

Źródła finansowania samorządu terytorialnego

redakcja naukowa **Antoni Hanusz**

Antoni Hanusz, Andrzej Niezgoda
Piotr Czerski, Magdalena Musiał
Paweł Szczęśniak



Źródła finansowania samorządu terytorialnego

redakcja naukowa **Antoni Hanusz**

Antoni Hanusz, Andrzej Niezgoda
Piotr Czerski, Magdalena Musiał
Paweł Szczęśniak

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



Wolters Kluwer

Warszawa 2015

Stan prawny na 15 maja 2015 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Wiesława Miemieć

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Łamanie

Wolters Kluwer

Poszczególne rozdziały opracowali:

Antoni Hanusz: Wstęp, rozdz. 2–4, 7, 10

Andrzej Niezgoda: rozdz. 1, 17, 19–20, 22

Piotr Czerski: rozdz. 9, 11, 18

Magdalena Musiał: rozdz. 23

Paweł Szczęśniak: rozdz. 5–6, 8, 12–16, 21

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-8229-8

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	19
Część I	
PODATKI SAMORZĄDOWE	
Rozdział 1	
Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego	27
1. Podział dochodów publicznych	27
2. System dochodów społeczności lokalnych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego	29
3. System dochodów społeczności lokalnych w Konstytucji RP	30
4. System dochodów społeczności lokalnych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	31
5. Doktrynalne i normatywne ujęcie dochodów własnych	35
Rozdział 2	
Podatek od nieruchomości	36
1. Ogólna charakterystyka podatku od nieruchomości	36
2. Podmiot podatku od nieruchomości	37
3. Powstanie i wygaśnięcie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości	45
4. Przedmiot podatku od nieruchomości	46
5. Wyłączenia podatkowe w podatku od nieruchomości	51
6. Podstawa opodatkowania w podatku od nieruchomości	57
7. Stawki i skala podatkowa w podatku od nieruchomości	60
8. Zwolnienia przedmiotowe w podatku od nieruchomości	66
9. Zwolnienia podmiotowe w podatku od nieruchomości	73
10. Zwolnienia szczególne w podatku od nieruchomości	74
11. Warunki i tryb uiszczenia podatku od nieruchomości	77
Rozdział 3	
Podatek rolny	81
1. Ogólna charakterystyka podatku rolnego	81

2. Podmiot podatku rolnego	83
3. Powstanie i wygaśnięcie obowiązku podatkowego w podatku rolnym	85
4. Przedmiot podatku rolnego	87
5. Podstawa opodatkowania w podatku rolnym	91
6. Stawki i skale podatkowe w podatku rolnym	94
7. Zwolnienia i ulgi w podatku rolnym	95
8. Warunki i tryb uiszczenia podatku rolnego	105

Rozdział 4

Podatek leśny	108
1. Ogólna charakterystyka podatku leśnego	108
2. Podmiot podatku leśnego	109
3. Powstanie i wygaśnięcie obowiązku podatkowego w podatku leśnym	110
4. Przedmiot podatku leśnego	110
5. Podstawa opodatkowania oraz stawki i skale podatkowe w podatku leśnym	113
6. Zwolnienia i ulgi w podatku leśnym	114
7. Warunki i tryb uiszczenia podatku leśnego	116

Rozdział 5

Karta podatkowa	119
1. Ogólna charakterystyka karty podatkowej	119
2. Podmiot karty podatkowej	122
3. Przedmiot opodatkowania kartą podatkową	124
4. Warunki uprawniające do opodatkowania w formie karty podatkowej	126
5. Stawki podatkowe w karcie podatkowej	128
6. Ulgi i zwolnienia podatkowe w karcie podatkowej	133
7. Ustanie warunków uprawniających do opodatkowania w formie karty podatkowej	136
8. Termin i tryb uiszczenia podatku w formie karty podatkowej	138

Rozdział 6

Podatek od środków transportowych	140
1. Ogólna charakterystyka podatku od środków transportowych	140
2. Podmiot podatku od środków transportowych	141
3. Powstanie i wygaśnięcie obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych	144
4. Przedmiot opodatkowania podatkiem od środków transportowych	146
5. Podstawa opodatkowania w podatku od środków transportowych	149
6. Skala i stawki podatkowe w podatku od środków transportowych	150
7. Zwolnienia podatkowe w podatku od środków transportowych	155
8. Warunki i tryb uiszczenia podatku od środków transportowych	157
9. Zwrot podatku od środków transportowych	158

Rozdział 7

Podatek od spadków i darowizn	160
1. Ogólna charakterystyka podatku od spadków i darowizn	160

2. Podmiot podatku od spadków i darowizn	161
3. Przedmiot opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn	164
4. Wyłączenia podatkowe w podatku od spadków i darowizn	167
5. Powstanie obowiązku podatkowego w podatku od spadków i darowizn	169
6. Podstawa opodatkowania w podatku od spadków i darowizn	174
7. Zeznanie podatkowe w podatku od spadków i darowizn	176
8. Skale i stawki podatkowe w podatku od spadków i darowizn	178
9. Zwolnienia i ulgi podatkowe w podatku od spadków i darowizn	184
10. Warunki i tryb uiszczenia podatku od spadków i darowizn	193

Rozdział 8

Podatek od czynności cywilnoprawnych	197
1. Ogólna charakterystyka podatku od czynności cywilnoprawnych	197
2. Podmiot podatku od czynności cywilnoprawnych	198
3. Przedmiot podatku od czynności cywilnoprawnych	200
4. Wyłączenia podatkowe w podatku od czynności cywilnoprawnych	205
5. Powstanie obowiązku podatkowego w podatku od czynności cywilnoprawnych	206
6. Podstawa opodatkowania w podatku od czynności cywilnoprawnych	207
7. Stawki podatku od czynności cywilnoprawnych	211
8. Zwolnienia podatkowe w podatku od czynności cywilnoprawnych	212
9. Warunki i tryb uiszczenia podatku od czynności cywilnoprawnych	220

Część II

OPŁATY SAMORZĄDOWE

Rozdział 9

Oplata skarbowa	227
1. Ogólna charakterystyka opłaty skarbowej	227
2. Podmiot opłaty skarbowej	228
3. Przedmiot opłaty skarbowej	230
4. Wyłączenia z opłaty skarbowej	233
5. Moment powstania obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej	234
6. Podstawa wymiaru opłaty skarbowej	234
7. Stawki oraz ulgi i zwolnienia z opłaty skarbowej	235
8. Zwolnienia z opłaty skarbowej	237
9. Warunki i tryb uiszczenia opłaty skarbowej	240
10. Zwrot opłaty skarbowej	241
11. Kontrola realizacji obowiązku zapłaty opłaty skarbowej	242

Rozdział 10

Oplata targowa	244
1. Ogólna charakterystyka opłaty targowej	244
2. Podmiot i przedmiot opłaty targowej	245
3. Podstawa wymiaru oraz stawki opłaty targowej	248
4. Zwolnienia z opłaty targowej	250

5. Warunki i tryb uiszczenia opłaty targowej	251
--	-----

Rozdział 11

Opłata od posiadania psów	253
--	------------

1. Ogólna charakterystyka opłaty od posiadania psów	253
2. Podmiot i przedmiot opłaty od posiadania psów	255
3. Podstawa wymiaru oraz stawki i skala opłaty od posiadania psów	256
4. Zwolnienia z opłaty od posiadania psów	257
5. Warunki i tryb uiszczenia opłaty od posiadania psów	258

Rozdział 12

Opłata miejscowa	259
-------------------------------	------------

1. Ogólna charakterystyka opłaty miejscowej	259
2. Podmiot i przedmiot opłaty miejscowej	260
3. Podstawa wymiaru opłaty miejscowej	263
4. Stawki opłaty miejscowej	264
5. Zwolnienia z opłaty miejscowej	264
6. Warunki i tryb uiszczenia opłaty miejscowej	266

Rozdział 13

Opłata uzdrowiskowa	268
----------------------------------	------------

1. Ogólna charakterystyka opłaty uzdrowiskowej	268
2. Podmiot i przedmiot opłaty uzdrowiskowej	269
3. Podstawa wymiaru i stawki opłaty uzdrowiskowej	271
4. Zwolnienia z opłaty uzdrowiskowej	272
5. Warunki i tryb uiszczenia opłaty uzdrowiskowej	273

Rozdział 14

Opłata adiacencka	274
--------------------------------	------------

1. Ogólna charakterystyka opłaty adiacenckiej	274
2. Podmiot i przedmiot opłaty adiacenckiej	276
3. Podstawa wymiaru opłaty adiacenckiej	281
4. Ustalanie i pobór opłaty adiacenckiej	283
5. Stawki opłaty adiacenckiej	284

Rozdział 15

Opłata planistyczna	287
----------------------------------	------------

1. Ogólna charakterystyka opłaty planistycznej	287
2. Podmiot i przedmiot opłaty planistycznej	289
3. Podstawa wymiaru opłaty planistycznej	292
4. Ustalanie i pobór opłaty planistycznej	293
5. Stawki opłaty planistycznej	295

Rozdział 16

Opłata eksploatacyjna	297
------------------------------------	------------

1. Ogólna charakterystyka opłaty eksploatacyjnej	297
2. Podmiot i przedmiot opłaty eksploatacyjnej	299

3. Wyłączenia z opłaty eksploatacyjnej	300
4. Podstawa wymiaru i stawki opłaty eksploatacyjnej	300
5. Warunki i tryb uiszczenia opłaty eksploatacyjnej	301
6. Inne opłaty przewidziane w ustawie – Prawo geologiczne i górnictwo	302

Część III

INNE ŹRÓDŁA DOCHODÓW

Rozdział 17

Udział we wpływach ze źródeł dochodów państwa jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego	307
1. System dochodów samorządowych oparty na udziałach	307
2. Udziały we wpływach z podatków jako dochody własne gmin, powiatów i województw samorządowych	308
3. Zasady podziału wpływów uzyskiwanych z udziału we wpływach z podatków dochodowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego danego szczebla	309
4. Przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego kwot udziałów przez organy podatkowe państwa	312
5. Udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z dochodów realizowanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej	315
6. Udziały jako kategoria dochodów własnych	315

Rozdział 18

Dochody z mienia i działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego	317
1. Mienie komunalne jako atrybut samodzielności jednostek samorządu terytorialnego	317
2. Sposoby nabycia mienia przez jednostki samorządu terytorialnego	320
3. Mienie jako źródło dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego	322
4. Oddanie nieruchomości komunalnych w najem lub dzierżawę jako źródło dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego	322
5. Działalność gospodarcza jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego	325

Rozdział 19

Subwencja ogólna jako dochód jednostek samorządu terytorialnego	333
1. Subwencja ogólna jako element systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego	333
2. Charakter prawny i treść subwencji ogólnej	335
3. Subwencja ogólna dla gmin	337
4. Subwencja ogólna dla powiatów	345
5. Subwencja ogólna dla województw	349
6. Rezerwa subwencji ogólnej	350

7. Część oświatowa subwencji ogólnej	351
8. Przekazywanie środków subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego oraz dochodzenie należności z tego tytułu	353

Rozdział 20

Dotacje celowe jako źródło dochodu jednostek samorządu terytorialnego	357
1. Dotacje celowe jako element systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego	357
2. Kwoty dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami	362
3. Zasady i terminy przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i na zadania zlecone ustawami	365
4. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane na podstawie porozumień	368
5. Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań własnych	370
6. Środki ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz środki z budżetu Unii Europejskiej	372
7. Środki z funduszy celowych oraz od osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych	373
8. Różnorodność w zakresie regulacji prawnej dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego	375

Część IV

ŚRODKI ZWROTNE

Rozdział 21

Prawne ograniczenia pozyskiwania środków zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego	379
1. Ogólna charakterystyka mechanizmu pozyskiwania środków zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego	379
2. Ograniczenia pozyskiwania środków zwrotnych wynikające z ustawy o finansach publicznych	381
3. Ograniczenia pozyskiwania środków zwrotnych wynikające z ustawy – Prawo zamówień publicznych	388

Rozdział 22

Rozkład kompetencji między organami jednostek samorządu terytorialnego w procesie pozyskiwania środków zwrotnych	393
1. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jako rozstrzygnięcie upoważniające do pozyskiwania środków zwrotnych	393
2. Zasady reprezentacji jednostki samorządu terytorialnego w procesie pozyskiwania środków zwrotnych	397

Rozdział 23**Obligacje komunalne jako źródło przychodów jednostek samorządu**

terytorialnego	401
1. Emisja obligacji komunalnych jako alternatywne źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego	401
2. Definicja i treść obligacji komunalnych	402
3. Klasyfikacja obligacji komunalnych	406
4. Zabezpieczenie obligacji komunalnych	411
5. Zdolność emisyjna jednostek samorządu terytorialnego	416
6. Emisja obligacji komunalnych w trybie oferty publicznej i prywatnej	419
7. Emisja obligacji komunalnych w trybie oferty prywatnej	421
8. Emisja obligacji komunalnych w trybie oferty publicznej, do której nie stosuje się przepisów ustawy o ofercie publicznej	422
9. Emisja obligacji komunalnych w trybie oferty publicznej, do której stosuje się przepisy ustawy o ofercie publicznej	423
10. Emisja obligacji komunalnych na rynku Catalyst	425
Bibliografia	427
Wykaz orzecznictwa	451
O autorach	467

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- p.g.g. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196)
- p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 520)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. bank. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 128)

- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- p.r.d. – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.)
- pr. spółdz. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1443 z późn. zm.)
- p.w.p. – ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1410)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.)
- r.p.p.s.d. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie pobierania przez płatników podatku od spadków i darowizn (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 143)
- r.w.n.s.o. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.)
- r.w.o.p. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych (Dz. U. Nr 165, poz. 1371 z późn. zm.)
- r.w.p.o.m. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz. 1851)
- u.d.j.s.t. – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 513)
- u.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 460)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.)
- u.k.u.r. – ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 803 z późn. zm.)
- u.k.w.h. – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 707 z późn. zm.)
- u.l. – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 z późn. zm.)
- u.o. – ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 730 ze sprost.)
- u.o.a.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.)
- u.o.i.f. – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 94 z późn. zm.)

- u.o.n.d.f. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168)
- u.o.p. – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1382)
- u.o.p.l. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 150)
- u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1628 z późn. zm.)
- u.p.c.c. – ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 z późn. zm.)
- u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.)
- u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.)
- u.p.l. – ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 465)
- u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.)
- u.p.r. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.)
- u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 86 z późn. zm.)
- u.p.t.u. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)
- u.p.w.k. – ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. poz. 362 z późn. zm.)
- u.p.z. – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 149 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199)
- u.r. – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.)
- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.)
- u.r.z.s. – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

u.s.p.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
ustawa uzdrowskowa	–	ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskowym, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskowej oraz o gminach uzdrowskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.)
ustawa zaburzańska	–	ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1090)
u.s.w.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
u.u.i.s.	–	ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 z późn. zm.)
u.z.p.d.f.	–	ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144, poz. 930 z późn. zm.)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

Dor. Pod.	–	Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych
FK	–	Finanse Komunalne
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
KPPod.	–	Kwartalnik Prawa Podatkowego
M. Pod.	–	Monitor Podatkowy
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
M. Zam. Publ.	–	Monitor Zamówień Publicznych
NP	–	Nowe Prawo
NPN	–	Nowy Przegląd Notarialny
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Administracyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	–	Państwo i Prawo
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	–	Przegląd Prawa Handlowego
Pr. Bank.	–	Prawo Bankowe
Pr. i Pod.	–	Prawo i Podatki

Pr. Spótek	–	Prawo Spótek
Prz. Legisl.	–	Przegląd Legislacyjny
Prz. Pod.	–	Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
PS	–	Przegląd Sądowy
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
R. Pr.	–	Radca Prawny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
SIA	–	Studia Iuridica Agraria
SIL	–	Studia Iuridica Lublinsia
SPE	–	Studia Prawno-Ekonomiczne
ZPD	–	Zamówienia Publiczne. Doradca

Organy orzekające, instytucje

GUS	–	Główny Urząd Statystyczny
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	–	regionalna izba obrachunkowa
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

1. Mija dwadzieścia pięć lat od przywrócenia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, a więc samodzielnych i odrębnych od państwa związków publiczno-prawnych¹. Okres ten przyniósł istotne zmiany w strukturze źródeł finansowania samorządu terytorialnego. W tym czasie uchwalono bowiem ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawę o finansach publicznych regulującą dopuszczalny próg zadłużenia, określane dla poszczególnych gmin, powiatów i województw samorządowych. Trzeba odnotować, że na system prawnofinansowy samorządu terytorialnego wpłynęło w tym czasie przede wszystkim wejście w życie Konstytucji RP oraz ratyfikowanie w całości Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Jednak podstawowym warunkiem wykonywania przez samorząd terytorialny ciężących na nim zadań publicznych jest zapewnienie mu wystarczających źródeł pieniężnych. Ma temu służyć odpowiednia konstrukcja systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Zasadnicze znaczenie dla gospodarki finansowej samorządu terytorialnego mają normy konstytucyjne. Konstytucja RP w art. 167 ust. 1 zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań². Natomiast zwiększającym się zadaniom jednostek samorządu terytorialnego, stosownie do treści art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, powinny towarzyszyć odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych między państwo i samorząd terytorialny³. Podstawy prawne przyznające uprawnienia do korzystania ze środków finansowych znajdują się także w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Zgodnie z art. 9 ust. 1 EKSL społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych i wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w celu wykonywania nałożonych na nie zadań.

2. Realizacja zadań publicznych przez organy władzy państwowej oraz gminy, powiaty i województwa samorządowe wymaga właściwego podziału dochodów publicznych. Stanowią one, wraz z mieniem i dochodami z prowadzonej przez samorządowe spółki komunalne działalności gospodarczej, materialną podstawę wykonywania zadań

¹ Przywrócenie funkcjonowania związków samorządu terytorialnego (gmin) nastąpiło na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.). Na ten temat zob. bliżej A. Hanusz, *Samodzielność finansowa gmin a system podatkowy w Polsce*, Roczniki Nauk Prawnych 1998, t. VIII, zeszyt specjalny, s. 48 i n.

² Por. W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, FK 1997, nr 5, s. 9.

³ Zob. szerzej na ten temat E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 21–27; J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014, nr 1, s. 16.

publicznych. Bez właściwie przeprowadzonego podziału dochodów publicznych jednostki samorządu terytorialnego, które w myśl Konstytucji RP wykonują we własnym imieniu zadania publiczne, mogą okazać się niezdolne do ich realizacji. Z tego względu konieczne staje się zbudowanie systemu finansowania zapewniającego gminom, powiatom i województwom samorządowym odpowiednie do przypadających im zadań źródła dochodów. System ten powinien obejmować wydajne i na tyle zróżnicowane źródła dochodów, aby pozwoliły na sfinansowanie zadań publicznych niezależnie od aktualnej sytuacji gospodarczej państwa.

Źródła dochodów i przychodów samorządowych powinny odpowiadać rodzajowi oraz charakterowi zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Finansowanie zadań wykonywanych przez gminy, powiaty i województwa samorządowe we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność powinno być dokonywane z dochodów pozostawionych do ich wyłącznej dyspozycji. Konstrukcja tych dochodów powinna zatem dawać swobodę wykorzystania środków pieniężnych na finansowanie zadań publicznych zgodnie z potrzebami społeczności lokalnej. Uzupełniający charakter, wobec dochodów własnych, ma subwencja ogólna z budżetu państwa. Stanowi ona finansowy mechanizm wyrównywania poziomu środków pieniężnych, którymi z powodu niewystarczających źródeł dochodów własnych nie można w pełni sfinansować wszystkich zadań publicznych danej jednostki samorządu terytorialnego.

Źródłem finansowania zadań, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone lub powierzone, są z kolei dotacje celowe. Przekazywane gminom, powiatom i województwom samorządowym z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ze środków pozostałych jednostek sektora finansów publicznych służą finansowaniu albo dofinansowaniu konkretnych zadań.

Mając na uwadze powyższe kwestie, należy stwierdzić, że system finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinien uwzględniać podział źródeł dochodów publicznych między władzę państwową i jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do potrzeb wynikających z finansowania zadań publicznych. Dlatego jednostkom samorządu terytorialnego zapewniono dostęp do środków zwrotnych pozyskiwanych na rynkach finansowych. Wzorzec normatywny umożliwiający korzystanie ze środków pożyczkowych i im podobnych wynika z art. 9 ust. 8 EKSL. Został on recypowany przepisami ustawy o finansach publicznych i ustaw ustrojowych⁴. Gminy, powiaty i województwa samorządowe mogą bowiem zaciągać kredyty oraz pożyczki, a także emitować papiery wartościowe w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetowego. Dostęp jednostek samorządu terytorialnego do rynku finansowego jest jednak ograniczony. Istnienie ograniczeń, idących dalej niż na szczeblu państwowym, ma zapobiegać nadmieremu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego.

3. Głównym celem niniejszego opracowania jest zatem opisanie źródeł finansowania samorządu terytorialnego i zagadnień prawnych z tym związanych, a więc poprawności rozwiązań legislacyjnych, a także stosowania norm prawnych regulujących poszczególne dochody i przychody gmin, powiatów oraz województw samorządowych. Pozwala to na ogólną i szczegółową ocenę norm prawnych regulujących poszczególne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Analiza konstrukcji prawnej systemu fi-

⁴ Por. art. 89 w zw. z art. 217 ust. 2 u.f.p.

nansowania wymaga z kolei rozpatrzenia ustrojowego i gospodarczego otoczenia samorządu terytorialnego. Poza opracowaniem znalazły się natomiast zagadnienia o charakterze ekonomicznym.

4. Publikacja składa się z czterech części.

Pierwsza część została poświęcona podatkom samorządowym. Na użytek opracowania za podatki samorządowe będą uznawane zarówno podatki uregulowane przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a więc podatek od nieruchomości oraz podatek od środków transportowych, jak i podatki uregulowane innymi ustawami, które również w całości stanowią dochód własny budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Do tej grupy można więc zaliczyć podatek rolny, podatek leśny, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych oraz podatek dochodowy od osób fizycznych uiszczany w formie karty podatkowej. W odniesieniu do podatków unormowanych przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz podatku rolnego i leśnego ustawodawca wprowadził pewne formy władztwa podatkowego realizowanego przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Rady gminy i miast mają bowiem prawo podejmowania uchwał i w ten sposób kształtowania, w pewnych granicach, wysokości stawek podatkowych i zwolnień przedmiotowych. Na wysokość innych podatków organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie mają wpływu, a odpowiedzialność za proces ich poboru spoczywa na naczelnikach urzędów skarbowych, a więc państwowych organach podatkowych.

Podatki samorządowe wpływają wyłącznie do budżetu gminy. Tym samym system podatków samorządowych w Polsce nie realizuje standardu przyjętego w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego⁵. W myśl art. 9 ust. 3 EKSL przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych każdego szczebla powinna pochodzić z podatków, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą.

W drugiej części opracowania scharakteryzowano opłaty trafiające do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, nazwane opłatami samorządowymi. Podobnie jak podatki samorządowe, opłaty te w przeważającej części stanowią dochód własny budżetów gmin. Tylko w minimalnym stopniu dochody daninowe powiatów i województw samorządowych obejmują wpływy z opłat budżetowych⁶. Opłaty te stanowią niejednorodną kategorię pojęciową, a przy tym system prawny nie zawiera definicji opłaty budżetowej. Trudności sprawia więc ustalenie rzeczywistego zakresu tego pojęcia. Spotęgowane są one praktyką wprowadzania przez ustawodawcę danin publicznych nazywanych opłatami, które pełnią wyłącznie funkcję finansową⁷. W konstrukcji tego rodzaju danin publicznych nie można doszukać się cech właściwych dla typowych opłat budżetowych⁸.

⁵ Na ten temat zob. szerzej E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie...*, s. 65 i n.

⁶ Do kategorii opłat powiatowych można zakwalifikować chociażby opłatę eksploatacyjną, ale tylko w sytuacji, gdy do jej ustalania uprawniony jest starosta. Z kolei charakter wojewódzkich opłat budżetowych wykazują częściowo opłata produktowa i depozytowa unormowana w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666 z późn. zm.). Szerzej na temat źródeł dochodów powiatów zob. J. Glumińska-Pawlic, *Gospodarka finansowa miasta na prawach powiatu*, Katowice 2013, s. 54 i n.

⁷ Jak pisał M. Gutkowski (*Nauka skarbowości*, Wilno 1936, s. 400), „jedynym uzasadnieniem i głównym celem istnienia podatków jest dostarczanie środków na utrzymanie aparatu państwowego i związków samorządowych”.

⁸ Obszernie o tym A. Niezgodna, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012, s. 194; także R. Kowalczyk, *Wprowadzanie nowych opłat publicznych jako sposób na poprawę sytuacji finansowej gmin* (w:) P. Borszowski, R. Kowalczyk (red.), *Prawo i administracja dla regionu*, Wałbrzych 2014, s. 134; A. Hanusz, P. Szczyński,

Dla ustalenia treści opłaty budżetowej w opracowaniu uwzględniono kryteria pozwalające na wyodrębnienie tych opłat spośród innych danin publicznych, takie jak wzajemność oraz indywidualność i niepodzielność świadczeń realizowanych w ramach stosunku prawnego wynikającego z opłaty budżetowej⁹. Między świadczeniami podmiotu czynnego i biernego opłaty budżetowej zachodzi bowiem szczególnego rodzaju więź prawna. Polega ona na tym, że świadczenia obu podmiotów stają się swoimi odpowiednikami¹⁰. Każda ze stron stosunku daninowego jest zobowiązana do określonego świadczenia wobec drugiej strony. W ten sposób dochodzi więc do wzajemnych świadczeń o różnym przedmiocie. Stosunek ten opiera się na zindywidualizowanych prawach i obowiązkach jego uczestników. W sensie juretycznym istnieje więc możliwość indywidualnego przyporządkowania urzędowej czynności lub usługi wykonywanej przez związek publicznoprawny konkretnemu podmiotowi. Co istotne, opłacie budżetowej w jej właściwym rozumieniu nie towarzyszą ze strony organu związku publicznoprawnego świadczenia o charakterze ogólnym, które przypadająby wszystkim bliżej niezidentyfikowanym beneficjentom, lecz przeznaczone są dla konkretnej jednostki lub grupy podmiotów.

Podział dochodów publicznych na podatki i opłaty w praktyce ulega jednak zatarciu¹¹. Cecha wzajemności, indywidualności i niepodzielności świadczeń nie zawsze bowiem towarzyszy opłatom budżetowym. W opracowaniu należało zatem dostrzec, że pod nazwami niektórych opłat, w tym także opłat lokalnych, ukryte są w rzeczywistości świadczenia typu podatkowego. Tego rodzaju opłaty bywają w piśmiennictwie słusznie określane mianem opłat nietypowych lub podatkokształtnych¹².

W trzeciej części podjęto problematykę inną niż podatki i opłaty lokalne. Do grupy dochodów budżetów gmin, powiatów oraz województw samorządowych należało zakwalifikować udziały we wpływach ze źródeł dochodów państwa. Udziały obejmują wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Dochody te traktowane są obecnie przez ustawodawcę jako dochody

Podatkowy charakter opłaty planistycznej (w:) J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2015, s. 287 i n.

⁹ Na temat zasady wzajemności świadczeń na tle prawa niemieckiego zob. szerzej I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Warszawa 1999, s. 221, 227 i podaną tam literaturę. Por. także L. Adam, M. Mazurkiewicz, *Opłaty* (w:) M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, cz. II, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 468 i n.

¹⁰ O wzajemności świadczeń na gruncie prawa prywatnego L. Domański, *System Kodeksu zobowiązań*, Warszawa 1934, s. 87–88; A. Ohanowicz, *Zobowiązania. Część ogólna*, Poznań 1958, s. 73; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 267–269; Ł. Węgrzynowski, *Ekwiwalentność świadczeń w umowie wzajemnej*, Warszawa 2011, s. 99 i n.; A. Brzozowski (w:) E. Łętowska (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 6. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 453 i podana tam literatura.

¹¹ Na zjawisko zacierania się granic między podatkami i opłatami zwrócił już uwagę R. Rybarski (*Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 146–147), który wskazywał, że „gdy między wysokością opłaty, sposobem jej wymiaru itd. a rodzajem czynności nie ma choćby przybliżonej proporcji, opłata skarbową przechodzi niejako w podatek. I nie jest możliwym poprowadzenie ścisłej granicy między opłatą a podatkiem”.

¹² Por. J. Jaśkiewiczowa, *Elementy podatkowe w opłatach publicznych w Polsce* (w:) Z. Jaśkiewicz (red.), *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964, s. 15; K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 172; L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1970, s. 341; A. Huchla, *Świadczenia, do których stosuje się Ordynację podatkową* (w:) R. Mastalski (red.), *Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska. Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001, s. 260; J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 13 i n.; A. Gomulowicz (w:) A. Gomulowicz, J. Malecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2013, s. 116.

własne jednostek samorządu terytorialnego¹³. W tej części opracowania uwzględniono także subwencję ogólną oraz dotacje celowe. Udziały w podatkach państwowych wraz z subwencją ogólną oraz dotacjami celowymi płynącymi z budżetu państwa określono mianem dochodów regulujących. Środki te mają bowiem za zadanie uzupełniać dochody własne do wysokości potrzebnej na zaspokajanie wszystkich wydatków budżetowych danej jednostki samorządu terytorialnego.

Za celowe uznano zbadanie dochodów samorządowych czerpanych z mienia i prowadzonej działalności gospodarczej. Mienie stanowi podstawę prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego działalności związanej z realizacją zadań publicznych. Dochody z mienia i działalności gospodarczej są, choć w różnym stopniu w odniesieniu do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, istotnym źródłem finansowania. Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego są także środki ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Problematyka ta pozostaje jednak poza obszarem zainteresowania opracowania¹⁴.

W czwartej części zostały scharakteryzowane przychody budżetowe. W sytuacji gdy wydatki jednostek samorządu terytorialnego przewyższają poziom ich dochodów, powstaje deficyt budżetowy. Budżety jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak budżet państwa, są planami finansowymi sporządzonymi metodą bilansową. Źródłem pokrycia deficytu budżetowego mogą być, oprócz nadwyżki z lat ubiegłych, wolnych środków na rachunku bieżącym lub prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego, przychody budżetowe.

W tej części opracowania zwrócono jednak uwagę na wzrastającą rolę środków pochodzących z emisji papierów wartościowych. Stanowią one alternatywne, w stosunku do kredytów i pożyczek, i coraz częściej wykorzystywane, źródło pokrycia deficytu budżetowego. Instrument finansowy w postaci obligacji komunalnych powinien stwarzać jednostkom samorządu terytorialnego szeroki dostęp do kapitału oraz pozwalać na elastyczne kształtowanie warunków zaciągania, a następnie spłaty zobowiązania wynikającego z emisji.

Czwarta część opracowania prezentuje problematykę finansowych ograniczeń pozyskiwania środków zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Rozważania te musiały zostać uzupełnione omówieniem ograniczeń proceduralnych w zakresie zaciągania kredytów, pożyczek oraz obligacji komunalnych. Szczególnej analizie należało poddać rozkład kompetencji między organami jednostek samorządu terytorialnego w procesie pozyskiwania środków zwrotnych. Ich wzajemne relacje, wyrażające się prawami i obowiązkami, stanowią o istocie samorządności na szczeblu terytorialnym, przejawiającej się w nadawaniu jednolitego kierunku polityce finansowej gmin, powiatów i województw samorządowych.

5. Opracowanie nie ma charakteru wyłącznie dogmatycznego. Natomiast rozważania dogmatyczne skoncentrowały się na charakterystyce odpowiednich aktów prawnych

¹³ Na temat kontrowersji związanych z zakresem pojęcia dochodów własnych zob. szerzej E. Kornberger-Sokolowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 71–77 i powołaną tam literaturę.

¹⁴ O finansowaniu zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz środków z budżetu Unii Europejskiej zob. szerzej W. Miemiec (red.), *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawno-finansowe*, Wrocław 2012.

regulujących źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym materiałem badawczym były takie źródła prawa, jak Konstytucja RP, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, ustawa o finansach publicznych, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych oraz inne ustawy podatkowe, a także ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego.

Praca nosi również charakter teoretyczny, podejmując problem formułowania ogólnych twierdzeń o badanych zjawiskach prawnych, wykorzystuje w tym zakresie dorobek nauki prawa. Jest to jednak tylko uzupełnienie problematyki dogmatycznej. W opracowaniu opisano także praktykę stosowania prawa, korzystając z orzecznictwa, w tym zwłaszcza sądów administracyjnych. Wykorzystanie danych statystycznych ma jedynie ilustrować praktyczne znaczenie przedstawianych zagadnień prawnych.

Problematyce źródeł prawa regulujących finansowanie samorządu terytorialnego w ujęciu systemowym nie poświęcono dotychczas opracowania monograficznego. W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele opracowań dotyczących wybranych dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast zapatrywania nauki cechuje pewna skromność i powściągliwość w formułowaniu ocen i wniosków. Niniejsza publikacja ma w jakimś stopniu wypełnić przestrzeń w tym zakresie.

Opracowanie uwzględnia stan prawny obowiązujący w dniu 15 maja 2015 r.

Część I

PODATKI SAMORZĄDOWE

PODZIAŁ ŚRODKÓW PUBLICZNYCH MIĘDZY PAŃSTWO A JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Podział dochodów publicznych

Podział zadań publicznych między organy administracji rządowej a gminy, powiaty i województwa samorządowe wymaga rozdzielenia między władzę centralną a jednostki samorządu terytorialnego dochodów publicznych¹⁵. Stanowią one materialną podstawę wykonywania zadań publicznych, tak na poziomie państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego bez właściwie przeprowadzonego podziału dochodów publicznych jednostki samorządu terytorialnego, które w myśl Konstytucji RP wykonują istotną część zadań publicznych¹⁶, mogą okazać się niezdolne do wykonania nałożonych na nie zadań. Konstruując system finansowy samorządu, nie można więc pomijać zależności między wysokością dochodów publicznych zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego a możliwością realizowania przez nie zadań własnych¹⁷.

Zagadnienie podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny jest przedmiotem regulacji zawartej w ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowie międzynarodowej, jaką jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹⁸. Zostało ono również uregulowane w Konstytucji RP oraz samorządowych ustawach ustrojowych¹⁹. Wielokrotnie na ten temat wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny²⁰.

Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych, zgodnie z art. 9 ust. 2 EKSL, powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przepisami prawa

¹⁵ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 4 marca 2014 r., K 13/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 28.

¹⁶ Por. art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁷ Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4.

¹⁸ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.), przyjęta przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 1 marca 1994 r. Zob. oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. Nr 124, poz. 608). Przepisy tej umowy międzynarodowej, z formalnego punktu widzenia, nie mają zastosowania do województw samorządowych, które stanowią jednostki samorządu regionalnego, a nie lokalnego. Por. art. 13 EKSL oraz art. 1 ust. 1 u.s.w.

¹⁹ Zob. ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.).

²⁰ Zob. np. wyrok TK z dnia 6 września 2005 r., K 46/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 89; wyrok TK z dnia 4 grudnia 2007 r., K 26/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 153 oraz wyrok TK z dnia 28 lutego 2008 r., K 43/07, OTK-A 2008, nr 1, poz. 8.

krajowego. Konstytucja RP w art. 167 ust. 1 gwarantuje²¹ jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W razie zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego należy natomiast dokonać odpowiednich przesunięć w podziale dochodów publicznych²². Podobną w swej treści regulację zawiera ustawa o samorządzie gminnym. Stanowi ona, w art. 7 ust. 3, że w razie nałożenia na gminę nowych zadań należy zapewnić jej konieczne środki finansowe w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji. Zbliżoną normę zawiera także ustawa o samorządzie województwa. Wymaga ona, aby w razie przekazania województwu nowych zadań zapewnić mu konieczne środki finansowe poprzez zwiększenie dochodów własnych (art. 67 ust. 3 u.s.w.). Z kolei ustawa o samorządzie powiatowym wskazuje, że w razie przekazania tej jednostce samorządu terytorialnego nowych zadań, należy zapewnić jej należne środki w postaci zwiększenia dochodów (art. 56 ust. 3 u.s.p.).

Wskazane wyżej regulacje, mimo wymagań przekazania środków finansowych koniecznych na realizację nowych zadań, nie gwarantują jednak jednostkom samorządu terytorialnego przekazania środków pieniężnych wystarczających na pełną realizację nałożonych na nie zadań. Środkami takimi nie dysponuje bowiem również państwo²³. Pogląd taki znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdził on w jednym ze swych orzeczeń, że konieczność zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego poziomu dochodów nie oznacza, że poziom ten może być ustalany w oderwaniu od zasobów finansowych państwa. Należy podkreślić, że przepisy Konstytucji RP, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz samorządowych ustaw ustrojowych wymagają jednak, aby podziału środków publicznych między organy administracji rządowej a gminy, powiaty i województwa samorządowe dokonywać proporcjonalnie do wysokości wydatków, jakie wiążą się z realizacją zadań publicznych przypisanych ustawami do zakresu działania tych władz publicznych.

Proporcjonalność podziału dochodów publicznych do podziału zadań jest zasadą o dość ogólnym charakterze²⁴. Jej treść w odniesieniu do konstrukcji konkretnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego określa więc ustawodawca zwykły. Konstytucja RP zastrzega bowiem wyłącznie ustawowy tryb dla określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego²⁵. Ustawodawcy przysługuje przy tym daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł, jak i poziomu dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych²⁶. Warunkiem zachowania takiej swobody jest

²¹ Por. M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, FK 2014, nr 3, s. 5 i n.

²² Por. art. 167 ust. 4 Konstytucji RP.

²³ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2005 r., K 30/03, OTK-A 2005, nr 4, poz. 35.

²⁴ Może być rozumiana jako dyrektywa adekwatnego lub proporcjonalnego, w ścisłym tego słowa znaczeniu, podziału zasobów publicznych, w tym dochodów, między administrację rządową i jednostki samorządu terytorialnego. Pierwsza z nich zakłada pierwszeństwo samorządu przez rządowym sektorem finansów publicznych w dostępie do źródeł dochodów. Opiera się na założeniu, że jeśli środki przekazywane samorządom będą zbyt małe w stosunku do kosztów realizacji przekazanych im zadań, to w budżetach samorządowych będzie się powiększać luka finansowa uwidoczniła w formie deficytu budżetowego. Proporcjonalność rozumiana ściśle polega zaś na podzieleniu dostępnych zasobów w takich samych proporcjach, w jakich podzielono odpowiedzialność za realizację zadań publicznych. Zapewnienie jednostkom samorządu odpowiednich źródeł dochodów nie powinno bowiem prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych przez administrację rządową. Por. A. Niezgodą, *Podział zasobów publicznych...*, s. 46 i n.

²⁵ Zob. art. 167 ust. 3 Konstytucji RP. Por. też wyrok TK z dnia 31 maja 2005 r., K 27/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 54.

²⁶ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 69.

poszanowanie innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Ustawodawca nie może jednak w sposób drastyczny naruszyć samej istoty samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Drastyczne dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale dochodów publicznych między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, mogą stanowić podstawę do stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

2. System dochodów społeczności lokalnych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego

Zgodnie z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego system dochodów społeczności lokalnych powinien być zróżnicowany i elastyczny²⁷. Ma to zapewnić możliwość finansowania zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego w stale zmieniających się uwarunkowaniach gospodarczych i społecznych. System ten powinien zatem obejmować różnego rodzaju źródła dochodów. Powinny być one na tyle zróżnicowane, aby w danej sytuacji gospodarczej nie spadała jednocześnie wydajność wszystkich lub istotnej części tych dochodów.

Zasadniczą częścią dochodów społeczności lokalnych powinny być dochody własne²⁸. Dochody własne najlepiej odpowiadają charakterowi jednostki samorządu terytorialnego. Istotną cechą samorządu terytorialnego jest bowiem samodzielność, polegająca, zgodnie z przepisami Karty, na pozostawieniu społecznościom lokalnym pełnej swobody działania w każdej sprawie, która nie została wyłączona ich z kompetencji²⁹. Podstawową cechą źródeł dochodów własnych jest zaś swoboda dysponowania płynącymi z nich środkami³⁰. Nie bez znaczenia, z punktu widzenia zakresu samodzielności, a także możliwości dopasowania dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego do rzeczywistych kosztów związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności samorządowej, jest także możliwość kształtowania konstrukcji źródeł dochodów własnych. Z tego względu Karta wymaga, aby wśród dochodów własnych znajdowały się dochody z podatków i opłat, których wysokość ustalają, w zakresie określonym ustawą, społeczności lokalne.

Obok dochodów własnych, najbardziej pożądanym, powinny istnieć także finansowe instrumenty wyrównawcze oraz równoważące. Muszą one stanowić instrument systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wymaga tego ochrona społeczności lokalnych słabszych finansowo³¹. Celem tego rodzaju instrumentów, i towarzyszących im procedur, jest korygowanie skutków nierównego podziału źródeł dochodów oraz nierównego obciążenia wydatkami. Należy bowiem zauważyć, że mimo identycznych źródeł, kwoty dochodów realizowane przez poszczególne gminy, powiaty lub samorządy

²⁷ Por. art. 9 ust. 4 EKSL.

²⁸ Zob. art. 9 ust. 1 EKSL.

²⁹ Swobody działania, o której mowa, nie można oczywiście absolutyzować. Może być ona realizowana tylko w granicach określonych prawem. Zob. art. 9 ust. 2 EKSL.

³⁰ Por. art. 9 ust. 1 EKSL.

³¹ Por. art. 9 ust. 5 EKSL.

PUBLIKACJA REKOMENDOWANA PRZEZ

**PRZEGLĄD
PODATKOWY**

**Finanse
Komunalne**

Źródła finansowania samorządu terytorialnego

Głównym celem opracowania jest przedstawienie tematyki źródeł finansowania samorządu terytorialnego i zagadnień prawnych z nią związanych. Książka zawiera omówienie poprawności rozwiązań legislacyjnych oraz stosowania norm prawnych regulujących poszczególne dochody i przychody gmin, powiatów oraz województw samorządowych.

Autorzy poddali analizie m.in. kwestie:

- podatków samorządowych,
- opłat samorządowych,
- subwencji ogólnej,
- dotacji celowych,
- dochodów z mienia,
- prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej,
- obligacji komunalnych,
- roli środków pochodzących z emisji papierów wartościowych,
- kredytów i pożyczek.

W pracy uwzględniono orzecznictwo sądów administracyjnych oraz bogaty dorobek nauki prawa, odnoszące się do problematyki źródeł finansowania samorządu terytorialnego.

Publikacja skierowana jest do praktyków związanych z samorządem terytorialnym, w tym przede wszystkim do pracowników administracji samorządowej, sędziów, doradców podatkowych, biegłych rewidentów, radców prawnych, adwokatów oraz notariuszy. Będzie przydatna również osobom przygotowującym się do egzaminów na doradcę podatkowego i biegłego rewidenta.

Monografia została napisana przez zespół pracowników naukowych Katedry Prawa Finansowego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Antoniego Hanusza, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Cena 129 zł
(w tym 5% VAT)

ISBN 978-83-264-8229-8



9 788326 482298



9788326482298 W01P01

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl