poz. 985).
- Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU z 2002 r., nr 113, poz. 984).
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2003 r., nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240).
- Waśniewski P., *Kapitał źródeł finansowania w ocenie zdolności rozwoju jst na przykładzie wybranych dużych miast Polski*, w: *Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, Szczecin 2011.
- Zyśk M., *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

## CHARACTERISTIC AND THE INTERRELATION OF SUBSECTORS GOVERNMENT AND SELF-GOVERNMENT IN POLAND

### Summary

The aim of the following article is to introduce to the reader such terms as state, understood as an organized organism, exercising supreme power in the society, and self-government, understood as a distinguished sector of public finance. The most important definitions of state and self-government, as well as relations between them have been presented. The most important legal acts determining organizational aspects of statehood in Poland have been pointed out, especially those concerning establishing and functioning of self-government units. Financial aspects of self-government functioning have also been presented, particularly in the context of the sources of

financing the tasks accomplished by them. The empirical data comes from years 2009–2011.

**Keywords:** state, self-government units, sources of self-government financing in Poland

**JEL Code:** H71

*Translated by Ignacy Soczyński*