

# WŁADZA W PRZESTRZENI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

redakcja naukowa

Zofia Duniewska, Renata Lewicka, Marek Lewicki

---

---

---

# WŁADZA W PRZESTRZENI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

redakcja naukowa  
Zofia Duniewska, Renata Lewicka, Marek Lewicki

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 sierpnia 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Anna Barczak, prof. US

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Redaktor inicjujący Wydawnictwa UŁ

Monika Borowczyk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright for this edition by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2020

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2020

ISBN 978-83-8223-672-9 (WKP)

ISBN 978-83-8220-081-2 (WUŁ)

e-ISBN 978-83-8220-082-9 (WUŁ)

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

tel. 42 665 58 63

e-mail: [księgarnia@uni.lodz.pl](mailto:księgarnia@uni.lodz.pl)

[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)

## Spis treści

<b>Wykaz najważniejszych skrótów</b> .....	11
<b>Słowo o Jubilacie</b> .....	13
<b>Spis publikacji Jubilata</b> .....	17
<i>Zofia Duniewska</i> <i>Małgorzata Stahl</i> Z refleksji naukowych Profesora Michała Kasińskiego .....	23
<b>CZĘŚĆ I</b>	
<b>Istota, determinanty i cechy władzy publicznej</b> .....	63
<i>Rafał Budzisz</i> O istocie władzy w samorządzie terytorialnym .....	65
<i>Teresa Dębowska-Romanowska</i> Normatywizacja finansów publicznych a swoboda polityczna władz i organów publicznych (Uwagi na tle art. 216 ust. 1 Konstytucji RP) .....	75
<i>Helena Kisilowska</i> Konieczność wzmocnienia struktur samorządu lokalnego w Polsce .....	83
<i>Mariusz Maciejewski</i> Administracja behawioralna i jej prawna regulacja. Zastosowanie psychologii w administrowaniu .....	96
<i>Andrzej Nałęcz</i> „Na kogo wypadnie, na tego bęc”. Wartość publiczna i losowy wybór decydentów w samorządzie terytorialnym .....	110

*Ewa Olejniczak-Szałowska*  
 Członkowie wspólnoty samorządowej jako podmiot  
 władzy publicznej – refleksje na temat stopniowości  
 władztwa referendalnego ..... 119

*Grażyna Szpor*  
*Małgorzata Olszewska*  
 Władza w inteligentnej gminie ..... 135

*Dominika Zawacka-Klonowska*  
 Ocena funkcjonowania inicjatywy lokalnej jako narzędzia  
 współpracy mieszkańców z władzą lokalną..... 149

*Krzysztof Ziemiński*  
*Maria Jędrzejczak*  
 Władza dyskrecyjna czy arbitralna? ..... 159

*Przemysław Ostojski*  
 Uwarunkowania władzy sądu administracyjnego  
 w przestrzeni administracji publicznej..... 172

## **CZĘŚĆ II**

**Władztwo administracyjne – wyznaczniki, złożoność,  
 zmienność, dookreślenie, formy i przejawy..... 187**

*Paulina Bieś-Srokosz*  
 Władztwo administracyjne a niewładcze (hybrydowe)  
 prawne formy działania administracji publicznej..... 189

*Barbara Jaworska-Dębska*  
 Zakazy sprzedaży napojów alkoholowych jako wyraz  
 władztwa administracyjnego ..... 198

*Marek Górski*  
 Kształtowanie i skuteczność władztwa administracyjnego  
 wobec podmiotów gospodarujących odpadami ..... 212

*Konrad Kędzierski*  
 Władztwo administracyjne w Policji ..... 224

*Marta Kisielowska*  
 Pojęcie władztwa administracyjnego a unijne akty  
 administracyjne ..... 235

<i>Marcin Kamiński</i> Stopniowalność, wielokierunkowa sekwencyjność i podzielność władztwa administracyjnego. Nowe tendencje w przestrzeni administracji publicznej. ....	246
<i>Maja Kozłowska</i> Władztwo administracyjne w państwach UE – kilka uwag prawnoporównawczych. ....	264
<i>Mariusz Krawczyk</i> O władztwie administracyjnym raz jeszcze. ....	274
<i>Marek Lewicki</i> Z zagadnień alokacji władztwa administracyjnego – kilka refleksji na temat sposobu i skutków udzielania upoważnień do sprawowania orzecznictwa administracyjnego na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym .....	285
<i>Marek Łazor</i> Próba syntezy instytucji uznania administracyjnego w kontekście poszukiwania paradygmatu integracyjnego w nauce prawa administracyjnego – na tle prawnoporównawczym. ....	312
<i>Stanisław Nitecki</i> Żądanie zwrotu świadczenia socjalnego jako przejaw władztwa administracyjnego .....	329
<i>Iwona Niżnik-Dobosz</i> Władztwo administracyjne jako przedmiot badań nauki prawa administracyjnego z perspektywy wolności jednostki i arbitralności władzy .....	345
<i>Jadwiga Glumińska-Pawlic</i> <i>Lidia Zacharko</i> Samoopodatkowanie jako szczególna forma władztwa finansowego gminy .....	362
<i>Paweł Romaniuk</i> Kształtowanie administracyjnoprawnych aspektów w rozwoju władztwa publicznego .....	374
<i>Piotr Ruczkowski</i> Władztwo estetyczne administracji jako ingredient władztwa planistycznego gminy .....	383

<i>Przemysław Wilczyński</i> Legitymizacja władztwa administracji publicznej w strukturze aksjologicznej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. ....	396
---	-----

### CZĘŚĆ III

<b>Władza na tle wybranych regulacji materialnego prawa administracyjnego. ....</b>	<b>415</b>
---	------------

<i>Justyna Badziak</i> Wybrane kontrowersje wokół regulacji zasady <i>lex mitior retro agit</i> w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych . . . .	417
---	-----

<i>Ewa Cisowska-Sakrajda</i> Władza w obszarze wzajemnej pomocy w dochodzeniu niektórych należności . . . . .	430
---	-----

<i>Marcin Janik</i> Obowiązek szczepień ochronnych. Kilka uwag na tle orzecznictwa . . . . .	453
--	-----

<i>Monika Kapusta</i> Pojęcie powinności niezindywidualizowanej obowiązkiem działania Policji i jego znaczenie . . . . .	465
--	-----

<i>Maria Karcz-Kaczmarek</i> Lekarze weterynarii w przestrzeni administracji publicznej . . . . .	477
--	-----

<i>Dominik J. Kościuk</i> <i>Justyna Kulikowska-Kulesza</i> Władztwo państwa nad zdrowiem obywatela – normatywne podstawy obowiązkowych szczepień ochronnych . . . . .	499
---	-----

<i>Justyna Mielczarek-Mikołajów</i> Zakres władzy dyskrejonalnej organów władzy publicznej w prawie budowlanym. ....	512
--	-----

<i>Artur K. Modrzejewski</i> Wybrane obowiązki władzy publicznej w zakresie monitoringu wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów. ....	524
--	-----

<i>Marta Nikodemaska</i> Władza gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie – zagadnienia wybrane . . . . .	535
---	-----

---

<i>Sławomir Peszkowski</i>	
<i>Daniel K. Nowicki</i>	
Status ustrojowy i procesowy Komisji Nadzoru Finansowego jako organu państwowej osoby prawnej . . . . .	553
<i>Stanisław Pieprzny</i>	
Władztwo służb i formacji mundurowych w przestrzeni administracji publicznej (wybrane zagadnienia) . . . . .	577
<i>Janusz Sługocki</i>	
Zadania Ministra Sprawiedliwości w świetle treści komunikatów Biura Komunikacji i Promocji Ministerstwa Sprawiedliwości z lat 2018–2019 . . . . .	587
<i>Przemysław Szustakiewicz</i>	
Obowiązek udostępniania informacji publicznej przez podmioty niebędące organami administracji. . . . .	601
<i>Aleksandra Penszyńska</i>	
„Władza” wojewódzkich konserwatorów zabytków w służbie ochrony zabytków – szansa czy zagrożenie? . . . . .	610
<i>Michał Ulasiewicz</i>	
Akt administracyjny w sferze dostępu do informacji . . . . .	625
<i>Elżbieta Ura</i>	
Wykonywanie przez policjanta władzy w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego . . . . .	640
<b>CZĘŚĆ IV</b>	
<b>Władza w obszarze postępowania administracyjnego . . . . .</b>	<b>649</b>
<i>Wojciech Chróścielewski</i>	
Wojewoda w ogólnym postępowaniu administracyjnym . . . . .	651
<i>Hanna Knysiak-Sudyka</i>	
Perspektywy mediacji w postępowaniu administracyjnym . . . . .	664
<i>Renata Lewicka</i>	
Petycje jako forma wpływania na wykonywanie władzy publicznej – zagadnienia wybrane . . . . .	676
<i>Magdalena Sieniuc</i>	
Organ administracji publicznej jako uczestnik mediacji w postępowaniu administracyjnym . . . . .	693



---

<i>Wojciech Piątek</i> <i>Kacper Żychliński</i> Niewładcze sposoby działania podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego . . . . .	704
<b>Bibliografia</b> . . . . .	717
<b>Wykaz orzeczeń</b> . . . . .	758

## Słowo o Jubilacie

Jubileusz 50-lecia pracy Pana dr. hab. Profesora UŁ Michała Kasińskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, połączony z jubileuszem Jego siedemdziesiątych urodzin, skłania do złożenia Jubilatowi wyrazów szczerego uznania i wyrażenia najserdeczniejszych podziękowań za lata owocnej, wspólnej pracy. Zbiór opracowań zamieszczonych w tej monografii, poświęconych tematyce bardzo bliskiej Jubilatowi, ofiarowany jest Panu Profesorowi – Człowiekowi o wielkim sercu i wybitnemu przedstawicielowi doktryny prawa administracyjnego. Jubileusz ten jest też okazją do przybliżenia sylwetki naszego Drogiego Kolegi i Uczzonego.

Profesor Michał Kasiński urodził się w 1947 r. w miasteczku Piątek, w samym sercu Polski. Pochodzi z rodziny nauczycielskiej. Jego rodzice w swoim życiu i pracy złożyli nieprzemijające świadectwo wierności wartościom humanistycznym i chrześcijańskim. W 1969 r. uzyskał tytuł zawodowy magistra prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu Łódzkiego. Przede wszystkim z tą właśnie uczelnią był związany przez ponad pół wieku. Tutaj przeszedł wszystkie szczeble kariery zawodowej. W 1970 roku rozpoczął pracę w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji. Do 1972 roku był zatrudniony w charakterze asystenta, w latach 1972–1979 – jako starszy asystent, w latach 1979–1996 – jako adiunkt, a w latach 1996–2010 – jako starszy wykładowca. W roku 2010 został mianowany przez JM Rektora Uniwersytetu Łódzkiego profesorem nadzwyczajnym Uniwersytetu Łódzkiego. Z macierzystą uczelnią wiązał swój rozwój naukowy, do którego przyczyniły się m.in. odbyte zagraniczne staże w: Birmingham w 1984 r. – Institute of Local Government Studies University of Birmingham oraz w roku 1995 w Maastricht – University of Limburg. Stopień doktora nauk prawnych uzyskał w 1979 r. na podstawie rozprawy pt.: *Sprawozdawczość jako forma kontroli w systemie rad narodowych*, przygotowanej pod kierunkiem Profesora Eugeniusza Smoktunowicza. Stopień doktora habilitowanego nauk

prawnych został mu nadany w 2010 r. po opublikowaniu monografii pt.: *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009.

Na swej drodze zawodowej Jubilat angażował się z powodzeniem zarówno w rozwój nauki prawa administracyjnego, jak i w życie polityczne kraju. Przez lata łączył aktywność naukową z bogatym doświadczeniem zawodowym w pracy w administracji rządowej oraz w działalności na rzecz samorządu terytorialnego. Bez wątpienia łączność ta przyczyniła się do wzbogacenia badań naukowych i ukształtowania wyjątkowego formatu intelektualnego Jubilata. W wolnej Polsce pełnił m.in. funkcje: doradcy Prezesa Rady Ministrów oraz doradcy komisji sejmowych, kierownika Urzędu Rejonowego w Łodzi, dyrektora Wydziału Organizacji i Nadzoru Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, dyrektora Departamentu Organizacji w Ministerstwie Sprawiedliwości. Był członkiem kolegium, zastępcą prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. W rządzie prof. dr. hab. Jerzego Buzka dwukrotnie (w 1998 r. i w latach 1999–2001) sprawował funkcję wojewody łódzkiego, uczestnicząc w przygotowaniu reformy samorządowej, a następnie w tworzeniu struktur terytorialnych województwa łódzkiego i wdrażaniu nowego ustroju administracyjnego tego regionu. Był radnym województwa łódzkiego, przewodniczącym Sejmiku Województwa Łódzkiego. Wielokrotnie uczestniczył w pracach legislacyjnych jako autor lub współautor projektów ustaw, opinii o projektach ustaw oraz innych ekspertyz prawnych. Jest członkiem Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej oraz Stowarzyszenia Badań Źródeł i Funkcji Prawa „Fontes”. Z godnym podziwu poświęceniem brał udział w licznych pracach społecznych, w tym na rzecz dzieci i młodzieży z rodzin dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Uznanie dla tej szczytnej działalności znalazło swój wyraz m.in. w nadaniu Profesorowi w 2001 roku przez Kapitułę Stowarzyszenia Komitet Dziecka w Łodzi medalu „Serce Dziecku”.

Profesor Michał Kasiński należy do grona znamienitych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Dzieła Jubilata odzwierciedlają Jego wyjątkową erudycję, ale też – co warto podkreślić – Jego głęboko humanistyczną postawę. Stworzony przez Niego bogaty i wartościowy dorobek publikacyjny obejmuje blisko 80 pozycji (monografie, artykuły, opracowania studialne, w tym porównawcze i empiryczne, rozdziały w pracach zbiorowych, także w podręcznikach akademickich). Wszystkie Jego dzieła cechuje znakomity

warsztat naukowy, wysoki poziom merytoryczny, wnikliwość, niespotykana intuicja i zdolność przewidywania, widoczne już przy doborze badanej tematyki. Rozważania i ustalenia Profesora, traktujące o istotnych i aktualnych problemach, zwłaszcza prawa administracyjnego ustrojowego, wpisywały się znakomicie w dylematy przekształcającej się rzeczywistości. Niejednokrotnie były źródłem inspiracji, pobudzały do refleksji i pomagały rozwiązywać doniosłe prawnie i społecznie problemy. Świadectwem znacznej aktywności naukowej Jubilata jest też Jego czynny udział – z wygłaszanymi referatami – w kilkudziesięciu (blisko 30) konferencjach naukowych. Jego wystąpienia spotykały się zawsze z dużym uznaniem.

Prace naukowe Jubilata koncentrują się przede wszystkim na prawnych, organizacyjnych i politycznych problemach ustroju i funkcjonowania administracji publicznej, w szczególności samorządu terytorialnego oraz terenowej administracji rządowej. W szerokim spektrum zainteresowań Profesora znajdujemy również: problematykę ochrony administracyjno-prawnego statusu jednostki (w tym praw i wolności człowieka), wartości i dóbr chronionych prawem, statusu prawnego i działalności organizacji społecznych, prawnej ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, prawa obrony narodowej, prawa ochrony przyrody oraz państwowego prawa wyznaniowego.

W badaniach Jubilata priorytetowe miejsce zajmują – ujmowane w rozmaitych aspektach, z różnej perspektywy i z odmiennych punktów widzenia – problemy prawnoustrojowe władzy lokalnej. Spośród licznych prac poświęconych tej tematyce na uwagę zasługuje zwłaszcza obszerna, przywoływana już monografia *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*. Jest to pierwsze w polskim piśmiennictwie dzieło, w którym w tak twórczy, oryginalny i przejrzysty sposób ukazano, na płaszczyźnie prawnej i politycznej, dwie koncepcje władzy lokalnej. Monografia ta została bardzo wysoko oceniona w środowisku administratywistów, i nie tylko. Dzieło to zostało uhonorowane Nagrodą Indywidualną I stopnia JM Rektora Uniwersytetu Łódzkiego.

Profesor Michał Kasiński może poszczycić się także znaczącymi osiągnięciami dydaktycznymi. Głęboka wiedza, rzetelność, doświadczenie zawodowe i życzliwość Jubilata sprawiły, że prowadzone przez Niego seminaria i wykłady (m.in. z prawa administracyjnego, legislacji administracyjnej, prawa

samorządowego, prawa organizacji społecznych, administracyjno-prawnych problemów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, nauki o administracji, zarządzania publicznego) cieszyły się dużym zainteresowaniem, uznaniem i sympatią studentów. Jubilat był promotorem wielu prac magisterskich. Wypromował dwóch doktorów, otwarty jest trzeci przewodnik doktorski. Działalność dydaktyczna Profesora obejmuje ponadto różnorodne, wysoko oceniane zajęcia na studiach podyplomowych i innych rozlicznych szkoleniach, w szczególności dla kadr kierowniczych administracji rządowej i samorządowej.

Rozbudowana, pełna dokonań aktywność Profesora Michała Kasińskiego została w szczególności doceniona poprzez nadanie Mu licznych odznaczeń i tytułów. Wśród nich znalazły się m.in.: Srebrny Krzyż Zasługi, Medal Komisji Edukacji Narodowej, Złota Odznaka Uniwersytetu Łódzkiego, medal „Za pomoc Strajkującym Studentom” Komitetu Strajkowego Wyższych Szkół Artystycznych w Łodzi, tytuł „Zasłużony dla miasta i gminy Wieruszów”, tytuł „Zasłużony dla Powiatu Wieruszowskiego”, Honorowy Obywatel Miasta i Gminy Piątek.

Jadwiga Glumińska-Pawlic<sup>\*</sup>  
Lidia Zacharko<sup>\*\*</sup>

## SAMOOPODATKOWANIE JAKO SZCZEGÓLNA FORMA WŁADZTWA FINANSOWEGO GMINY

### 1. Zagadnienia wstępne

Artykuł 4 Konstytucji RP stanowi, iż Narodowi powierza się sprawowanie władzy zwierzchniej. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, artykuł ten wyraźnie podkreśla znaczenie obywatela jako decydenta, czy w danej sytuacji ma on wolę sprawowanie władzy za pośrednictwem swoich przedstawicieli, czy też bezpośrednio<sup>1</sup>. Do podstawowych form demokracji bezpośredniej należy zaliczyć: zgromadzenie ludowe, weto ludowe, plebiscyt, inicjatywę ludową oraz referendum. Nazwa „referendum” pochodzi od łacińskiego słowa *refero*, co oznacza m.in. opiniować, referować lub przedstawiać coś do oceny. Jego genezy należy upatrywać w czasach starożytnych, w okresie funkcjonowania republiki rzymskiej oraz miast-państw greckich, gdzie poprzez bezpośrednie głosowanie podejmowano decyzje i rozstrzygano najważniejsze sprawy dla państwa<sup>2</sup>. Jednakże u źródeł współczesnych ustrojów demokratycznych leży koncepcja J.J. Rousseau. Jest to koncepcja takiego modelu rządów, w którym ogół obywateli (suweren) rzeczywiście sprawuje władzę zwierzchnią przez bezpośrednie decydowanie o wszystkich sprawach publicznych, a nie przez reprezentantów wybieranych w wyborach.

---

<sup>\*</sup> Prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

<sup>\*\*</sup> Prof. dr hab. Lidia Zacharko, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

<sup>1</sup> A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 31 i n.

<sup>2</sup> S. Grabowska, *Twory demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 37.

Wymagało to przyjęcia procedury oddawania głosów przez uprawnionych w różnych miejscach, w tym samym czasie, w odniesieniu do tego samego problemu oraz sumowanie wyników głosowania<sup>3</sup>.

Zdaniem R. Stawickiego w znaczeniu prawnym referendum określane jest jako prawo obywateli do decydowania w drodze głosowania o różnych aspektach życia państwa lub jako sposób bezpośredniego decydowania przez osoby uprawnione do głosowania w sprawach o charakterze państwowym na terytorium poszczególnych jednostek samorządowych<sup>4</sup>. Z kolei M. Marczevska-Rytko konstatuje, iż referendum jest złotym środkiem łączącym demokrację przedstawicielską i bezpośrednią<sup>5</sup>.

## 2. Władztwo finansowe a władztwo podatkowe

Pojęcie władztwa finansowego wywodzi się z doktryny francuskiej i zastępuje znane wcześniej w Polsce pojęcie władztwa podatkowego. W znaczeniu potocznym władztwo oznacza prawo, swobodę działania przez podmiot publicznoprawny w określonych sferach – w tym przypadku to prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania samodzielnych decyzji w sprawach podatkowych<sup>6</sup>. Tak rozumiane władztwo podatkowe jest częścią składową szerszej pojętego władztwa finansowego, które jest atrybutem i wyrazem suwerenności państwa jako podstawowego podmiotu publicznoprawnego, które jako szczególny podmiot finansów publicznych o charakterze samoistnym i pierwotnym nie podlega żadnej innej władzy zewnętrznej i wewnętrznej.

---

<sup>3</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 16.

<sup>4</sup> R. Stawicki, *Zarys instytucji referendum jako demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce*, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>5</sup> M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce publicznej*, Lublin 2001, s. 34.

<sup>6</sup> E. Tegler, *Władztwo podatkowe gmin [w:] Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 rok*, red. W. Miemieć, B. Cybulski, Warszawa 1997, s. 375.

Władztwo finansowe państwa wyraża się w czterech podstawowych atrybutach:

- samoistne i wyłączne prawo ustanawiania i emitowania pieniądza państwowego, jako obowiązującego środka płatniczego, i prowadzenia w związku z tym polityki pieniężnej,
- prawo ustanawiania i pobierania dochodów publicznych,
- prawo dokonywania wydatków publicznych,
- prawo administrowania przypadającymi państwu środkami publicznymi (prowadzenie gospodarki finansowej)<sup>7</sup>.

Państwo jest podstawowym, lecz nie jedynym podmiotem publicznoprawnym, natomiast inne podmioty uzyskują taki status tylko z jego nadania, jeśli wypełniają funkcje publiczne w ramach określonego porządku prawnego. Pojawienie się innych – obok państwa – podmiotów publicznych rodzi potrzebę przekazywania im części władztwa finansowego. Nie wszystkie jednak atrybuty władztwa finansowego mogą być im przekazane bez narażenia suwerenności państwa. Oddanie części atrybutów oznacza ograniczenie władztwa państwa i wymaga od niego niewkraczania w dziedzinę zastrzeżone dla innych podmiotów. Samoograniczenie władztwa finansowego nawiązuje aktualnie do reguł pozaprawnych i wiąże się z ideologią i przyjętym systemem wartości państwa prawnego<sup>8</sup>.

W literaturze wyróżnia się trzy rodzaje kompetencji, jakie mogą przysługiwać państwu, regionom autonomicznym i samorządowi terytorialnemu w zakresie dochodów publicznych, a zwłaszcza podatków<sup>9</sup>:

- kompetencja do stanowienia przepisów prawnych wprowadzających podatki,
- kompetencja do przejmowania wpływów z poszczególnych podatków,
- kompetencja do administrowania w zakresie poszczególnych podatków.

Zasady podziału atrybutów władztwa finansowego w zakresie stanowienia oraz pobierania dochodów i dokonywania wydatków na zadania publiczne

<sup>7</sup> T. Dębowska-Romanowska [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2000, s. 6.

<sup>8</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 17–18.

<sup>9</sup> Podział taki zaproponował A. Borodo, *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Toruń 1993, s. 17–20.



mają z reguły ograniczony – konstytucyjny charakter. Wyrażają się w dwóch podstawowych sferach:

- podziału kompetencji w zakresie stanowienia prawa,
- podziału kompetencji w zakresie stosowania prawa – poboru dochodów publicznych oraz prowadzenia związanej z tym polityki, a także swobodnego kształtowania wydatków.

Konstytucyjne przekazanie uprawnień do stanowienia dochodów publicznoprawnych na inny wewnętrzny podmiot publiczny określane jest jako autonomia finansowa, natomiast przekazanie uprawnień do poboru danin publicznych oraz stosowania związanej z tym polityki finansowej – w granicach prawa – definiowane jest jako decentralizacja<sup>10</sup>. To ostatnie pojęcie nie jest jednak pojmowane jednolicie, zarówno na gruncie teorii, jak i norm prawnych. Na nieporozumienia wokół problemu decentralizacji zwracał w literaturze uwagę między innymi E. Ruśkowski, podnosząc, że pojęcie decentralizacji należy rozumieć zgodnie z jego semantycznym znaczeniem: jako przekazywanie uprawnień i środków ze szczebla centralnego na rzecz samorządu terytorialnego, traktowanego jako całość, tj. niezależnie od jego szczebla<sup>11</sup>.

Władztwo finansowe samorządu terytorialnego gwarantuje art. 167 Konstytucji RP, który zapewnia mu odpowiednie wyposażenie w dochody publiczne, tzn. proporcjonalnie do potrzeb wyznaczonych przez zakres zadań rzeczowych własnych lub zleconych. Natomiast władztwo podatkowe samorządu terytorialnego zostało wyrażone w art. 168, w którym to przepisie po raz pierwszy w polskich regulacjach konstytucyjnych zostało *expressis verbis* wyrażone władztwo podatkowe społeczności lokalnych, ale o wąskim zakresie przedmiotowym, bowiem obejmuje ono wyłącznie podatki i opłaty lokalne. Władztwo to nie rozciąga się jednak na władzę normodawczą<sup>12</sup>, co oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego nie ma prawa samodzielnego nakładania przymusowych świadczeń pieniężnych o charakterze daninowym w stosunku do podmiotów znajdujących się w obrębie jej władzy w celu pokrycia swoich potrzeb.

<sup>10</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa...*, s. 18.

<sup>11</sup> E. Ruśkowski, *Decentralizacja finansowa a komunalizacja finansów publicznych* [w:] *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997, s. 10–11.

<sup>12</sup> T. Dębowska-Romanowska [w:] *Prawo finansowe...*, s. 7.

Uprawnienia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia przepisów prawa podatkowego są niewielkie i dotyczą tylko rad gmin, bowiem innym jednostkom samorządu terytorialnego nie przyznano własnych podatkowych źródeł dochodów. Granice tworzenia prawa zakreślone zostały przez Konstytucję, a zwłaszcza przez art. 217, który stanowi, że nakładanie podatków i innych danin publicznych, a także określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych oraz zasad przyznawania ulg, umorzeń i określania kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Przepis ten formułuje wprost zasadę wyłączności ustawowej w sprawach podatkowych i kładzie kres możliwościom regulowania ich w drodze innych aktów prawnych. Natomiast powoływany już art. 168 jest przepisem szczególnym, który daje jednostkom samorządu terytorialnego prawo ustalania wysokości podatków i opłat w granicach ustalonych w ustawie, a zatem kompetencja ta nie wynika z ogólnej zasady ich autonomii, ale wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Realne władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego ogranicza się więc aktualnie wyłącznie do gmin i wynika z przepisów ustaw, które przewidują podejmowanie przez rady gmin uchwał w ściśle określonych kategoriach spraw. I chociaż katalog uprawnień rad gmin w zakresie tworzenia przepisów prawa podatkowego wydaje się szeroki, to jednak faktyczne ich władztwo podatkowe jest niewielkie, a zakres przyznanych uprawnień bardzo wąski. Naturalna jest więc pokusa – mimo ustawowych ograniczeń – ich rozszerzania w praktyce stanowienia lokalnego prawa podatkowego<sup>13</sup>. Procesom tym sprzyja także brak dostatecznej precyzji w formułowaniu tekstów prawnych przez ustawodawcę, jak również niespójność systemu podatkowego, co prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych, które uwidoczniają się nawet w orzecznictwie NSA i SN.

Należy zauważyć, że kompetencje do wydawania norm prawnych umożliwiających wprowadzanie podatków oraz kształtujących ich konstrukcję w państwach unitarnych przysługują prawie wyłącznie organom ustawodawczym państwa. Jednostki samorządu terytorialnego mają niewielkie

<sup>13</sup> Por. J. Glumińska-Pawlic, *Władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, red. A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol, Lublin 2011, s. 111–128; M. Paczocha, *Granice władztwa podatkowego gmin*, „Finanse Komunalne” 2000/6, s. 5 i n.

Publikacja omawia najistotniejsze, a jednocześnie najbardziej aktualne problemy związane z wykonywaniem władzy w rozległej przestrzeni administrowania publicznego. W książce wydzielono cztery części, obejmujące:

- istotę, determinanty i cechy władzy publicznej,
- różne aspekty władztwa administracyjnego,
- władzę na tle wybranych regulacji materialnego prawa administracyjnego,
- władzę w obszarze postępowania administracyjnego.

Autorzy szczególną uwagę zwrócili na optymalizację metod, sposobów i przesłanek korzystania przez podmioty administracji z kompetencji władczych, kontroli działań podejmowanych w tym zakresie oraz możliwości skutecznej realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu środków o charakterze niewładczym.

Książka zawiera artykuły napisane przez uczestników konferencji naukowej zorganizowanej 20 listopada 2019 r. przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników administracji publicznej, sędziów, radców prawnych, adwokatów, a także pracowników naukowych i studentów.

**Zofia Duniewska** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

**Renata Lewicka** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka wielu publikacji.

**Marek Lewicki** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autor wielu publikacji.



9 788382 236729 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8223-672-9



9 788382 236729

#### ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL