

# **KWARTALNIK**

## Prawno-Finansowy

### **Rada naukowa:**

Prof. dr hab. Wiesława Miemiec (przewodnicząca)

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

Prof. UW r dr hab. Krystyna Sawicka

Prof. JUDr Petr Mrkývka, Ph. D

Prof. Dr. Elena V. Chernikova

Assoc. prof. Lilia Abramchik

### **Komitet redakcyjny:**

Prof. dr hab. Wiesława Miemiec (redaktor naczelny)

Prof. dr hab. Paweł Borszowski (za-ca redaktora naczelnego)

Prof. UW r dr hab. Witold Srokosz (za-ca redaktora naczelnego)

Dr Paweł Lenio (sekretarz)

Dr Artur Halasz (sekretarz)

### **Redaktorzy tematyczni:**

Prof. UW r dr hab. Patrycja Zawadzka (prawo bankowe i rynków finansowych)

Prof. UW r dr hab. Katarzyna Kopyściańska (prawo podatkowe)

Dr hab. Przemysław Pest (prawo finansów publicznych)

# **KWARTALNIK**

## Prawno-Finansowy

**1/2019**

Redaktor naczelny Prof. dr hab. Wiesława Miemiec

**Projekt okładki i layout:**

Marta Kubiak · [www.serw.us](http://www.serw.us)

**Korekta językowa:**

Tomasz Kalota · [iKontekst.pl](http://iKontekst.pl)

**Wydawca:**

Uniwersytet Wrocławski – Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytetu Wrocławskiego, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław

**ISSN 2544-8382**

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

Copyright by Uniwersytet Wrocławski

Wrocław 2019 r.

**Redakcja czasopisma:**

„Kwartalnik Prawno-Finansowy”

Katedra Prawa Finansowego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

ul. Uniwersytecka 22/26

50-145 Wrocław

# SPIS TREŚCI

## Artykuły

W. Modzelewski

*Wpływ uczestników procesu tworzenia materialnego prawa podatkowego na efektywność fiskalną podatków* ..... 7

Z. Ofiarski

*Zasady wymiaru i poboru oraz przeznaczenie opłat portowych* ..... 23

I. Czaja-Hliniak

*Zasady wymiaru i poboru oraz przeznaczenie opłat portowych*..... 42

E. Feret

*Przejawy władztwa finansowego na szczeblu samorządowym – wybrane zagadnienia*..... 60

M. Ofiarska

*Zasady i tryb udzielania dotacjelowych dla gmin i powiatów na budowę i remonty dróg lokalnych w ramach programów wieloletnich* ..... 86

M. Bogucka-Felczak

*System korekcyjno-wyrównawczy a konstytucyjnie założona koncepcja samorządu terytorialnego* ..... 104



**Prof. dr hab. Witold Modzelewski**

UNIwersytet Warszawski

ORCID ID: 0000-0002-6449-9897

## **Wpływ uczestników procesu tworzenia materialnego prawa podatkowego na efektywność fiskalną podatków**

### **How the creators of, and contributors to, material tax law impact the fiscal efficiency of taxes**

#### **Streszczenie**

Efektywność fiskalna podatków, w których zobowiązania podatkowe powstają z mocy prawa, w podstawowym zakresie zależy od jakości stanowionego prawa podatkowego. Wynika to z zasady bezpośredniości stosowania przepisów prawa przez podatników i płatników, którzy samodzielnie dokumentują, ewidencjonują, deklarują i rozliczają te podatki.

Wpływ organów podatkowych na efektywność fiskalną tych podatków ogranicza się do działań *ex post* oraz działalności prewencyjnej. Jakość stanowionego materialnego prawa podatkowego zależy przede wszystkim od procesu legislacyjnego, aktywności jego uczestników a zwłaszcza wpływu podmiotów zainteresowanych unikaniem opodatkowania.

Przedmiotem referatu jest zdefiniowanie uczestników tego procesu, analiza istoty jawnych i niejawnych sporów powstałych w trakcie tworzenia przepisów prawa oraz określenie warunków chroniących ten proces przed jego patologizacją.

Szczególne znaczenie w analizie tego zagadnienia ma zdefiniowanie interesu publicznego oraz określenie zasad działalności lobbingowej prowadzonej przez bezpośrednich interesariuszy oraz podmioty zainteresowane obniżeniem efektywności fiskalnej podatku.

**Słowa kluczowe:** materialne prawo podatkowe, efektywność fiskalna

## **Abstract**

The fiscal efficiency of the taxes in respect of which the tax liabilities occur by operation of law, is basically conditional upon the quality of the statutory (codified) tax law. This is implied by the principle of direct application of the laws and regulations by those payers and taxpayers (persons taxable) who document, evidence, declare, and settle such taxes.

The impact of tax authorities on the fiscal efficiency of such taxes is limited to ex-post action and preventive activities. The quality of the statutory/codified material tax law is primarily dependent on the legislative process, the activity of its participants and, in particular, on the influence of entities seeking to avoid taxation.

The present paper seeks to define the participants of/contributors to the process in question, to analyse the essentialities of the overt and secret disputes occurring in the course of making the law, and to determine the conditions preventing the process against pathologisation.

Of particular importance for analysis of this particular issue is definition of public interest and determination of the rules for lobbying activity pursued by direct stakeholders and entities seeking to have the fiscal efficiency of tax reduced.

**Keywords:** material tax law, fiscal efficiency

## **1. Wprowadzenie**

Obiektywnie jedną z najważniejszych przyczyn najgłębszego w najnowszej historii spadku efektywności fiskalnej głównych podatków pośrednich (podatku od towarów i usług i akcyzy) oraz podatków dochodowych jest pogarszająca się jakość prawa stanowionego, w tym zwłaszcza materialnego prawa podatkowego<sup>1</sup>. Oczywiście były i są inne przyczyny

---

<sup>1</sup> Poza zakresem zainteresowania jest proces tworzenia prawa wspólnotowego, którego implementacja miała i ma również istotny wpływ na efektywność fiskalną podatków, z reguły negatywny.



tego zjawiska: chcąc na wstępie sklasyfikować je w sposób poprawny i kierując się zasadą następstwa zdarzeń, przyczyny spadku efektywności fiskalnej tych podatków należy podzielić na cztery grupy:

- 1) stanowienie **wadliwych przepisów prawa**, które pozwalają na legalną lub obciążoną niewielkim ryzykiem ucieczkę od opodatkowania lub uzyskiwanie nienależnych zwrotów podatków,
- 2) **wadliwa interpretacja** (urzędowa lub sądowa) obowiązujących przepisów, która toruje drogę ucieczce od podatków lub uzyskiwaniu nienależnych zwrotów: istotą wadliwości tych działań jest wypaczenie treści „interpretowanych” przepisów w ten sposób, że pośrednio lub bezpośrednio legalizuje się powyższe zjawiska,
- 3) opieszałość, nieporadność lub wręcz **bezczynność organów podatkowych oraz organów kontroli podatkowej lub skarbowej (celno-skarbowej)**, które nie interesują się sprzeczną z prawem ucieczką od podatków lub uzyskiwaniem nienależnych zwrotów: przyczyny tych zaniechań są z reguły bardzo złożone – od braku profesjonalizmu urzędniczego do świadomego tolerowania patologii,
- 4) **nieproporcjonalność stosowanych kar** w stosunku do korzyści osiągniętych z tytułu nielegalnej ucieczki od podatków oraz uzyskiwania nienależnych zwrotów: idzie tu nie tylko o sankcje podatkowe, lecz również karne i karne-skarbowe.

Problem głębokiego spadku efektywności fiskalnej podatków może być również analizowany z perspektywy fenomenologii zachowań podmiotów stosujących przepisy prawa podatkowego lub niestosujących tych przepisów<sup>2</sup>. Trzeba opisywać te zachowania, klasyfikować metody wyłudzeń oraz mierzyć ich „efektywność” (czyli kontrefektywność) fiskalną. Zachowania te są jednak groźne dopiero wtedy, gdy następuje bezpośrednio lub pośrednio przyzwolenie szeroko rozumianej władzy publicznej, które przyjmuje formy wymienione w pkt. 1–4. Dlaczego następuje akceptacja tego rodzaju zachowań? Jest to chyba najważniejsze pytanie dotyczące współczesnego systemu podatkowego, na które trzeba

<sup>2</sup> Celowo nie używam tu słowa „podatników”.

kiedys znaleźć odpowiedź. Większość piśmiennictwa dotyczącego metod wyłudzeń podatku od towarów i usług i akcyzy oraz sposobów „optymalizacji” opodatkowania podatkami dochodowymi pomija milczeniem przyczyny rozwoju i upowszechnienia tych zjawisk. W sposób dorozumiany patologię tłumaczy się tradycyjnie chciwością, czyli wrodzonymi skłonnościami samych podatników; „każdy (jakoby) chowa w sobie zamiar oszukania fiskusa”. Być może tak jest. Lecz bez publicznego przyzwolenia, a zwłaszcza wieloletniego tolerowania tych zachowań przez prawodawcę, organy podatkowe oraz sądownictwo, patologie te nie doprowadziłyby do tak wysokich strat w dochodach podatkowych.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza przyczyn spadku efektywności fiskalnej podatków, które wymieniono w pkt. 1, czyli prawa stanowionego jako sprawcy tego spadku, na przykładzie prawa regulującego podatek od towarów i usług.

2. Przepisy materialnego prawa podatkowego sprzyjają obniżaniu lub wręcz powodują spadek efektywności fiskalnej podatku w następujący sposób:

- a) wywołując skutek bezpośredni, czyli poprzez wadliwe przepisy, których treść pozwala na ucieczkę od opodatkowania lub uzyskanie nienależnych zwrotów,
- b) poprzez zaniechania legislacyjne, czyli brak wprowadzenia koniecznych, niekiedy wręcz oczywistych zmian w treści wadliwych przepisów prawa, które usunęłyby przyczyny lub utrudniły ucieczkę od opodatkowania oraz uzyskanie nienależnych zwrotów.

Zaniechania, o których mowa w pkt b), są poza przedmiotem niniejszego artykułu, lecz bezspornie stanowią równie istotną przyczynę spadku efektywności fiskalnej podatków. Można podejmować próby ich klasyfikacji, lecz najczęściej są zjawiskiem unikatowym. Z reguły „mechanizm” ich powstania jest następujący: obowiązuje przepis, który ewidentnie sprzyja np. ucieczce od opodatkowania, wymaga on

zmiany lub uchylenia, lecz władza publiczna nie robi tego, tolerując straty w dochodach budżetowych<sup>3</sup>. Może to być wynikiem nie tylko niekompetencji czy opieszałości, lecz również lobbingu.

Przepisy materialnego prawa podatkowego, które powodują lub przyczyniają się do obniżenia efektywności podatków (ad a), mogą mieć różną postać i treść. Od strony funkcjonalnej można je podzielić na następujące grupy:

- 1) przepisy powodujące bezpośrednio utratę dochodów budżetowych, które nie są formalnie ulgami czy zwolnieniami podatkowymi (**ukryte przywileje**),
- 2) przepisy, które zastępują faktyczne opodatkowania określonych czynności lub stanów opodatkowaniem formalnym, nierodzącym zobowiązania podatkowego (**pozorne opodatkowanie**)<sup>4</sup>,
- 3) przepisy wprowadzające prawo do zwrotu podatku w miejsce faktycznego opodatkowania (**ukryta likwidacja opodatkowania**),
- 4) przepisy umożliwiające tworzenie pozornych czynności lub zdarzeń podlegających (jakoby) opodatkowaniu, które są niezbędne dla ucieczki od opodatkowania przez inne podmioty („**transakcje optymalizacyjne**”),
- 5) przepisy umożliwiające tworzenie fikcyjnych podatników, którzy są niezbędnym uczestnikiem pozornych transakcji lub wyłudzeń zwrotów (**pozorni podatnicy**).

Należy zwrócić uwagę, że powyższe przepisy skutkujące rzeczywistą lub formalną legalizacją ucieczki od opodatkowania, która przestaje być działaniem bezprawnym, sprzyjają również działaniom nielegalnym wywołującym podobny skutek. W części piśmiennictwa podatkowego usilnie przeciwstawia się legalną ucieczkę od opodatkowania ucieczce nielegalnej. W sensie formalnym każda ucieczka od opodatkowania jest legalna dopóki nie zostanie udowodnione naruszenie prawa, a jest to

---

<sup>3</sup> Zaniechania te trwają niekiedy wiele lat, a ich tolerowanie tłumaczy się koniecznością „ostrożnego reformowania systemu podatkowego”.

<sup>4</sup> Najlepszym tego przykładem jest „opodatkowanie” nabycia wewnątrzspółnotowego towarów i importu usług w podatku od towarów i usług.

w przypadku prawa podatkowego proces długotrwały i bardzo kosztowny<sup>5</sup>. Zdecydowana większość przypadków ucieczki od podatków musi się wiązać z działaniem co najmniej pozornym lub wręcz z fałszowaniem dokumentów, a zwłaszcza faktur. Aby zalegalizować określony stan faktyczny, który daje korzyści podatkowe, z reguły trzeba przeciw:

- tworzyć „podmiot optymalizacyjny”, który wystawia odpowiednie dokumenty,
- „podmiot optymalizacyjny” musi wykonać określone „czynności”, które często mają miejsce tylko na papierze.

Całość tych działań zbudowana jest na założeniu, że „nikt nie udowodni pozorności lub fikcyjności działań”. Zewnętrzną postacią tych działań jest „ubranie” zachowań pozornych w szaty obejścia prawa, gdzie „pozorność” ukrywa się pod „sztuczną rzeczywistością”. Należy zgodzić się z dość niepoprawną tezą, że wszystkie ogólne przepisy wprowadzające tzw. klauzule przeciwko unikaniu opodatkowania lub nadużyciu prawa podatkowego faktycznie służą legalizacji działań pozornych lub wręcz fikcyjnych.

3. W tej części niniejszego artykułu zostały omówione najważniejsze przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, które sprzyjały ucieczce od opodatkowania lub uzyskiwaniu nienależnych zwrotów podatku<sup>6</sup>.

Na podstawie art. 109 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 listopada 2008 r., w razie stwierdzenia, że podatnik w złożonej deklaracji podatkowej wykazał kwotę zobowiązania podatkowego niższą od kwoty należnej lub kwotę zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego wyższą od kwoty należnej, właściwy organ określał wysokość tego zobowiązania lub kwotę

<sup>5</sup> Z zasady jest również nieefektywny fiskalnie, bo podatnik (zarówno ten pozorny, jak i rzeczywisty) jest w stanie ukryć majątek i wyeliminować możliwość wyegzekwowania zaległości z jego majątku.

<sup>6</sup> Przykłady omówione w niniejszym artykule zostały zaczerpnięte z Raportu Instytutu Studiów Podatkowych z 2018 r., który został opracowany na zlecenie Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP (raport niepublikowany).

zwrotu w prawidłowej wysokości oraz – co najważniejsze – **ustalał dodatkowe zobowiązanie podatkowe** w wysokości odpowiadającej 30% kwoty zniżenia tego zobowiązania lub zawyżenia kwoty zwrotu. Przepisy te miały odpowiednie zastosowanie, gdy podatnik zawyżył kwotę nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następne okresy lub gdy wykazał w deklaracji podatkowej i otrzymał kwotę zwrotu podatku, a powinien wykazać kwotę zobowiązania podatkowego podlegającą wpłacie do urzędu skarbowego, a także gdy nie złożył deklaracji podatkowej oraz nie wpłacił kwoty zobowiązania podatkowego. Sankcja nie mogła być jednak nałożona, jeżeli podatnik skorygował odpowiednio deklarację przed wszczęciem kontroli i uiścił kwotę zaległości z odsetkami za zwłokę. Właściwy organ nie ustalał również dodatkowego zobowiązania podatkowego, gdy zniżenie zobowiązania podatkowego lub zawyżenie kwoty różnicy podatku lub kwoty zwrotu podatku naliczonego wiązało się z przedwczesnym ujęciem podatku należnego z tytułu dostawy lub świadczenia usługi.

Uchylenie tych przepisów nastąpiło z inicjatywy rządowej, lecz było również przedmiotem jawnego lobbingu podmiotów zajmujących się międzynarodowym unikaniem opodatkowania. Lobbing ten wprowadzał w błąd Sejm RP, gdyż przytaczał fałszywe argumenty, że przepisy te są (jakoby) niezgodne z prawem UE. Ustawodawca z dniem 1 grudnia 2008 r. uchylił przepisy dotyczące powyższych sankcji ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

W uzasadnieniu ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw stwierdzono, że „[...] Uchylenie ust. 4–8 w art. 109 eliminuje funkcjonowanie w przepisach o podatku od towarów i usług tzw. sankcji, tj. dodatkowego zobowiązania podatkowego ustalanego w przypadkach zniżenia zobowiązania podatkowego przez podatnika. Odstąpienie od stosowania tego rozwiązania wychodzi na przeciw oczekiwaniom przedsiębiorców [...]”, co można uznać za kpinę.

Od dnia 1 kwietnia 2011 r. na dwa lata (do dnia 31 marca 2013 r.) faktycznie **wprowadzono stawkę 0% tego podatku dla wszystkich podatników sprzedających wszelkie towary na terytorium kraju**, którzy mieli tylko tzw. podmiotowość rejestracyjną (brak siedziby lub stałego miejsca działalności albo stałego miejsca zamieszkania w Polsce). Zgodnie z nowelizacją ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy Prawo o miarach, w art. 17 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. wprowadzono przywilej tzw. krajowego odwrotnego obciążenia w przypadku sprzedaży wszystkich towarów (bez wyjątku) na terytorium kraju przez podatników, którzy nie mieli w Polsce siedziby lub miejsca zamieszkania lub stałego miejsca prowadzenia działalności<sup>7</sup>.

Przed dniem 1 kwietnia 2011 r. obowiązywała zasada, że rejestracja podmiotów zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. dla potrzeb podatku skutkowała tym, że stawał się on podatnikiem na zasadach ogólnych – na tym dostawcy ciążył obowiązek podatkowy z tytułu dostawy towarów. Zmiana wprowadzona tą nowelizacją polegała na tym, że obowiązek podatkowy z tego tytułu ciążył formalnie na nabywcy będącym podatnikiem tego podatku. Dzięki tym przepisom wystarczyło wywieźć z Polski towar i go zaraz przywieźć, aby móc zaoferować go bez podatku należnego<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Wyciąg z uzasadnienia ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz- Prawo o miarach (Dz. U. z 2011 r. Nr 64, poz. 332): „[...] W art. 17 ust. 2 proponuje się, aby w przypadku, gdy świadczącym usługi lub dokonującym dostawy towarów na terytorium kraju jest podmiot nieposiadający siedziby, stałego miejsca zamieszkania lub stałego miejsca prowadzenia działalności na terytorium kraju, podatnikiem z tytułu tych czynności był zawsze usługobiorca lub nabywca towarów. Obecnie przepisy w takich przypadkach wskazują, że podatnikiem jest usługobiorca lub nabywca towarów, ale z wyjątkiem przypadków, gdy usługodawca lub dokonujący dostawy towarów rozliczy należny podatek (od tego wyjątku są pewne odstępstwa, np. dostawa gazu w systemie gazowym). Obecne uregulowania mogą prowadzić do nieporozumień co do tego, kto i kiedy powinien (może) rozliczyć podatek. Prostszy sposóbem zarówno dla podatników, jak i administracji podatkowej jest wprowadzenie zasady, że w tego rodzaju transakcjach zawsze podatek rozlicza nabywca usługi lub towaru (wyjątkiem od tej zasady byłyby usługi związane z nieruchomościami świadczone przez podmiot, który zarejestrował się dla VAT w Polsce) [...]”.

<sup>8</sup> Tak handlowano w Polsce m.in. stalą, materiałami budowlanymi, paliwami i wieloma innymi towarami. Tym samym każdy (bez wyjątku) towar formalnie pochodzący z innego państwa

Luka ta była jednak zbyt czytelna, więc „po cichu” zlikwidowano ją z dniem 1 kwietnia 2013 r. (art. 1 pkt 14 lit. a) ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw). Prawdopodobnie wprowadzenie tej luki było wynikiem „inwestycji legislacyjnej”, która miała dać komuś możliwość ucieczki od opodatkowania i uzyskania „legalnych” zwrotów<sup>9</sup>.

Od 2004 r. występują aż cztery grupy przypadków, **gdy podatnikami są nabywcy towarów lub usługobiorcy**. Obok tradycyjnego importu usług, który występował już w latach 1993–2004, pojawiło się:

- 1) nabycie wewnątrzwspólnotowe towarów,
- 2) nabycie towarów lub usług od podatnika innego państwa, gdy miejscem dostawy (świadczenia) jest Polska,
- 3) nabycie usług, gdy zarówno usługodawca jak i usługobiorca są podatnikami tego podatku a miejscem świadczenia usługi jest Polska,
- 4) nabycie towarów w analogicznym jak w pkt. 3 przypadku.

W przypadku 1) i 2) istnieje w pewnym sensie obiektywna konieczność wprowadzenia tej koncepcji, ponieważ podmiot wykonujący czynność jest poza polską jurysdykcją. Można wtedy albo formalnie opodatkować polskiego kontrahenta gdy jest podatnikiem (jeżeli nabywa towary lub usługi jako podatnik), albo trzeba kazać wykonującemu czynność niezarejestrowanemu podmiotowi przymusowo opodatkować te

---

UE mógł być sprzedany w kraju bez podatku należnego, co dawało nieograniczone pole dla swoistych transakcji optymalizacyjnych ze szkodą dla krajowych podatników, którzy musieli oferować towary wraz z podatkiem należnym. Doprowadziło to nie tylko do spadku dochodów budżetowych w tym okresie oraz nieuczciwej konkurencji w stosunku do krajowych producentów, lecz również do zniszczenia części handlu hurtowego posiadającego magazyny na terytorium kraju, który również musiał oferować towary wraz z podatkiem należnym.

<sup>9</sup> Wyciąg z uzasadnienia ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 35): „[...] Istotną zmianą jest dodanie w przypadku podatników nabywających towary od dokonującego ich dostawy na terytorium kraju podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej oraz stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju wymogu braku rejestracji tego podatnika zgodnie z art. 96 ust. 4 (art. 17 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy o VAT). Dotychczasowa analiza dokonywanych przez tego rodzaju podmioty transakcji towarowych nie wskazuje, aby był to segment podatny na nadużycia podatkowe bardziej niż w przypadku transakcji dokonywanych przez podmioty krajowe. Proponuje się zatem we wskazanym zakresie odejście od stosowania zasady odwróconego obciążenia i rozliczania tych transakcji na zasadach ogólnych [...]”.

czynności. Drugi sposób ma wiele wad, bo podmiot ten może bezkarnie nie podporządkować się temu nakazowi; może również nie zapłacić należnych zobowiązań, a ich egzekucja z majątku podmiotu zagranicznego jest z zasady nieefektywna. Wątpliwości (i to zasadnicze) budzi sens zmiany podmiotu podatku w przypadkach wymienionych w pkt. 3) i 4). Jeżeli obie strony czynności są podatnikami, a miejscem świadczenia jest Polska, to po co zmieniać podmiot podatku na nabywcę (usługobiorcę)? W jednym przypadku mogłoby to być uzasadnione fiskalnie: gdy nabywcą towarów (usługobiorcą) jest podatnik zwolniony podmiotowo. Wtedy jego podatek należny z tytułu zakupu jest jego zobowiązaniem podatkowym. Gdy jednak nabywca (usługobiorca) – czyli podatnik – nabywa towar (usługę) do czynności dających prawo do odliczenia? Nie występuje tu jakiegokolwiek zobowiązanie fiskalne, bo jego podatek należny równa się podatkowi naliczonemu. Budżet bezpośrednio na tym traci, gdyż dostawca (usługodawca) niebędący podatnikiem nie ponosi żadnego ciężaru podatkowego (brak podatku należnego), wykonujący czynność ma jednak prawo do zwrotu różnicy podatku, gdyż krajowe odwrotne obciążenie rodzi ten sam skutek prawny co stawka 0%. Nabywca (usługobiorca), czyli podatnik, nie ponosi jakiegokolwiek ciężaru z tego tytułu, bo jego podatek należny jest jednocześnie podatkiem naliczonym<sup>10</sup>.

Poprzez ciągłe wydłużanie w latach 2011–2015 listy towarów i usług, które są objęte tym przywilejem, zwłaszcza:

- sprzedaż praw do emisji gazów cieplnych – 2011 r.<sup>11</sup>,

<sup>10</sup> Aby wyłudzić nienależny zwrot podatku, wystarczyło kupić i sprzedać towary objęte krajowym odwrotnym obciążeniem; nie trzeba go nawet pozornie wywozić za granicę w celu wykazania stawki 0% z tytułu WDT.

<sup>11</sup> Wyciąg z uzasadnienia zmiany ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach z dnia 18 marca 2011 roku (Dz. U. z 2011 r. Nr 64, poz. 332): „[...] W ww. przepisach zaproponowano regulacje, których celem jest zmiana w systemie naliczania i odliczania podatku od towarów i usług w obrocie surowcami wtórnymi – złomem oraz w handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych. Zmiana ta polega na przesunięciu, w przypadku gdy sprzedawca i nabywca są podatnikami, o których mowa w art. 15, obowiązku podatkowego rozliczenia podatku od towarów i usług z tytułu dostawy złomu oraz przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych ze sprzedawcy na nabywcę. Jednocześnie nabywcom i usługobiorcom przysługiwałoby prawo do odliczenia podatku jako podatku naliczonego na ogólnych zasadach, który z tytułu dokonania na ich rzecz dostawy lub świadczenia usług byłoby u nich podatkiem



- dostawa złomu, odpadów i surowców wtórnych – również w 2011 r.,
- dostawa stali i miedzi – 2013 r.,
- dostawa pozostałych metali kolorowych i większość elektroniki – 2015 r.,

liczba deklaracji ze zwrotem podatku wzrastała z każdym rokiem (do jednego miliona rocznie). Wykluczało to możliwość ich rzetelnego sprawdzenia przez organy skarbowe.

Występowała tu również charakterystyczna prawidłowość: po objęciu danego towaru owym przywilejem gwałtownie rosła sprzedaż tych towarów na rynku krajowym i natychmiast spadały obroty wewnątrzspółnotowe. Powód tego fenomenu jest bardzo prosty: aby wyłudzić zwroty podatku przy pomocy obrotu tymi towarami, nie trzeba ich jałowo wozić tam i z powrotem do innych państw członkowskich UE. Najbardziej spektakularnym przypadkiem były wyroby stalowe, których sprzedaż w kraju po objęciu tym przywilejem – według opublikowanych danych – wzrosła o prawie 100%, zaś obroty wewnątrzspółnotowe (wywóz i przywóz) spadły o ponad połowę.

Wbrew uporczywej dezinformacji, że rozszerzenie na kolejne grupy wyrobów i usług krajowego odwrotnego obciążenia (załącznik nr 11 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r.) prowadziło (jakoby) do zmniejszenia wyłudzeń zwrotów tego podatku, było wręcz odwrotnie. Publiczne dane na temat dochodów budżetowych potwierdzają tezę, że w tym okresie nastąpił realny, a nawet nominalny spadek dochodów budżetowych oraz stale rosła luka podatkowa. Lata 2011–2015 są okresem najgłębszego należnym. Zaproponowane rozwiązania odpowiadają przepisom unijnym. Na stosowanie mechanizmu polegającego na przesunięciu obowiązku zapłaty podatku VAT na osobę, na rzecz której jest dokonywana dostawa złomu lub świadczona jest usługa przeniesienia uprawnień do emisji ww. gazów, zezwalają odpowiednio przepisy art. 199 i 199a ust. 1 lit. a dyrektywy 2006/112/WE, które stanowią odpowiedź na obserwowaną skalę oszustw podatkowych w tych sektorach. Wprowadzane rozwiązanie ma na celu zwalczanie nadużyć finansowych w sektorze handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (nadużycia tego rodzaju zostały wskazane przez administracje podatkowe niektórych państw członkowskich jako istotny problem). W wyniku zaproponowanych zmian polegających na wprowadzeniu mechanizmu odwrotnego obciążenia do transakcji handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych odbywających się między podatnikami VAT, to usługobiorca stanie się odpowiedzialny za zapłatę podatku VAT i w praktyce jednocześnie będzie deklarował oraz odliczał ten podatek [...]”.

realnego spadku udziału dochodów z tego podatku w PKB; nie zrealizowano nawet bardzo skromnych prognoz dochodów za poszczególne lata, a rosły wyłącznie zwroty tego podatku i zaległości podatkowe.

Wprowadzenie **miejsca świadczenia usług na rzecz podatników na podstawie kryterium tzw. miejsca świadczenia działalności gospodarczej usługobiorcy** (art. 28b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie ustawy z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług<sup>12</sup>) faktycznie legalizuje brak opodatkowania tych usług, gdy zostanie stworzony pozorny usługobiorca w innym państwie; stało się to legalnym i powszechnie wykorzystywanym sposobem unikania opodatkowania. W dowolnym kraju (najlepiej spoza UE) tworzono spółki, które „nabywały” od naszych prawdziwych kontrahentów usługi (jak najbardziej prawdziwe), np. transportu lub spedycji. Kontrahent nie musiał płacić podatku, bo te usługi były również objęte – podobnie jak w przypadku krajowego odwrotnego obciążenia – kryptostawką 0%. Następnie owe spółki zagraniczne „refakturowały” te usługi na podmiot krajowy, gdyż tzw. import usług też nie jest faktycznie opodatkowany (podatek należny równa się podatkowi naliczonemu). Nikt nic nie płacił do budżetu, a pozornie rosły obroty handlu zagranicznego i PKB. Wprowadzenie miejsca świadczenia usług na rzecz podatników na podstawie kryterium tzw. miejsca świadczenia działalności gospodarczej usługobiorcy wynikało z implementacji do przepisów o podatku od towarów i usług zmian wprowadzonych dyrektywą Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE<sup>13</sup>. W konkluzji należy wskazać, że wszystkie powyższe przepisy

<sup>12</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 195, poz. 1504.

<sup>13</sup> Wyciąg z uzasadnienia ustawy z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2009 r. Nr 195, poz. 1504): „[...] W art. 28b proponuje się wprowadzić fundamentalną zmianę, jaką jest modyfikacja ogólnej zasady dotyczącej miejsca świadczenia usług w transakcjach między podatnikami (w pojęciu zdefiniowanym w art. 28a) z miejsca siedziby usługodawcy na miejsce siedziby usługobiorcy. Należy zaznaczyć, że obecnie obowiązująca generalna zasada określająca miejsce świadczenia usług w miejscu, gdzie usługodawca ma swoją siedzibę, w dużej mierze skutkuje opodatkowaniem usług tam, gdzie dochodzi do ich konsumpcji. Jednakże istnieje szereg usług, których specyfika pozwala na świadczenie ich na odległość, w wyniku czego faktyczna ich konsumpcja nie odbywa się w państwie członkowskim usługodawcy, lecz usługobiorcy. Może to prowadzić – ze względu na różnice w wysokości stawek VAT

powstały z inicjatywy rządowej, przy czym nie wiadomo, czy ich autorzy rzeczywiście nie wiedzieli o ich negatywnym wpływie na efektywność fiskalną tego podatku, czy też działali w złej wierze.

4. Powyższe przykłady przepisów bezpośrednio obniżających efektywność fiskalną tego podatku uzasadniają pytanie o ich genezę. Proces tworzenia materialnego prawa podatkowego najczęściej podzielony jest na co najmniej cztery etapy:

- 1) napisanie projektu przepisu, który teoretycznie powinien powstać w odpowiedniej komórce (wydziale) właściwego departamentu ministerstwa finansów, a jego autor jest formalnie urzędnikiem dość niskiego szczebla,
- 2) projekt przepisu, zatwierdzony wstępnie przez resort finansów (formalnie przez jego szefa, faktycznie przez właściwego wiceministra), jest przekazywany do „konsultacji społecznych”, czyli jest ogłoszony publicznie i każdy, kto chce, może zgłosić do niego uwagi, choć z jakichś nieznanych powodów są albo nie są one uwzględniane w kolejnej wersji tego przepisu,
- 3) wersja uwzględniająca „konsultacje społeczne” jest przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, a wynikiem tego etapu jest przyjęcie projektu przez Radę Ministrów, chyba że projekt ten zostaje przekazany nieformalnie do klubu parlamentarnego rządzącej partii po to, aby stał się formalnie inicjatywą poselską,
- 4) prace parlamentarne zakończone uchwaleniem przepisu przez sejm i senat, które z reguły nie mają merytorycznego wpływu na treść przedłożenia (choć są wyjątki); istotne zmiany w jego treści pojawiają się w zasadzie tylko wtedy, gdy faktyczny autor chce go poprawić – robi się to rękami posłów lub senatorów.

---

w poszczególnych państwach członkowskich – do zakłócenia zasad konkurencji w sytuacji, gdy usługobiorca ma możliwość wyboru usługodawcy z różnych państw członkowskich, a wysokość opodatkowania w tych państwach znacząco się różni. Zmiana miejsca świadczenia usług w odniesieniu do transakcji między podatnikami VAT ma na celu zapewnienie opodatkowania wszystkich usług, również tych świadczonych na odległość, w miejscu ich konsumpcji [...]”.

Powyższy proces jest prawdopodobnie typowy dla całości polskiej praktyki legislacyjnej. Dominuje on od lat w przypadku przepisów podatkowych, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia analizowanego problemu. Powstające bowiem w ten sposób przepisy formalnie nie mają autora: nie wiadomo, kto spowodował, że treść powstałego w ten sposób przepisu obniża lub minimalizuje efektywność fiskalną danego podatku. Ostatecznie nikt nie wie, kto jest rzeczywistym autorem przepisu na etapie 1) oraz kto odrzuca lub przyjmuje wnioski wynikające z etapu 2) oraz 3). Etap 4) ma z zasady wyłącznie formalny charakter.

Oznacza to, że proces ten faktycznie kamufluje lobbing legislacyjny: można w sposób skuteczny manipulować nim, „wrzucając” doń dowolny projekt, który może stać się prawem.

Większość przepisów mających negatywny wpływ na efektywność fiskalną podatków powstało nie tylko w wyniku wadliwości procesu tworzenia tych przepisów, lecz prawdopodobnie również poprzez niejawny wpływ interesariuszy na ich treść. Od lat toczy się bowiem spór, czy wadliwe przepisy podatkowe powstają w wyniku ogólnej niekompetencji autorów („politycy (jakoby) nie znają się na podatkach”) lub są dziełem przypadku będącego oczywistym skutkiem powyższego procesu, czy też są wynikiem świadomych działań anonimowych autorów, którzy skutecznie dążą do obniżenia efektywności fiskalnej podatku.

Aby wyeliminować negatywny wpływ na treść tworzonych przepisów prawa tych uczestników tego procesu, którzy są zainteresowani obniżeniem efektywności fiskalnej podatków, należy przede wszystkim:

- całkowicie odseparować osoby zajmujące się tworzeniem tych przepisów od wpływu wszelkich interesariuszy na etapie 1),
- wprowadzić zakaz bezpośrednich i pośrednich kontaktów funkcjonariuszy publicznych z przedstawicielami biznesu lobbingowego, a zwłaszcza z „ekspertami” powiązanymi z podmiotami, które zajmują się ucieczką od podatków.

W celu zabezpieczenia procesu tworzenia przepisów prawa

podatkowego przed negatywnym wpływem interesariuszy działających na niekorzyść efektywności fiskalnej podatków, należy powołać gremium niezależnych ekspertów rządowych, którzy opiniowaliby projekty tych przepisów pod tym kątem. Członkowie owego grona powinni być objęci ochroną antykorupcyjną, a nawet potencjalny konflikt interesów powinien wykluczać ich opinie. Skoro politycy nie zawsze byli deponentami interesu publicznego w procesie tworzenia przepisów prawa podatkowego, a rola urzędników jest tu co najmniej dwuznaczna, na straży efektywności fiskalnej podatków muszą stać uczciwi fachowcy. Będzie to jednak dość trudne, gdyż biznes podatkowy, który dobrze zarabia na lobbingu legislacyjnym, jest w stanie uzależnić od siebie nawet ekspertów.

## BIBLIOGRAFIA

1. Etel L, Kosikowski C, Ruśkowski E, *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
2. Kosikowski C, *Legislacja finansowa: tworzenie projektów ustaw i aktów wykonawczych oraz kontrola ich konstytucyjności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
3. Kosikowski C, *Ustawa podatkowa: geneza, ewolucja i stan prawny, tworzenie, kontrola, wykładnia, wykonywanie*, LexisNexis, Warszawa 2006.
4. Modzelewski W, Garbarczyk A, *Harmonizacja prawa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług (lata 2004–2017)*, [w:] Ł. Pisarczyk (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
5. Ofiarski Z, [w:] Etel L. (red.), *System prawa finansowego*. T. 3. *Prawo daninowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
6. Piotrowski R, *Spór o model tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1988.

**Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski**

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

ORCID ID: 0000-0003-1675-933X

## **Zasady wymiaru i poboru oraz przeznaczenie opłat portowych**

### **Principles of determining and collecting and the usage of port charges**

#### **Streszczenie**

Opłaty portowe są kategorią prawną wewnętrznie złożoną i obejmują opłaty (ceny) za korzystanie z infrastruktury portowej oraz opłaty zbliżone do opłat publicznych, które pobiera się za dokonanie czynności urzędowych i wydanie dokumentów związanych z bezpiecznym funkcjonowaniem obszarów portowych. Główne elementy prawnej konstrukcji tych opłat uregulowano w przepisach ustawowych (przedmiot opłat, maksymalne stawki, podmioty zobowiązane do ich ponoszenia, podmioty uprawnione do ich poboru, przeznaczenie wpływów z tych opłat).

W opracowaniu wykazano, że opłaty portowe za korzystanie z infrastruktury portowej obok funkcji dochodowej (fiskalnej) pełnią także funkcje pozafiskalne, w tym gospodarcze. Wpływy z tych opłat portowych są jednym ze źródeł pokrywania kosztów funkcjonowania infrastruktury portowej. Sposób kształtowania wysokości opłat portowych prowadzi to znacznego urynkowania usług portowych. Opłaty pobierane za dokonanie określonych czynności urzędowych lub wydanie dokumentów (np. za weryfikację statków, obiektów portowych i portów w zakresie ochrony żeglugi i portów, a także za wydawane świadectwa szkolenia i certyfikaty w zakresie ochrony żeglugi i portów) pełnią nie

tylko funkcję fiskalną, ale są również ważnym czynnikiem poprawy stanu bezpieczeństwa w portach i przystaniach morskich.

**Słowa kluczowe:** opłaty portowe, funkcje

## **Abstract**

Port charges are an internally complex legal category which covers charges (prices) for use of port infrastructure as well as charges resembling public fees which are collected for performance of official acts and issuance of documents related to the safe functioning of port areas. The main aspects of the legal structure of these charges are regulated by statutory provisions (subject of charges, maximum rates, entities obliged to bear the charges, entities authorised to collect them, allocation of thereby acquired income).

The study has demonstrated that port charges for use of port infrastructure, beside their income-generating (fiscal) function, fulfil also non-fiscal functions, including economic functions. Income from these charges is one of the sources used for covering costs resulting from the functioning of the port infrastructure. The way in which the amounts of port charges are determined leads to a significant marketization of port services. Not only do charges collected for performance of specific official acts or issuance of documents (e.g., for verification of vessels, port facilities and ports in regards to the protection of navigation and ports, or for issued training certificates and certificates relating to the protection of navigation and ports) fulfil a fiscal function, but they also represent an important factor for the improvement of safety within ports and harbours.

**Keywords:** port charges, functions

## **1. Wprowadzenie**

W Polsce stosowany jest współcześnie rozbudowany system opłat portowych pobieranych przede wszystkim za możliwość dostępu do infrastruktury portowej oraz korzystania z różnych usług oferowanych



na obszarach portowych. Wpływy z tytułu tych opłat powinny stanowić istotne źródło nie tylko pokrywania bieżących kosztów eksploatacji urządzeń infrastruktury portowej, ale również finansowania inwestycji na obszarach portowych. Sprawnie funkcjonujące porty są ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego państwa. Na obszarach portowych wykonywane są zarówno tradycyjne usługi portowe (transportowe, przeładunkowe, magazynowe), jak i nowe rodzaje usług, które pojawiły się w konsekwencji rozwoju techniczno-technologicznego i zmian gospodarczych<sup>1</sup>. Opłaty portowe są również pobierane za dokonanie określonych czynności urzędowych lub wydanie stosownych dokumentów – i w tym zakresie pełnią funkcję podobną do opłaty skarbowej, a więc typowej opłaty publicznej<sup>2</sup>.

Opłaty portowe mogą pełnić obok funkcji fiskalnej także funkcje pozafiskalne. Możliwość kształtowania ich zakresu przedmiotowego, wysokości, sposobu wymiaru, a także przeznaczenia wpływów sprawia, że nie powinny być one traktowane tylko jako źródło określonych wpływów. Trafnie w literaturze przedmiotu akcentuje się, że opłaty portowe pełnią różne funkcje pozafiskalne, w tym gospodarcze. Usługi portowe generalnie mają charakter usług rynkowych, a opłaty pobierane za realizację takich usług mogą być traktowane jak ceny. Prawidłowo skonstruowany system opłat (cen) za usługi portowe może być jednym z czynników kształtujących rynek tych usług<sup>3</sup>.

Genezy współczesnych opłat portowych należy poszukiwać w ustawodawstwie z okresu II Rzeczypospolitej. Były to np. opłaty pobierane za dozór nad kotłami parowymi znajdującymi się w urządzeniach portowych, wykonywany przez władze rządowe lub stowarzyszenia właścicieli kotłów<sup>4</sup>. Dynamiczny rozwój różnych

<sup>1</sup> M. Adamowicz, *Usługi portowe – aspekty ekonomiczne i prawne*, [w:] D. Wetoszka (red.), *Prawo transportowe: morze, ląd, powietrze*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 3.

<sup>2</sup> J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz- Gdańsk 2007, s. 77–78.

<sup>3</sup> H. Klimek, *Opłaty portowe jako narzędzie kształtowania rynku usług portowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego – Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego” 2010, nr 7, s. 27–41.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 31 maja 1921 r. o nadzorze nad kotłami parowymi (Dz. U. Nr 50, poz. 303 ze zm.)

opłat portowych nastąpił od 1924 r.<sup>5</sup> Ustanowiono opłaty portowe za: zawinięcie do portu i wyjście z portu; korzystanie z urządzeń portowych (przystani, nabrzeży, kanałów, składów, terenów portowych, holowników portowych); świadczenia rządowe (pilotaż, korzystanie z latarni morskich i innych świateł, znaków i sygnałów); przewiezienie pasażera lub jednostki towaru. Opłaty pobierano w portach – zarówno całkowicie, jak i częściowo oddanych do użytku. Zakres przedmiotowy opłat portowych częściowo zmieniono od 1934 r.<sup>6</sup> Mogły one być pobierane tylko w państwowych morskich portach handlowych za: wejście i wyjście statku; postój statku (postojowe); korzystanie z przystani i nabrzeży (przystaniowe); wylądowanie lub przyjęcie pasażera (pasażerskie); wylądowanie lub załadowanie towaru (ładunkowe); służbę pilotową (pilotowe); korzystanie z administrowanych przez władze portowe urządzeń portowych (magazynów, urządzeń przeładunkowych i innych). Uprawnienie do całkowitego lub częściowego wprowadzenia tych opłat przysługiwało Ministrowi Przemysłu i Handlu.

Ustawę z dnia 15 marca 1934 r. o morskich opłatach portowych uchylono 13 czerwca 1953 r.<sup>7</sup> W kolejnych latach na podstawie dekretu z 1953 r. Rada Ministrów określała wytyczne dla ustalania cen, opłat i stawek taryfowych (m.in. za różne usługi portowe) oraz tryb i organy właściwe do ustalania tych cen, opłat i stawek taryfowych<sup>8</sup>. Organem uprawnionym do ustalania w portach opłat i stawek taryfowych był Minister Żeglugi działający w porozumieniu z Ministrem Handlu Zagranicznego i Ministrem Finansów. Dekret z 1953 r. uchylono 9 marca 1982 r.<sup>9</sup>, ale dopiero od 1997 r. powrócono do pierwotnej koncepcji

---

oraz rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Ministrem Skarbu z dnia 18 grudnia 1924 r. w sprawie opłat za dozór kotłów parowych na statkach handlowych morskich oraz w urządzeniach portowych (Dz. U. Nr 112, poz. 1000).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 1924 r. o morskich opłatach portowych (Dz. U. Nr 79, poz. 764 ze zm.)

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o morskich opłatach portowych (Dz. U. Nr 32, poz. 286).

<sup>7</sup> Dekret z dnia 3 czerwca 1953 r. o ustalaniu cen, opłat i stawek taryfowych (Dz. U. Nr 31, poz. 122 ze zm.).

<sup>8</sup> Por. np. uchwałę nr 683 Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1956 r. w sprawie trybu ustalania opłat i stawek taryfowych za usługi świadczone w obrocie z zagranicą przez jednostki gospodarcze podległe Ministrowi Żeglugi („Monitor Polski” Nr 99, poz. 1141 ze zm.).

<sup>9</sup> Por. art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.).

uregulowania podstawowych elementów prawnej konstrukcji opłat portowych bezpośrednio w ustawie. Nie wprowadzono kompleksowej i wyczerpującej regulacji w jednym akcie prawnym, lecz zdecydowano o unormowaniu tej materii w sposób rozproszony.

Celem opracowania jest wykazanie, że opłaty portowe mają wewnątrznie złożoną strukturę, a ich status prawny może budzić istotne wątpliwości, ponieważ regulacje prawne pozwalają na wyodrębnienie w ramach tej kategorii opłat zbliżonych do cen oraz opłat podobnych do danin publicznych. W związku z tym nie można przyjąć ogólnego stwierdzenia, czy są to opłaty publicznoprawne, prywatnoprawne lub hybrydowe. Ponadto, z uwagi na zakres ekwiwalentności opłat portowych, konieczne jest badanie przedmiotu opłaty oraz podstawy jej wymiaru. W związku z tym przyjęto i poddano weryfikacji hipotezę, że opłaty portowe tworzą wewnątrznie zróżnicowaną kategorię, w ramach której występują opłaty rozumiane jako ceny oraz opłaty będące szczególnym typem opłat publicznych, natomiast o ich statusie przesądzają: przedmiot opłaty, podstawa wymiaru oraz cel poboru. Podstawowe elementy konstrukcji prawnej wszystkich opłat portowych ustalił ustawodawca, natomiast w pewnym zakresie wyposażył w uprawnienia władcze dotyczące tych opłat podmioty zarządzające portami oraz właściciele infrastruktury portowej i inne podmioty władające tą infrastrukturą na podstawie umów o odpłatne korzystanie. Mając na uwadze cel opracowania oraz pozostałe jego założenia, zbadano i oceniono współczesne ustawodawstwo dotyczące opłat portowych, orzecznictwo sądów i dorobek doktryny prawa. Zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniającą metodę empiryczno-analityczną (w zakresie orzecznictwa sądów) i metodę prawnoporównawczą (do oceny ewolucji regulacji prawnych odnoszących się do omawianych opłat).

## **2. Podstawy prawne systemu opłat portowych**

Określenie „opłaty portowe” to kategoria zbiorcza obejmująca kilka różnych rodzajów opłat. Zakres przedmiotowy każdej z nich ustawodawca ustalił

odmiennie, podobnie jak zasady ich wymiaru oraz przeznaczenie wpływów z tych źródeł. Przyjęto także szczególny sposób unormowania elementów prawnej konstrukcji opłat portowych, polegający na rozproszeniu tych regulacji w kilku aktach prawnych. W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>10</sup> uregulowano podstawowe elementy konstrukcyjne opłat pobieranych za użytkowanie infrastruktury portowej. Są to następujące opłaty: tonażowa, przystaniowa oraz pasażerska. Do 30 sierpnia 2004 r. pobierano także opłatę ładunkową za korzystanie przez ładunek z infrastruktury portowej<sup>11</sup>. Zniesienie tej opłaty uzasadniono potrzebą uproszczenia systemu odpłatności za użytkowanie tej infrastruktury. Oceniono, że wpływy z pozostałych opłat nie zmniejszą się, ponieważ ich wysokość jest efektem konkurencji na rynku usług portowych i poszczególnych portów w regionie bałtyckim. Opłaty te wynikają ze stosunków cywilnoprawnych i mają charakter komercyjny. Powinny stanowić formę udziału użytkowników infrastruktury portowej w kosztach jej utrzymania i rozwoju<sup>12</sup>. Przepisów tej ustawy nie można stosować do portów rzecznych i infrastruktury znajdującej się w tych portach, ponieważ u.p.p.m. w art. 1 ust. 1 określa zasady tworzenia podmiotów zarządzających jedynie portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie<sup>13</sup>. W piśmiennictwie sposób unormowania opłat portowych oceniany jest niejednoznacznie<sup>14</sup>.

Na podstawie odrębnej ustawy<sup>15</sup> są ustalane opłaty z tytułu kosztów utrzymania i eksploatacji portowych urządzeń do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków. Wprowadzono w ten sposób

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1933 ze zm., dalej jako: u.p.p.m.

<sup>11</sup> Por. art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich (Dz. U. Nr 169, poz. 1766).

<sup>12</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich – druk nr 768 Sejmu RP IV kadencji.

<sup>13</sup> K. Zarzycka-Ciołkiewicz, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 25.01.2012 r. III SA/Wa 933/11*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4, s. 195.

<sup>14</sup> P. Lewandowski, *Opłaty portowe – uwagi krytyczne o nowej regulacji prawnej*, „Studia Europejskie” 2001, t. 9, s. 243–261.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz. U. Nr 166, poz. 1361 ze zm.).

obowiązek pokrywania przez wszystkie statki kosztów funkcjonowania portowych urządzeń odbiorczych<sup>16</sup>. Pobierane są także opłaty za dokonanie czynności urzędowej oraz wydanie dokumentu w sprawach ochrony statków i obiektów portowych<sup>17</sup>.

Epizodyczne regulacje dotyczące opłat portowych zamieszczono również w innych ustawach, tzn. ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>18</sup> (tymczasowe zatrzymanie statku w celu zabezpieczenia roszczenia należnego z tytułu opłat portowych), Kodeksie morskim z dnia 18 września 2001 r.<sup>19</sup> (uprzywilejowanie wierzycelności z tytułu opłat tonażowych, latarniowych lub portowych oraz innych opłat i świadczeń publicznych tego rodzaju, a także opłat pilotowych), ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych<sup>20</sup> (dofinansowanie ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu opłat portowych pobieranych za cumowanie przy nabrzeżu lub przystani jednostek pływających zasilanych sprężonym lub skroplonym gazem ziemnym albo wodorem lub energią elektryczną), ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu<sup>21</sup> (zasady finansowania z części opłat portowych działalności komisji socjalnych związanej ze świadczeniem usług socjalnych, kulturalnych i rekreacyjnych oraz dokonywaniem przeglądów obiektów i urządzeń socjalnych).

Reasumując, współczesne opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej są podobne do morskich opłat portowych wymierzanych w okresie II Rzeczypospolitej. Zdarzeniem uzasadniającym pobór tych opłat było w tamtym okresie i jest współcześnie korzystanie z urządzeń infrastruktury portowej lub różnych usług świadczonych w obszarach portowych. Istotna ewolucja dotyczy jednak przedmiotu opłaty portowej,

<sup>16</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków – druk nr 660 Sejmu RP IV kadencji.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz. U. z 2019 r., poz. 692 ze zm.), dalej jako: u.o.ż.p.m.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2214 ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2175 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1155 ze zm.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 616 ze zm.

co jest wynikiem stosowania nowoczesnych technologii w zakresie infrastruktury portowej. W odróżnieniu od współczesnych opłat portowych prawodawca w okresie II Rzeczypospolitej wyraźnie deklarował status prawny morskich opłat portowych. Stanowił, że korzystały one z przywilejów służących podatkowi państwowemu, a nieuiszczone w terminie opłaty portowe ściągaly powiatowe władze administracji ogólnej w ramach postępowania przymusowego w administracji (art. 4 ustawy z 1934 r. o morskich opłatach portowych). Przymusowe ściąganie tych opłat portowych następowało również w okresie obowiązywania ustawy z 1924 r., ale prawodawca nie traktował ich w sposób podobny do podatków.

### **3. Opłaty portowe za użytkowanie infrastruktury portowej**

W art. 8 u.p.p.m. ustalono, że za użytkowanie infrastruktury portowej są pobierane opłaty portowe. Legalna definicja pojęcia „infrastruktura portowa” zamieszczona została w art. 2 pkt 4 u.p.p.m. Infrastruktura portowa to znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do świadczenia usług przez podmiot zarządzający portem, które są związane z korzystaniem z tej infrastruktury. Wszystkie przesłanki wymienione w art. 2 pkt 4 u.p.p.m. muszą być spełnione łącznie, aby obiekty, urządzenia i instalacje mogły być uznane za infrastrukturę portową, a więc niespełnienie jednej z tych przesłanek wyklucza możliwość uznania obiektów, urządzeń i instalacji za element infrastruktury portowej i czyni bezprzedmiotowym badanie istnienia innych wymienionych w tym przepisie przesłanek<sup>22</sup>.

W ustawowej definicji „infrastruktury portowej” użyto ogólnych określeń „obiekty”, „urządzenia”, „instalacje”. W praktyce sposób rozumienia ich przedmiotowego zakresu może być źródłem różnych wątpliwości interpretacyjnych. W wyniku analizy dorobku orzeczniczego sądów można stwierdzić, że pojęciom tym nadaje się względnie szeroki

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2012 r., I SA/Gd 959/12, LEX nr 1232097; wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2011 r., I SA/Gd 930/11, LEX nr 1090430.

zakres przedmiotowy. Do infrastruktury portowej zalicza się znajdujące się na terenie portu m.in. tory bez jakiegokolwiek ich rozróżnienia, w tym bocznice kolejowe<sup>23</sup> i terminale kontenerowe<sup>24</sup>.

Użyte w treści art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.p.m. stwierdzenie „świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej” oznacza administrowanie, koordynowanie i kontrolę w zakresie korzystania z tej infrastruktury w sposób zapewniający swobodny dostęp do wszystkich akwenów oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład tej infrastruktury<sup>25</sup>. Wynajmowanie lub wydzierżawianie infrastruktury portowej nie prowadzi do ograniczenia bądź wyłączenia ogólnodostępności infrastruktury portowej. Jej ogólnodostępność zapewniają przepisy prawa administracyjnego obowiązujące także wobec podmiotów zarządzających infrastrukturą portową, których obowiązywania nie mogą wyłączyć umowy cywilnoprawne<sup>26</sup>. Z art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.p.m. nie wynika, że zadanie wymienione w tym przepisie podmiot zarządzający portem powinien wykonywać bezpośrednio i samodzielnie<sup>27</sup>. W piśmiennictwie sformułowano różne poglądy dotyczące istoty zarządzania infrastrukturą portową. Uważa się, że zadanie takie powinno być wykonywane wyłącznie przez podmiot zarządzający portem<sup>28</sup>, a więc zgodnie z art. 2 pkt 6 u.p.p.m. przez podmiot utworzony na podstawie tej ustawy w celu zarządzania portem lub przystanią morską. Według poglądu odmiennego zadanie to może wykonywać także inny podmiot na podstawie umowy z podmiotem zarządzającym portem<sup>29</sup>. Pogląd ten potwierdzają niektóre orzeczenia sądów, które akcentują, że infrastruktura udostępniona innemu

<sup>23</sup> Wyrok SA w Szczecinie z dnia 10 maja 2017 r., I ACa 83/17, Legalis nr 1674089.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., I SA/Gd 885/12, Legalis nr 563655.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2014 r., I SA/Gd 1411/13, LEX nr 1469566.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2013 r., II FSK 678/13, LEX nr 1347936.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., II FSK 1229/14, Legalis nr 1486288.

<sup>28</sup> T. Wołowicz, *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli infrastruktury portowej i zajętych pod nie gruntów*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 4, s. 33; R. Dowgier, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2011 r., II FSK 434/10*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 2, s. 39.

<sup>29</sup> T. Rolewicz, P. Szubert, *Opodatkowanie infrastruktury portowej podatkiem od nieruchomości*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 7, s. 32.

podmiotowi (wydzierżawiona) i nadal służąca usługom związanym z jej wykorzystaniem nie traci swojego przeznaczenia<sup>30</sup>.

Aktualnie stosowane są trzy rodzaje opłat za użytkowanie infrastruktury portowej, tzn. tonażowa, przystaniowa oraz pasażerska. Opłata tonażowa dotyczy wejścia statku do portu i jego wyjścia z portu, przejścia statku tranzytem przez obszar portu oraz zapewnienia odbioru odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania. Nie może ona być wyższa niż 1,10 euro za jednostkę pojemności brutto (GT) statku. Opłata przystaniowa pobierana jest za korzystanie przez statek z nabrzeża lub przystani, a jej wysokość nie może przekroczyć 0,17 euro za jednostkę pojemności brutto (GT) statku. Opłatę pasażerską pobiera się za zejście pasażera na ląd albo za wejście pasażera na statek. Nie może ona być wyższa niż 1,74 euro od jednego pasażera. Według oceny sądu wyżej wymienione opłaty, jako związane z prowadzoną przez podmiot zarządzający portem działalnością gospodarczą, mają charakter cywilnoprawny, a nie publicznoprawny. Stanowią formę udziału użytkowników infrastruktury portowej w kosztach jej utrzymania i rozwoju<sup>31</sup>.

Elementem składowym opłaty tonażowej jest opłata za odbiór odpadów ze statków, wnoszona bez względu na to, czy statek korzysta, czy nie korzysta z portowych urządzeń odbiorczych. Opłata obejmuje następujące kategorie odpadów ze statków: odpady olejów i ich mieszanin z wodą z przestrzeni maszynowej (wody zęzowe, szlamy i zużyte oleje przepracowane), odpady powstające na statku (w tym odpady związane z ładunkiem, inne niż pozostałości ładunkowe) oraz ścieki. Odbiór dodatkowych ilości odpadów ze statków nieobjętych opłatą tonażową następuje za opłatą dodatkową. Jeżeli odbiór odpadów ze statków następuje w czasie i w warunkach innych niż ustalone przez zarządzającego portem lub przystanią morską w przepisach portowych, to pobierana jest opłata specjalna. Wysokość opłaty dodatkowej oraz opłaty specjalnej ustala

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 marca 2017 r., I SA/Sz 84/17, Legalis nr 1602327.

<sup>31</sup> Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 13 kwietnia 2017 r., III SA/Gd 208/17, Legalis nr 1608140.



zarządzający portem lub przystanią morską. Opłaty (za odbiór odpadów ze statków, dodatkowa oraz specjalna) są wnoszone przez statek na rzecz podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską. Obowiązek ich wnoszenia wynika z przepisów prawa międzynarodowego<sup>32</sup>, natomiast ustawa jedynie uszczegółowiła zasady jego wykonywania. W ten sposób wszystkie statki uczestniczą w pokrywaniu kosztów funkcjonowania portowych urządzeń odbiorczych. W ustawie o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków nie określono wysokości tych opłat, ponieważ opłaty portowe uregulowano u.p.p.m.

W cytowanej wyżej ustawie ogólnie uregulowano także obowiązek wnoszenia opłat za odbiór pozostałości jakiegokolwiek ładunku na pokładzie, w ładowniach lub zbiornikach statku (po zakończeniu operacji przeładunkowych i czyszczenia), a także nadwyżki ładunku i rozlewy substancji ciekłych powstałe podczas operacji przeładunkowych. Tryb i wysokość tych opłat ustala się w umowie zawartej między odbiorcą ładunku a odbiorcą odpadów. Opłata ma charakter ekwiwalentny i powinna odzwierciedlać koszty odbioru oraz gospodarowania pozostałościami ładunkowymi. Jest ona wnoszona przez odbiorcę ładunku ze statku.

W u.p.p.m. ustalono tylko maksymalne stawki opłat portowych. Uwzględniając sytuację rynkową oraz inne przesłanki można różnicować wysokość tych opłat w poszczególnych portach. Wysokość pobieranych opłat portowych ma podstawowe znaczenie w kształtowaniu zasad konkurencji na rynku usług portowych i poszczególnych portów z danego regionu. Zgodnie z art. 8 ust. 4b u.p.p.m. podmioty uprawnione do poboru opłat portowych powinny określić ich wysokość i podać do wiadomości publicznej informację o wysokości tych opłat, w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Na podstawie art. 20 pkt 3 u.p.p.m. rady

<sup>32</sup> Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346); Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, sporządzona w Londynie 2 listopada 1973 r., zmieniona Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie 17 lutego 1978 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 761) oraz Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie 26 września 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 202, poz. 1679).

nadzorcze spółek akcyjnych zarządzających portami w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie oraz Świnoujściu opiniują rodzaje i wysokość opłat portowych. Są to porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Konkludując, obowiązujące reguły ustalania stawek opłat portowych umożliwiają elastyczne kształtowanie ich wysokości, w ustawowo wyznaczonych granicach, w celu prowadzenia skutecznej konkurencji na rynkach europejskich usług portowych.

Od 30 sierpnia 2004 r. obowiązuje art. 8 ust. 4a u.p.p.m., w którym sformułowano ogólne wytyczne dotyczące ustalania opłat portowych. Ich wysokość powinna być uzależniona od rodzaju opłat, typów i wielkości statków, czasu użytkowania infrastruktury portowej oraz rodzaju ruchu pasażerskiego. Istotna jest także zasada niedyskryminacji przyjęta w art. 8 ust. 3 u.p.p.m., według której opłaty portowe są pobierane z uwzględnieniem zasady równego traktowania i niedyskryminacji użytkowników infrastruktury portowej oraz zasady racjonalnego gospodarowania.

Przychody z opłat portowych w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki państwa (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście) stopniowo zwiększają się. W okresie poddanym kontroli przez NIK stwierdzono, że wyniosły one: z portu w Gdańsku 37,6 mln zł (w 2012 r.), 41,4 mln zł (w 2013 r.) oraz 48,4 mln zł (w 2014 r.); z portu w Gdyni 44,7 mln zł (w 2012 r.), 45,4 mln zł (w 2013 r.) oraz 46,1 mln zł (w 2014 r.); z portów w Szczecinie i Świnoujściu 50,4 mln zł (w 2012 r.), 54,6 mln zł (w 2013 r.) oraz 59 mln zł (w 2014 r.)<sup>33</sup>.

Uprawnionym do poboru opłat portowych jest podmiot zarządzający portem. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 u.p.p.m. wpływy z tych opłat są źródłem przychodów podmiotu zarządzającego portem i powinny być przeznaczane m.in. na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej. Obowiązek ten wprost wynika z art. 9 ust. 2 pkt 1 u.p.p.m. Ponadto według art. 9 ust. 3 u.p.p.m. podmiot zarządzający portem może przeznaczyć część przychodów z tytułu opłat portowych,

<sup>33</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli „Gospodarka finansowa i inwestycyjna portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, KIN-4101-003-00/2014. Nr ewid. 195/2014/P/14/031/KIN, Warszawa 2015, s. 25, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)[dostęp 24.10.2018].

do wysokości 0,005 euro za GT statku, na działalność komisji socjalnych wymienionych w art. 87 ustawy o pracy na morzu. Organizacje armatorów i marynarzy oraz władze i organizacje lokalne w portach morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście mogą tworzyć rady opiekuńcze dla marynarzy (komisje socjalne), które świadczą usługi socjalne, kulturalne i rekreacyjne dla marynarzy oraz dokonują przeglądów znajdujących się w tych portach ogólnodostępnych obiektów i urządzeń socjalnych. Działalność komisji socjalnych w tym zakresie może być finansowana z części opłat portowych pobieranych od armatorów statków zawijających do wyżej wymienionych portów.

Od wyżej przedstawionych reguł poboru i przeznaczania opłat portowych wprowadzono dwa wyjątki. Pierwszy dotyczy możliwości pobierania opłaty przystaniowej i opłaty pasażerskiej przez inny podmiot, który nie posiada statusu podmiotu zarządzającego portem. W takiej sytuacji opłaty pobiera właściciel tej infrastruktury albo podmiot, który włada infrastrukturą portową na podstawie umów o odpłatne korzystanie. Drugi wyjątek wprowadza art. 25 u.p.p.m., zgodnie z którym w przypadku niepowołania podmiotu zarządzającego portem nieposiadającym podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej albo przystanią morską zadania podmiotu zarządzającego wykonują:

- a) dyrektor właściwego urzędu morskiego (zadania m.in. w zakresie: zarządzania nieruchomościami i infrastrukturą portową; budowy, rozbudowy, utrzymywania i modernizacji infrastruktury portowej; pobierania opłaty tonażowej z zachowaniem standardów ustalonych w ustawie),
- b) gmina (zadania m.in. w zakresie: prognozowania, programowania i planowania rozwoju portu; pozyskiwania nieruchomości na potrzeby rozwoju portu; świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej; zapewnienia dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków; pobierania opłaty przystaniowej i opłaty pasażerskiej z zachowaniem standardów ustalonych w ustawie).

Wpływy z tytułu opłat portowych pobieranych przez dyrektora urzędu morskiego lub gminę stanowią odpowiednio dochód budżetu państwa lub gminy. Uznano, że przyjęcie takich rozwiązań powinno przyczynić się do rozwoju gmin portowych, które uzyskają dochody z działalności portowej, i zwiększenia ich wpływu na zarządzanie portami. Gminy portowe mogą w ten sposób bardziej racjonalnie kształtować lokalną politykę morską. Efektem w dłuższej perspektywie czasowej może być rozwój małych portów i przystani morskich, a także aktywizacja małych i średnich przedsiębiorstw wykorzystujących te porty i przystanie do rozszerzenia swojej oferty produkcyjnej i usługowej<sup>34</sup>.

Na podstawie art. 8 ust. 5 i 6 u.p.p.m. zwolniono z opłat portowych jednostki pływające Marynarki Wojennej, Straży Granicznej i Policji oraz statki pełniące specjalną służbę państwową, a także – na zasadzie wzajemności – jednostki pływające sił zbrojnych państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego. Zwolnienia mają status zwolnień podmiotowych i nie są uzależnione od zaistnienia innych przesłanek.

Wpływy z opłat portowych, poza przypadkami niepowołania podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, są źródłami przychodów podmiotu zarządzającego. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 u.p.p.m. powinny być przeznaczane na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej. Nie jest to jednak jedyny cel przeznaczenia wpływów z opłat portowych, ponieważ według art. 9 ust. 2 pkt 2–3 oraz ust. 3 u.p.p.m. mogą być także przeznaczane na realizację innych zadań wynikających z przedmiotu działalności podmiotu zarządzającego oraz na pokrycie jego bieżących kosztów utrzymania, a także na dofinansowanie działalności komisji socjalnych w portach morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście.

Brak ścisłego powiązania opłat portowych tylko z jednym zadaniem podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską sprawia, że wysokość tych opłat nie musi odpowiadać rzeczywistym kosztom funkcjonowania infrastruktury portowej. Wniosek ten dodatkowo

<sup>34</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich – druk nr 768 Sejmu RP IV kadencji.

uzasadnia art. 10 ust. 2–3 u.p.p.m., zgodnie z którym budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający, oraz utrzymanie akwenów portowych są finansowane ze środków podmiotu zarządzającego. Zadania takie mogą jednak być dofinansowywane ze środków budżetu państwa.

#### **4. Opłaty za dokonanie czynności urzędowych i wydanie dokumentów**

Na podstawie art. 22 u.o.ż.p.m. pobierane są opłaty za dokonanie następujących czynności urzędowych oraz wydanie (poprawki) dokumentów:

- wydanie przez dyrektora urzędu morskiego, właściwego ze względu na port macierzysty statku, w drodze decyzji administracyjnej, międzynarodowego certyfikatu ochrony statku na okres 5 lat albo tymczasowego międzynarodowego certyfikatu ochrony statku,
- wydanie przez dyrektora urzędu morskiego, właściwego ze względu na port macierzysty statku, na wniosek armatora, w drodze decyzji administracyjnej, zapisu historii statku,
- zatwierdzenie przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oceny stanu ochrony obiektu portowego,
- potwierdzenie na okres 5 lat przez dyrektora urzędu morskiego zgodności obiektu portowego,
- zatwierdzenie planu ochrony statku,
- zatwierdzenie przez właściwego dyrektora urzędu morskiego, w drodze decyzji administracyjnej, planu ochrony obiektu portowego,
- weryfikacja i próba efektywności statków, obiektów portowych i portów w zakresie ochrony żeglugi i portów,
- wydanie przez dyrektora urzędu morskiego świadectw przeszkolenia w zakresie ochrony żeglugi i portów.

Wysokość opłat określa załącznik nr 3 do cytowanej ustawy. Stawki opłat ustalono w tzw. jednostkach taryfowych. Wartość w złotych polskich jednostki taryfowej stanowi równowartość 0,2 Specjalnych

Praw Ciągnięcia (SDR) liczona według średniego kursu walutowego z poprzedniego tygodnia podanego w tabelach kursowych NBP<sup>35</sup>. Stawki opłat są zróżnicowane i wynoszą od 20 jednostek taryfowych (za przeprowadzenie czynności urzędowych związanych z wydaniem świadectw przeszkolenia oficera ochrony obiektu portowego lub oficera ochrony armatora) do 3000 jednostek taryfowych (za przeprowadzenie weryfikacji w celu stwierdzenia zgodności stanu ochrony statku pasażerskiego o pojemności brutto powyżej 10.000 ton z zatwierdzonym planem i wymaganiami Międzynarodowego kodeksu dla ochrony statków i obiektów portowych).

Pobrane opłaty są źródłem dochodów budżetu państwa i nie są bezpośrednio związane z finansowaniem kosztów ochrony żeglugi i portów. Związek taki może jednak być pośredni, ponieważ jednym ze źródeł finansowania tych kosztów, zgodnie z art. 63 pkt 1 u.o.ż.p.m., są środki budżetu państwa w częściach, którymi dysponują minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, minister właściwy do spraw wewnętrznych i Minister Obrony Narodowej. Pozostałe źródła finansowania tych kosztów to środki: pochodzące z budżetu Unii Europejskiej; podmiotów zarządzających portami oraz obiektami portowymi; armatorów; wojewodów; przekazane na ten cel przez zagraniczne i krajowe osoby fizyczne i prawne.

## 5. Uwagi końcowe

Odnosząc się do przyjętych we wstępie założeń (celu opracowania oraz hipotezy badawczej) można stwierdzić, że opłaty portowe mają szczególny status. Wymierzone są w związku z prowadzoną działalnością i wykonywanymi usługami na obszarach portów i przystani morskich. Obszary takie są zaliczane do kategorii obszarów specjalnych, wyodrębnianych z uwagi na potrzebę korzystania z rzeczy i urządzeń publicznych<sup>36</sup>. Koncepcja współczesnych opłat portowych, a zwłaszcza

<sup>35</sup> W okresie od 5 lipca 2018 r. do 5 października 2018 r. średni kurs jednego SDR, według tabeli kursów NBP, wyniósł 5,18 zł.

<sup>36</sup> P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, C.H. Beck,

opłat za możliwość użytkowania obiektów infrastruktury portowej, nawiązuje do stosowanych w okresie II Rzeczypospolitej różnych opłat i innych należności samorządowych związanych w tamtym okresie z udziałem w żegludzie śródlądowej, w kosztach funkcjonowania budowli wodnych, a także za śluzowanie statków, korzystanie z kanałów żeglugowych, postój statków w portach i użytkowanie państwowych nabrzeży<sup>37</sup>. Podobieństwa występują na płaszczyźnie ogólnej koncepcji, natomiast współcześnie opłaty portowe związane są przede wszystkim z żeglugą morską z uwagi na odmienne, w porównaniu do stanu z okresu międzywojennego, ukształtowanie granicy morskiej.

Stosowane współcześnie określenie „opłaty portowe” oznacza zbiorczą kategorię różnych opłat, które obejmują opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej (w tym przeznaczonej do odbioru odpadów i pozostałości ładunków ze statków) oraz opłaty za dokonanie czynności urzędowych i wydanie dokumentów związanych z bezpiecznym funkcjonowaniem obszarów portowych. Opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej w zasadzie mają charakter komercyjny (rynkowy), jednak ustawodawca określa ich maksymalne stawki oraz kryteria ustalania wysokości opłat. Nie są one rezultatem swobodnie funkcjonującego rynku usług portowych. Wykazują określone podobieństwo do cen, ale ich ostateczna wysokość jest efektem działań podmiotu zarządzającego portem z uwzględnieniem standardów wyznaczonych przez ustawodawcę. Można zatem stwierdzić, że ich status jest hybrydowy, ponieważ sytuują się na pograniczu cen i opłat komercyjnych z silnymi akcentami reglamentacji ukształtowanej w drodze ustawy.

Opłaty za korzystanie z infrastruktury portowej są źródłem przychodów podmiotu zarządzającego portem i powinny być przeznaczane m.in. na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej, a więc mają w pewnym zakresie status opłat celowych. Tylko

---

Warszawa 2017, s. 479–501.

<sup>37</sup> I. Czaja-Hliniak, *Opłaty i dopłaty publiczne w Polsce międzywojennej*, Wydawnictwo SPES, Kraków 2013, s. 361–412.

wyjątkowo stanowią one źródło budżetu państwa lub budżetów gmin, tzn. wtedy, gdy zadania podmiotu zarządzającego portem wykonuje dyrektor urzędu morskiego lub gmina.

Przedmiot i wysokość opłat pobieranych za weryfikację statków, obiektów portowych i portów w zakresie ochrony żeglugi i portów, a także za wydawane świadectwa szkolenia i certyfikaty w zakresie ochrony żeglugi i portów ustalono bezpośrednio w ustawie. W ten sposób ustalono także podmioty zobowiązane do wnoszenia tych opłat oraz beneficjenta wpływów z tego tytułu, którym jest Skarb Państwa (środki wpływają do budżetu państwa). Oprócz funkcji fiskalnej opłaty za weryfikację oraz wydawane dokumenty pełnią również funkcje pozafiskalne, do których należy zaliczyć przede wszystkim oddziaływanie w kierunku poprawy bezpieczeństwa uprawiania żeglugi oraz prowadzenia działalności w portach. W odniesieniu do tych opłat można stwierdzić, że mają one charakter publicznoprawny, ponieważ obowiązek ich poniesienia wynika z działań podjętych przez organy administracji morskiej, tzn. ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej lub dyrektorów urzędów morskich.



## BIBLIOGRAFIA

1. Adamowicz M, *Usługi portowe – aspekty ekonomiczne i prawne*, [w:] Wetoszka D. (red.), *Prawo transportowe: morze, ląd, powietrze*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 3–15.
2. Czaja-Hliniak I, *Oplaty i dopłaty publiczne w Polsce międzywojennej*, Wydawnictwo SPES, Kraków 2013.
3. Dowgier R, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2011 r., II FSK 434/10*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 2, s. 37–42.
4. Gliniecka J, *Oplaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
5. Klimek H, *Oplaty portowe jako narzędzie kształtowania rynku usług portowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego – Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego” 2010, nr 7, s. 27–41.
6. Lewandowski P, *Oplaty portowe – uwagi krytyczne o nowej regulacji prawnej*, „Studia Europejskie” 2001, t. 9, s. 243–261.
7. Rolewicz T, Szubert P, *Opodatkowanie infrastruktury portowej podatkiem od nieruchomości*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 7, s. 29–35.
8. Wołowicz T, *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli infrastruktury portowej i zajętych pod nie gruntów*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 4, s. 30–34.
9. Zacharczuk P, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
10. Zarzycka-Ciołkiewicz K, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 25.01.2012 r. III SA/Wa 933/11*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4, s. 192–198.

**Dr hab. Irena Czaja-Hliniak, prof. nadzw.**

KRAKOWSKA AKADEMIA IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO

ORCID ID: 0000-0003-1283-1760

## **Wybrane aspekty budżetu obywatelskiego w mieście metropolitalnym**

### **Selected aspects of the civic budget in a metropolitan city**

#### **Streszczenie**

Budżet obywatelski, czyli tzw. partycypacyjny, jest podstawową instytucją udziału społeczeństwa w wydatkowaniu środków publicznych na szczeblu lokalnym. Opiera się na konsultacjach społecznych. Od 2018 r. obowiązuje regulacja prawna zawarta w ustawie z 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawie z 1998 r. o samorządzie województwa. Dotąd jedyną podstawą była możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawach ważnych dla danej JST. Nadal znaczną rolę grają akty prawa miejscowego w postaci uchwał organów stanowiących oraz zarządzeń organów wykonawczych, zwłaszcza iż budżet obywatelski tylko w niektórych JST przybrał charakter obligatoryjny. W miastach metropolitalnych istotny jest podział środków budżetu obywatelskiego pomiędzy miasto i dzielnice, kluczowa jest również skala realizowanych zadań. Próby oceny nowej regulacji będzie można jednak dokonać najwcześniej po wykonaniu budżetu za rok 2019.

**Słowa kluczowe:** budżet obywatelski, miasto metropolitalne

#### **Abstract**

Citizen budget, or so-called participatory budget, is the basic institution of public participation in spending public funds at the local level. It is based

on social consultations. Since 2018, legal regulation included in the 1990 Act on municipal government, the 1998 Act on powiat self-government and the 1998 Act on voivodeship self-government has been in force. Until now, the only basis was the possibility of carrying on consultations with residents on matters important for a given LGU. Local law acts in the form of resolutions of executive bodies and orders of executive bodies are still significant, especially since the citizen budget became obligatory only in some LGUs. In metropolitan cities, the distribution of civic budget funds between the city and districts is important; the scale of the performed tasks is also a key issue. However, attempts to evaluate the new regulation can be made at the earliest after the budget implementation for 2019.

**Keywords:** citizen budget, metropolitan city

## 1. Wprowadzenie

Od kilku lat zaczęła w Polsce funkcjonować instytucja budżetu obywatelskiego. Zakres jej stosowania sukcesywnie się poszerzał, miała jednak charakter wyłącznie fakultatywny. Nie była również objęta bezpośrednią regulacją prawną, co zaczęło stwarzać wiele problemów praktycznych. Wobec pojawienia się bezpośredniej regulacji prawnej wydaje się celowa analiza tejże regulacji, zwłaszcza w kontekście aspektów prawno-finansowych. Dlatego dokonano porównania pierwotnych podstaw prawnych budżetu obywatelskiego z obecnie obowiązującymi. Opracowanie wskazuje także na wpływ nowej regulacji na zakres stosowania budżetu obywatelskiego, zawiera próbę jej oceny, wskazanie na ewentualne luki oraz propozycje ich uzupełnienia.

## 2. Pojęcie i rola budżetu obywatelskiego

Form udziału społeczeństwa, zwłaszcza społeczności lokalnych, w wydatkowaniu środków publicznych można w praktyce wyróżnić wiele. Aktualnie podstawowe postacie partycypacji mają zastosowanie

w szerszym zakresie w trzech formach: budżetu obywatelskiego, instytucji inicjatyw lokalnych oraz funduszu sołeckiego, przy czym największą rolę odgrywa ten pierwszy. Budżet obywatelski, zwany również partycypacyjnym, stanowi wyraz demokratycznego sposobu zarządzania środkami publicznymi na szczeblu lokalnym; zapewnia faktyczny udział społeczny w procesie decyzyjnym. Instytucja ta jest stosunkowo nowa, rozwija się w ostatnich latach i stosowana jest z pozytywnymi skutkami przez coraz większą liczbę jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Budżet partycypacyjny odgrywa istotną rolę jedynie na szczeblu lokalnym z uwagi na rodzaje zadań objęte budżetami samorządowymi. Mieszkańcy łatwiej angażują się w rozmaite formy działalności lokalnej, widząc cel i wymierne efekty takiej działalności. Budżet partycypacyjny zapewnia mieszkańcom możliwość decydowania o wydatkowania określonej ilości środków budżetowych na wybrane przez nich rodzaje zadań. Powoduje zwiększenie skali wpływu mieszkańców na decyzje lokalne, zwłaszcza w zakresie wydatkowania środków budżetu gminy. Dotąd na niecałe 3 tys. JST budżet obywatelski był stosowany w około 100<sup>2</sup>. Zjawisko wykazuje jednak tendencję rosnącą. Do dalszych zmian dojdzie w wyniku wprowadzonej w 2018 r. regulacji prawnej funkcjonowania tego budżetu. Obok terminu „budżet obywatelski” stosuje się równoważnie termin „budżet partycypacyjny”. W Polsce częściej używane jest to pierwsze. Spotkać można pogląd, że termin ten powoduje ograniczenie typu podmiotowego, czyli wyklucza osoby, które nie są zameldowanymi mieszkańcami, a np. studentami czy osobami dojeżdżającymi do pracy<sup>3</sup>.

Leksykon budżetowy Sejmu RP używa terminu „budżet obywatelski”<sup>4</sup>. Oznacza on wydzieloną część budżetu samorządu terytorialnego (najczęściej budżetu miasta), w ramach którego wyznaczona odgórnie kwota wydatków przeznaczona jest na inicjatywy i projekty inwestycyjne

<sup>1</sup> Dalej jako: JST.

<sup>2</sup> Por. J. Marczak, K. Kępka, *Budżet partycypacyjny w Polsce na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Łodzi. Analiza finansowa*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 1–2, s. 42 i n.

<sup>3</sup> Por. W. Kębliński, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

<sup>4</sup> Sejm.gov.pl; Autor: Kamila Marchewka-Bartkowiak.

bezpośrednio zgłaszane przez społeczność lokalną (indywidualnie lub przez odpowiednie organizacje)<sup>5</sup> W ramach ostatniej regulacji w 2018 r. została wprowadzona formalnoprawna definicja budżetu obywatelskiego. Stanowi on część wydatków budżetu JST, o której decydują corocznie mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu<sup>6</sup>.

Dla funkcjonowania budżetu obywatelskiego niezbędne jest spełnienia określonych warunków, a mianowicie musi zostać wydzielona pula środków na realizację celów wybranych przez mieszkańców, a także musi funkcjonować aktywnie działająca część społeczeństwa obywatelskiego zgłaszająca zadania oraz w miarę szeroka część tego społeczeństwa biorąca udział w głosowaniu nad ich wyborem. Za podstawowy warunek można uznać konieczność wydzielenia odpowiednich środków finansowych zapewniających realizację inwestycji uznanych przez obywateli za ważne<sup>7</sup>. Przesłanką budżetu obywatelskiego są konsultacje społeczne, przy czym są one tylko jednym z rodzajów konsultacji przeprowadzanych także w innych sprawach. Konsultacje dotyczące budżetu obywatelskiego mają specyficzny charakter, odmienny od wielu innych konsultacji<sup>8</sup>.

Tak więc budżet obywatelski oznacza część środków budżetowych przeznaczonych na wydatki miasta, gminy, dzielnicy, powiatu, czy nawet województwa, przeznaczoną na zadania proponowane przez obywateli, a następnie wybierano przez nich w drodze głosowania.

### 3. Dotychczasowe regulacje prawne budżetu obywatelskiego

Do 2018 r. w prawie finansowym nie było regulacji dotyczącej bezpośrednio budżetu partycypacyjnego. W praktyce podstawę prawną stanowiły jedynie tzw. ustawy ustrojowe samorządowe, a zwłaszcza ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>9</sup>, która w art. 5a

<sup>5</sup> Obecnie wielkość budżetów obywatelskich (w przypadku dużych miast) wynosi średnio 6 mln zł.

<sup>6</sup> O czym bliżej w dalszej części tekstu.

<sup>7</sup> Por. A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 95–96.

<sup>8</sup> Por. W. Kębliński, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

<sup>9</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.

przewiduje możliwość przeprowadzania na terytorium gminy konsultacji z mieszkańcami gminy w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, przy czym zasady i tryb przeprowadzania tych konsultacji określa rada gminy w drodze uchwały. Sytuacja ta powodowała brak wiążącego charakteru budżetu obywatelskiego. Wspomnieć należy również o art. 7 ust. 1, zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, i który zawiera szeroki przykładowy katalog tych zadań. Skoro bowiem budżet obywatelski dotyczy wydzielonej części budżetu samorządowego, to oczywistym jest, iż będą tu wchodzić w grę zadania własne.

Znaczenie odgrywa także art. 5, w świetle którego gmina może tworzyć jednostki pomocnicze w postaci sołectw, dzielnic, osiedli i innych, jak np. położone na terenie gminy miasto. Zasady tworzenia jednostek pomocniczych określa statut gminy. Natomiast zgodnie z art. 51 gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy. Z kolei statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Podobnie przedstawia się regulacja w zakresie powiatów i województw.

W rezultacie budżety obywatelskie w znacznej mierze opierały się jedynie na aktach prawa miejscowego w postaci uchwał organów stanowiących JST oraz zarządzeń wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) wydanych na podstawie wspomnianego art. 5a ustawy o samorządzie gminnym regulującego konsultacje społeczne. Regulacji budżetu nie było (i nadal nie ma) także w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup>. Pomocny mógł być jedynie art. 212 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym uchwała budżetowa JST określa m.in. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, a także inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego.

<sup>10</sup> Tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.

Sytuacja taka stwarzała wiele problemów. Stąd wysuwany był postulat ujęcia instytucji budżetu obywatelskiego w ramy prawne<sup>11</sup>. Dotyczyło to zwłaszcza ważnego aspektu finansowego, a szczególnie takich kwestii, jak zakres budżetu obywatelskiego, czyli dolna i górna granica środków, a w dużych miastach podział środków pomiędzy miasto jako całość oraz jego dzielnice. Istotny był także status budżetu, czyli czy budżet winien być obligacyjny, czy fakultatywny, a w przypadku fakultatywności – określenie stopnia związania nim organów JST. Formalnie bowiem na władzach JST nie spoczywał obowiązek realizacji przedsięwzięć wybranych w głosowaniu przez mieszkańców. Dotychczas instytucja opierała się na zaufaniu społeczeństwa do władzy, jeśli chodzi o wdrażanie przegłosowanych przez mieszkańców projektów.

Koncepcji budżetów obywatelskich realizuje niektóre postulaty wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>12</sup>. Preambuła Karty wskazuje, że społeczności lokalne stanowią jedną z podstaw ustroju demokratycznego, a obywatele mają prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, co właśnie na szczeblu lokalnym może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni. Art. 3 definiuje samorząd jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia składające się z wybieralnych członków, które mogą dysponować organami wykonawczymi. Przepis ten nie wyklucza jednakże każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie<sup>13</sup>. Budżet obywatelski

<sup>11</sup> Por. bliżej I. Czaja-Hliniak, *Budżet obywatelski (wybrane zagadnienia)*, [w:] J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku.*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 130 i n

<sup>12</sup> Sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1885 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). Sprostowanie błędu (Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Karta weszła w życie w Polsce 1 marca 1994 r. Dalej jako: Karta.

<sup>13</sup> Por. bliżej: I. Czaja-Hliniak, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, [w:] M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 39 i n.

można w pełni uznać właśnie za taką inną formę uczestnictwa. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 6 społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

#### **4. Aktualna regulacja prawna budżetów obywatelskich**

Ostatnio, uwzględniając postulaty doktryny i praktyki, uregulowana została kwestia budżetów obywatelskich drogą nowelizacji wszystkich trzech tzw. ustaw samorządowych. Dokonana tego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>14</sup>.

Najobszerniejsza jest regulacja w zakresie budżetów gmin<sup>15</sup>. Zawarta została w poszerzonym art. 5a dotyczącym dotąd – jak wspomniano – tylko możliwości przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji ma nadal określać uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem jej obligatoryjnych elementów w przypadku budżetu obywatelskiego. Dodany ust. 3 stanowi, że „szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski”. Nie umniejszając wagi przepisu, wątpliwość może budzić samo jego sformułowanie. Chodzi bowiem o fakt powstawania budżetu obywatelskiego w oparciu o konsultacje społeczne, a sam budżet obejmuje określoną część wydatków budżetu gminy. Taki charakter budżetu wynika bezpośrednio ze sformułowania ust. 4, zgodnie z którym „w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy”. Można wobec tego przyjąć (uogólniając), że budżet obywatelski oznacza określoną część wydatków budżetu JST przeznaczaną na zadania wybrane

<sup>14</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 130, ze zm.

<sup>15</sup> Na temat charakteru prawnoadministracyjnego budżetu obywatelskiego por. W. Górny, *Obligatoryjny budżet obywatelski – szansa czy zagrożenie dla samorządności polskich miast?* „Casus Lato” 2018, nr 89, s. 41–42.



corocznie w drodze konsultacji społecznych, a następnie bezpośredniego głosowania, przez mieszkańców danej JST.

Budżet obywatelski może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny w zależności od statusu gminy. Obligatoryjny charakter ma w gminach będących miastami na prawach powiatu (ust. 5), czyli obejmuje wszystkie miasta metropolitalne. W pozostałych gminach ma charakter fakultatywny. Ponadto określono dolną granicę wysokości budżetu obywatelskiego, ale występującą tylko w przypadku budżetu obligatoryjnego. Wynosi ona co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

W każdej gminie, czyli również w przypadku budżetu obywatelskiego o charakterze fakultatywnym, zadania wybrane w jego ramach zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Tak więc jeśli dojdzie w gminie do wyboru zadań, to wówczas budżet obywatelski nabiera obligatoryjnego charakteru. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (ust. 4).

Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych (ust. 6). W miastach metropolitalnych w praktyce dokonywany jest podział środków na zadania realizowane przez miasto i zadania realizowane przez dzielnice.

Rady gmin otrzymały kompetencje do regulacji w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, przy czym nie jest to katalog zamknięty (ust. 7). Kwestie te dotyczą w szczególności: wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu

projektu do głosowania; a także zasad przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Odpowiednie, choć nieco węższe, regulacje wprowadzono w odniesieniu do powiatów i województw, również drogą rozszerzenia tzw. ustaw samorządowych – odpowiednio art. 3d ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>16</sup> i art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>17</sup>. Regulacje te są prawie analogiczne, z uwzględnieniem oczywiście rodzaju JST. I tak budżet obywatelski uznano za szczególną formę konsultacji społecznych. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu lub województwa określa odpowiednio uchwała rady powiatu lub sejmiku województwa.

Budżet obywatelski w obu przypadkach ma charakter fakultatywny. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu powiatu lub województwa. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej powiatu lub województwa. Po dokonaniu wyboru zadań budżet nabiera charakteru obligatoryjnego. Rada powiatu ani sejmik województwa w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie mogą usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być również dzielone na pule obejmujące w powiecie całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin, a w województwie całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów. Rada lub sejmik określają w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, przy czym regulacja wymagań jest identyczna, jak dla budżetu gminy.

Budżet obywatelski nadal nie znalazł odzwierciedlenia w ustawie o finansach publicznych. W praktyce często występuje postulat, aby

<sup>16</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 995, ze zm.

<sup>17</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 913, ze zm.

budżet nie był całkowicie sprecyzowany w regulacjach prawnych, ale mógł być w poszczególnych JST, a zwłaszcza w gminach, zróżnicowany w wyniku szczególnej formy współpracy władzy lokalnej z obywatelami, jaką są konsultacje społeczne niezbędne dla właściwej partycypacji społecznej. Mimo to w ustawie o finansach publicznych instytucja budżetu obywatelskiego mogłaby jednak znaleźć wyraz np. w regulacjach dotyczących rodzajów i form wydatków ponoszonych ze środków publicznych.

## 5. Wybrane aspekty funkcjonowania budżetu obywatelskiego na przykładzie Krakowa.

Miasta metropolitalne charakteryzują się wieloma podobnymi problemami i stąd interesujące jest, jak znajdują one wyraz w budżecie obywatelskim<sup>18</sup>. Nie ma jednakże jednego uniwersalnego modelu wdrażania budżetu obywatelskiego w polskich miastach i stąd proces jego realizacji zostaje dostosowany do indywidualnych potrzeb miasta<sup>19</sup>. Np. istotnym problemem jest wydzielanie z puli budżetu obywatelskiego środków dla jednostek pomocniczych miasta, czyli dzielnic. Zadania dzielnic odpowiadają bowiem założeniom Europejskiej Karty realizowania zadań na jak najniższym szczeblu. Ma ono w Krakowie w praktyce miejsce od początku funkcjonowania budżetu. Znaczna jest liczba zgłaszanych i głosowanych projektów – ok. 600 zadań rocznie. W dzielnicach zadania są bardziej zróżnicowane, dotyczą jednak bardzo różnych i w zasadzie mało skomplikowanych potrzeb. Efekty znacznej liczby zadań, zwłaszcza inwestycyjnych, będą jednak długotrwałe. Rodzaje zadań świadczą o odpowiedzialności obywatelskiej. Rozszerza się krąg osób zgłaszających projekty. Wystąpienie z własnymi projektami rozważają np. niektóre uczelnie wyższe.

<sup>18</sup> Wnikliwie przedstawia procedurę łódzkiego budżetu obywatelskiego oraz próbę jego oceny jako mechanizmu włączającego mieszkańców do współdecydowania o mieście Kamil Brzeziński, por. K. Brzeziński, *Budżet (nie)obywatelski? – analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego*, „Pedagogika Społeczna” 2017, nr 3(65), s. 144 i n.

<sup>19</sup> D. Rybińska, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe” 3/2018, vol. 1(17), s. 53. Opracowanie zawiera m.in. bardzo szczegółową analizę budżetu obywatelskiego Łodzi.

Należy podkreślić bardzo istotny aspekt wydatkowania środków w zależności od formy organizacyjno-prawnej podmiotu – beneficjenta środków, będącego właścicielem terenów, na których realizowane są inwestycje. Poszerzenie tego zakresu w kierunku umożliwienia przeznaczania środków na inwestycje na terenach będących własnością podmiotów prywatnych umożliwiłoby znaczne poszerzenie zakresu działalności o możliwość współpracy np. ze spółdzielniami mieszkaniowymi, wspólnotami mieszkaniowymi, ogrodami działkowymi itd. Aktualnie realizowane rodzaje zadań mogą się bowiem wyczerpywać, a na wspomnianych terenach występuje możliwość realizacji całej gamy zróżnicowanych celów społecznych.

W gminie Kraków budżet obywatelski jest realizowany od 2014 r. Procedura, zgodnie z regulaminem budżetu obywatelskiego miasta Krakowa<sup>20</sup>, rozpoczyna się od wydzielenia środków do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego. Następnie odbywa się wiele spotkań ogólnomiejskich organizowanych przez Urząd Miasta Krakowa poświęconych różnej problematyce, np. kulturalnej, sportowej, ekologicznej, edukacyjnej czy infrastrukturalnej, oraz spotkań dzielnicowych, od kilku do kilkunastu w każdej dzielnicy. Organizowane są także tzw. Maratony Pisania Projektów, ułatwiające ich przygotowanie. Działa również instytucja Ambasadorów Budżetu Obywatelskiego, którzy organizują spotkania. Na stronie BIP znajdują się dokładne instrukcje sporządzania i zgłaszania projektów wraz ze szczegółowym wykazem zadań z zakresu zadań własnych gminy i powiatu, których mogą dotyczyć projekty oraz znajduje się instrukcja głosowania.

Instytucja Ambasadorów Budżetu Obywatelskiego funkcjonuje od 2017 roku. Rola Ambasadorów polega na aktywizowaniu środowiska w celu zachęcenia do udziału w tworzeniu budżetu obywatelskiego, czyli na zwiększaniu świadomości obywatelskiej. Wspierają oni organy samorządowe na spotkaniach z mieszkańcami, a często sami są

---

<sup>20</sup> Uchwała Nr XXXIV Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 r., Biuletyn Informacji Publicznej, dalej jako: BIP.

wnioskodawcami projektów. W pracach nad budżetem obywatelskim w 2018 r. uczestniczyło dwudziestu Ambasadorów.

Ważnym organem jest Rada Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa – aktualna została powołana Zarządzeniem nr 1281/2018 z dnia 21 maja 2018 r. Prezydenta Miasta Krakowa<sup>21</sup> i składa się z sześciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, jedenastu przedstawicieli Prezydenta Miasta Krakowa, czterech przedstawicieli Rady Miasta Krakowa, dziesięciu przedstawicieli Rad i Zarządów Dzielnic oraz sześciu przedstawicieli wnioskodawców do budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa. Liczebność Rady uzasadniona jest zadaniami oraz zasadą reprezentatywności. Stopniowo powiększany był jej skład, aby wejść do niej mogli tak przedstawiciele Miasta, i organizacji, jak i aktywiści ze strony mieszkańców. Pierwotny Zespół liczący ponad 20 osób przekształcił się w obecnie funkcjonującą Radę. Monitoruje ona realizację zadań co miesiąc, zwłaszcza duże przedsięwzięcia inwestycyjne i ich wykonawców. Całością zadań związanych z budżetem obywatelskim zajmuje się Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS).

W roku 2018, czyli do planowanego budżetu na rok 2019, przyjęto do realizacji tylko 120 zadań: 8 ogólnomiejskich oraz 112 w 18 dzielnicach, przy czym w poszczególnych dzielnicach ilość zadań wynosi od 4 do 13, najczęściej 5–6<sup>22</sup>. Pod głosowanie poddanych zostało po weryfikacji ponad 600 zadań.

Różnie rozkładają się proporcje pomiędzy tzw. zadaniami inwestycyjnymi oraz bieżącymi. Początkowa przewaga zadań inwestycyjnych maleje. Do roku 2016 w Krakowie zadania inwestycyjne stanowiły ok. 72%, w latach 2017 i 2018 spadły do około 50%, przy czym występuje również grupa zadań o charakterze mieszanym.

Dotąd obowiązywały granice wynikające z możliwości realizacji danego projektu, m.in. technicznych, co decydowało o wprowadzeniu go do głosowania. Po głosowaniu umieszczenie zadań w budżecie opierało się na zasadzie zaufania społecznego do władzy i w praktyce było w pełni realizowane. Wprowadzenie obowiązkowego budżetu obywatelskiego

<sup>21</sup> BIP.

<sup>22</sup> Dane znajdują się w BIP.

powoduje pewne wątpliwości. Nie istnieje bowiem w praktyce możliwość narzucenia obowiązkowego dialogu społecznego w postaci konsultacji społecznych, a tym bardziej uczestniczenia w głosowaniu nad projektem budżetu obywatelskiego. Biorąc pod uwagę dotychczasowe zaangażowanie mieszkańców, sytuacja braku partycypacji wydaje się czysto teoretyczna, ale nie można jej całkowicie pominąć.

W niektórych projektach dopatrzeć się można aspektów rozwoju gospodarczego. Kierunki rozwoju stają się bowiem wielostopniowe, co uwzględnia potrzeby lokalnej społeczności. I tak od całkiem początkowo wąskich zadań, jak np. dziury w ulicach, zaczyna się wykraczać w zadaniach ponad zwykłe, codzienne potrzeby. Odgrywają w nich rolę różne czynniki, np. demograficzne, czyli branie pod uwagę szeroko rozumianych potrzeb dzieci, młodzieży czy seniorów. W budżetach obywatelskich ostatnio wyróżnia się znaczną liczbę zadań realizujących potrzeby seniorów, tak bytowe, jak i kulturalne, rekreacyjne czy edukacyjne.

Realizacja znacznej liczby projektów wywiera tak bezpośredni, jak i pośredni wpływ na rozwój gospodarczy. Wykonywane są różne prace, np. porządkowanie terenów, urządzenie parków, siłowni na wolnym powietrzu, ścieżek rowerowych, skwerów, sadzenie roślin itp. Prace te są zlecane różnym firmom, co powoduje ich rozwój oraz wzrost zatrudnienia.

Istotne znaczenie ma edukacyjny aspekt zadań realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego. Chodzi o edukację obywatelską w szerokim rozumieniu, począwszy od dzieci. Może to być np. pogłębianie wiedzy w zakresie elektroniki i informatyki, rozwijanie potrzeb kulturalnych, np. w zakresie uczestniczenia w spektaklach teatralnych czy rozwijania czytelnictwa, w tym elektronicznego. Ale może to być również stwarzanie odpowiednich nawyków ekologicznych, dbałości o stworzoną infrastrukturę czy w efekcie poczucia odpowiedzialności obywatelskiej.

Nie bez znaczenia jest liczba i jakość spotkań odbywanych w ramach konsultacji społecznych. Często przedstawiane są na nich wnioski w sprawie realizacji konkretnych zadań. Szczególnie uwypatnia się to w dzielnicach, gdzie czasem odbywa się kilkanaście spotkań. Tu bardzo

istotną kwestię stanowi brak sprzeczności interesów w realizacji zadań przez władze dzielnicy i w ramach budżetu obywatelskiego. Ewentualna postawa władz dzielnicy podkreślających, że jedynie one winny być kompetentne do realizacji tych zadań, utrudnia konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego. Spektakularnym bowiem zjawiskiem jest ewentualna postawa radnych mogąca utrudniać wcielanie idei budżetu obywatelskiego. Sprowadza się ona do stanowiska, że skoro radni zostali wybrani przez mieszkańców, to tylko oni winni ich reprezentować i nie powinno mieć miejsca bezpośrednie uczestnictwo w realizacji zadań. Budżet obywatelski jest jednakże instrumentem realizacji zasady subsydiarności na najniższym szczeblu i stanowi nośnik informacji o potrzebach płynących z najróżniejszych poziomów: z dzielnic, poszczególnych osiedli, ulic, grup budynków itd.

Znaczenie ma także aktywność poszczególnych grup społecznych<sup>23</sup>. Obserwuje się np. zjawisko, że młodzież wnioskuje o realizację zadań ukierunkowanych wyłącznie na jej potrzeby, a seniorzy preferują zadania ukierunkowane znacznie szerzej, często uwzględniające potrzeby wielopokoleniowe, np. odpowiednie wyposażenie terenów rekreacyjnych w urządzenia dla dzieci, młodzieży, a także osób starszych. Zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego korespondują często z zadaniami uwzględnianymi w dzielnicach w lokalnych strategiach rozwoju.

Podkreślić należy mocno wagę uczestnictwa mieszkańców w wyborze zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego<sup>24</sup>. Wykazuje ono, na ile zadania te leżą w interesie ogółu mieszkańców, i jest dowodem aktywności obywatelskiej. Sprzyja powstawaniu wspólnot lokalnych, ponieważ u podłoża tego procesu leżą niezaspokojone podstawowe potrzeby ludzkie<sup>25</sup>. Budżet obywatelski pozwala rozpoznawać potrzeby

<sup>23</sup> Poziom aktywności obywatelskiej np. wrocławian przedstawia K. Kajdanek, *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Problemy Rozwoju Miast” 2015, nr 2, s. 33.

<sup>24</sup> Na temat znaczenia frekwencji por. R. Janicka, P. Jędrówiak, *Budżet obywatelski – chęć zwiększenia partycypacji społecznej w rozwoju miast czy narzędzie marketingu politycznego w rękach prezydentów i burmistrzów?*, „Refleksje” 2015, nr 11, s. 58–59.

<sup>25</sup> M. Krawiec, *Budżet obywatelski – metoda budowania wspólnot czy sposób komunikowania się ze społeczeństwem – okiem psychologa społecznego*, [w:] H. Skłodowski (red.), *Wyzwania*

mieszkańców, poprawia jakość ich życia, aktywizuje tych, którzy nie byli aktywni w dotychczasowych strukturach, oraz sprzyja społecznej kontroli<sup>26</sup>.

## 6. Uwagi końcowe

Doświadczenia licznych państw oraz Polski dają podstawy do twierdzenia, iż idea budżetu partycypacyjnego stanie się środkiem oddziaływania obywateli, a zwłaszcza mieszkańców miast, na gospodarkę lokalną. Budżet ten może być istotnym narzędziem budowania społeczeństwa obywatelskiego – pod warunkiem, że będzie realizowany nie tyle w interesie obywateli, ale przede wszystkim przez obywateli, czy wspólnie z nimi.

Ostatniej regulacji prawnej nie można uznać za doskonałą. Nie wszystkie rysujące się w praktyce wątpliwości zostały rozwiane<sup>27</sup>. Wyraźnie powinien zostać określony stosunek instytucji budżetu obywatelskiego do instytucji inicjatyw lokalnych, a także do funduszu sołectkiego. Instytucja inicjatyw lokalnych jest najbardziej pokrewną formą partycypacji, ale jednak odrębną instytucją. Znajduje wyraz w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>28</sup>. Zgodnie z art. 19b mieszkańcy, bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub innych określonych podmiotów, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do JST, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie szeroko określonych zadań pożytku publicznego. Zadania realizowane są w oparciu o umowy zawierane przez organ wykonawczy JST z wnioskodawcą (art. 19d). Zainicjowane i przyjęte do realizacji projekty są włączane bezpośrednio do budżetu miasta.

Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim<sup>29</sup> rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie

---

psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3, cz. 3, s. 198.

<sup>26</sup> J. Kopka, *Budżet partycypacyjny jako forma demokracji bezpośredniej w perspektywie socjologicznej*, [w:] H. Skłodowski (red.), *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3, cz. 3, s. 297.

<sup>27</sup> Dalsze zmiany proponują również inni autorzy, np. W. Górny, *Obligatoryjny...*, s.43

<sup>28</sup> Tj. Dz.nU. z 2018 r., poz. 450, ze zm.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 301.



gminy środków stanowiących fundusz sołecki, a środki funduszu przeznaczone są na realizację przedsięwzięć, zgłoszonych we wniosku uchwalonym przez zebranie wiejskie, należących do zadań własnych gminy, a służących poprawie warunków życia mieszkańców i zgodnych ze strategią rozwoju gminy (ust. 6). Można się zastanawiać, czy fundusz sołecki powinien funkcjonować niezależnie od budżetu obywatelskiego, czy go wykluczać.

Budżet obywatelski nadal nie został uwzględniony w ustawie o finansach publicznych, gdzie mógłby znaleźć wyraz np. w regulacjach dotyczących rodzajów i form wydatków ponoszonych ze środków publicznych. Rozważenia wymaga także celowość budżetu obywatelskiego na szczeblu wojewódzkim z uwagi na słabe więzi społeczne łączące mieszkańców województwa.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

1. Brzeziński K, *Budżet (nie)obywatelski? – analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego*, „Pedagogika Społeczna” 2017, nr 3 (65).
2. Czaja-Hliniak I., *Budżet obywatelski (wybrane zagadnienia)*, [w:] Gliniecka J, Drywa A, Juchniewicz E, Sowiński T (red.), *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, CeDeWu, Warszawa 2017.
3. Czaja-Hliniak I, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, [w:] Ofiarska M (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.
4. Dębowska-Romanowska T, *Budżet obywatelski jako instytucja prawa samorządowego*, [w:] Skłodowski H (red.), *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3, cz. 3.
5. Górny W, *Obligatoryjny budżet obywatelski – szansa czy zagrożenie dla samorządności polskich miast?*, „Casus Lato” 2018, nr 89.
6. Janicka R, Jędrówiak P, *Budżet obywatelski - chęć zwiększenia partycypacji społecznej w rozwoju miast czy narzędzie marketingu politycznego w rękach prezydentów i burmistrzów?*, „Refleksje” 2015, nr 11.
7. Kajdanek K, *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Problemy Rozwoju Miast” 2015, nr 2.
8. Kębłowski W, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
9. Kopka J, *Budżet partycypacyjny jako forma demokracji bezpośredniej w perspektywie socjologicznej*, [w:] Skłodowski H (red.), *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3.
10. Krawiec M, *Budżet obywatelski – metoda budowania wspólnot czy sposób komunikowania się ze społeczeństwem – okiem psychologa społecznego*, [w:] Skłodowski H (red.), *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3, cz. 3.

11. Marczak J, Kęпка K, *Budżet partycypacyjny w Polsce na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Łodzi. Analiza finansowa*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 1–2.
12. Rybińska D, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2018, nr 3, vol. 1 (17).
13. Rytel-Warzocha A, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.

### **Akty normatywne**

1. Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprostowanie błędu Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 995, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 913, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).
8. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130, ze zm.).
9. Uchwała Nr XXXIV Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 r., w sprawie regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa (Biuletyn Informacji Publicznej).
10. Zarządzenie nr 1281/2018 z dnia 21 maja 2018 r. Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie Rady Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa (Biuletyn Informacji Publicznej).

**Dr hab. Elżbieta Feret, prof. UR**

UNIwersytet Rzeszowski

ORCID ID: 0000-0001-9283-0316

## **Przejawy władztwa finansowego na szczeblu samorządowym – wybrane zagadnienia**

### **Signs of the financial control on the local government rung – chosen issues**

#### **Streszczenie**

Opracowanie zostanie poświęcone wskazaniu wybranych przejawów tzw. władztwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Podjęta problematyka jest niezwykle istotna w kontekście decentralizacji władzy publicznej i przekazaniu do wykonania szczeblowi samorządowemu znacznej liczby zadań publicznych. Ich realizacja bowiem, determinowana jest koniecznością ustawowego określenia pewnych uprawnień władczych o charakterze finansowym, które czynią możliwe zrealizowanie zadań przez gminy, powiaty i samorzady województw.

Podstawę do przeprowadzenia rozważań w tym zakresie stanowią będą przede wszystkim obowiązujące regulacje prawne oraz wybrane pozycje literatury przedmiotu. Dodatkowo wykorzystane zostaną także orzeczenia sądowe te, których problematyka związana jest z przedmiotowym zagadnieniem. Wartością dodaną będzie również odniesienie się do praktycznych aspektów działalności organów samorządowych, w ramach analizy uchwał podejmowanych przez gminy. Artykuł, ze względu na wymogi techniczne, traktować należy jedynie jako opracowanie fragmentaryczne, odnoszące się jak wskazano w tytule, wyłącznie do wykazania istnienia pewnych, wybranych przejawów władztwa jednostek samorządu terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** władztwo finansowe, samorząd terytorialny, finanse publiczne

## Abstract

The study will show chosen signs of the so-called financial control of local government units. Taken issues are unusually essential in the context of the decentralization of the official authority and handing over to do for local government rung of the significant number of public tasks. Their realization is determined with need for statutory determining sure lordly entitlements about financial character which possible carrying out tasks by communes, districts and local government bodies of provinces are making.

In this respect above all positions applying to regulations and chosen of the literature on the subject will constitute the ground for conducting deliberations. Additionally also court decisions will be used hey, you, of which issues are connected with the issue in question. Also referring to practical aspects will be a value added activities of the local authorities, as part of analysis of resolutions taken by communes. On account of technical requirements, to treat the article he belongs only as the fragmentary, referring study how they indicated in the title, exclusively for demonstrating the existence of certain, chosen signs of the control of local government units.

**Keywords:** financial power, local government, public finances

## 1. Istota i znaczenie władztwa finansowego państwa

Odnosząc się do zawartego w temacie opracowania, władztwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego (dalej nazywanych także j.s.t. lub jednostkami samorządowymi) i dążąc do wykazania wybranych jego przejawów, w pierwszej kolejności uzasadnione jest odniesienie się do genezy tego pojęcia<sup>1</sup>. W latach 90-tych, było ono

<sup>1</sup> Pojęcie władztwa finansowego wywodzić należy z doktryny francuskiej (*pouvoir financier*), które

przypisywane państwu<sup>2</sup>, które miało wyłączne prawo interwencji poprzez działania władzy państwowej w kwestii równowagi finansów publicznych i przemieszczania zasobów publicznych<sup>3</sup>. Państwo bowiem, dysponowało (i dysponuje) przymusem w zakresie zapewnienia sobie dochodów, nie podlegając jednocześnie przymusowi w zakresie wykonywania wydatków<sup>4</sup>. Władztwo finansowe przyznane państwu<sup>5</sup>, należało i należy traktować zatem, jako jego domenę i niezbywalne uprawnienie<sup>6</sup>

Postawienie takiej tezy nie powinno wzbudzać poważniejszych wątpliwości z uwagi na rolę państwa będącego wyłącznym suwerenem<sup>7</sup> i decydem w stosunku do reprezentujących go organów władzy publicznej oraz obywateli. W ramach przysługującego państwu władztwa finansowego wskazać można wręcz na kształtowanie się stosunku prawnego zachodzącego pomiędzy państwem – reprezentowanym zarówno przez organy władzy rządowej, jak i samorządowej tworzących obok innych<sup>8</sup> także regulacje finansowe, a obywatelem stosującym te

---

w Polsce zastępowało węższe pojęcie tzw. jurysdykcji podatkowej (*taxpower*). Zob. na ten temat m.in. P. M. Gaudement, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s.31; T. Dębowska-Romanowska, *Ogólna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe*, (red.) W. Wójtowicz, Warszawa 1996, s.31.

<sup>2</sup> K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18\\_Krystyna\\_Sawicka.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf), s.289.

<sup>3</sup> Na podst. E. Ruśkowski, *Finanse publiczne a finanse prywatne*, [w:] *Finanse i prawo finansowe*, Wydanie III z aneksem, (red.) C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa KiK 1994, s.5 oraz P. M. Gaudemet, *op.cit.*, Warszawa 1990, s.31.

<sup>4</sup> E. Ruśkowski, *op.cit.*, s.5.

<sup>5</sup> Na temat treści władztwa finansowego przysługującego państwu zob. szerzej T. Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s.29–54.

<sup>6</sup> Problematyka dotycząca zarówno władztwa finansowego państwa i legitymacji konstytucyjnej odpowiednich organów państwa w tym zakresie, zasady prowadzenia gospodarki finansowej, jak również ochrona interesu prawnego jednostki przed nadmiernym i niekontrolowanym fiskalizmem państwa - są istotnymi materiami z punktu widzenia ogólnych zagadnień ustrojowych w konstytucji. Z. R. Mojak, *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, *Studia Iuridica Lublinsia* 1, 2003, s.51.

<sup>7</sup> Na ten temat zob. szerzej m.in. T. Dębowska – Romanowska, *op.cit.*, s.29 in. oraz W. Łączkowski, *Suwerenność prawodawcy państwowego w sprawach finansowych*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, Kraków 2012, s.229 i n.

<sup>8</sup> Państwo ale także j.s.t. tworzą akty prawne dotyczące m.in. kwestii związanych z funkcjonowaniem administracji tak rządowej, jak i samorządowej, ich obowiązkami i uprawnieniami.

regulacje. Ten stosunek prawny tworzy zasadniczy i podstawowy związek finansowy obywatela z państwem<sup>9</sup>, a obecnie także z j.s.t.

Analizowany związek państwa z obywatelem, potwierdza przypisanie państwu trzech rodzajów uprawnień, które (z wyjątkiem jednego)<sup>10</sup> mają zastosowanie *per analogiam* także do szczebla samorządowego. Pierwsze, należy wiązać z prawem do ustanawiania i gromadzenia dochodów publicznych<sup>11</sup>, a także wpływu na ich wysokość<sup>12</sup>. To od strategii działania przyjętej przez Rząd zależne będzie wskazanie zasad, terminów i wysokości środków pieniężnych niezbędnych do realizacji zadań publicznych priorytetowych w ocenie organów państwa. Państwo decydując się na przyjęcie w tym zakresie określonych rozwiązań prawnych *de facto* wpływa na realizację swojej strategii i w zależności od potrzeb wprowadzane unormowania prawne kształtują zarówno politykę krajową, jak i zewnętrzną państwa.

W przypadku kwestii finansowych, państwo poprzez wprowadzanie w szczególności przepisów prawa podatkowego wpływa na podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej przez obywateli; występując w roli państwa opiekuńczego poprzez przekazanie środków finansowych dla rodzin wielodzietnych ma na celu przeciwdziałanie „starzenia się społeczeństwa”; a zmodyfikowanie systemu emerytalnego ma spowodować zatrzymanie obywateli przed wyjazdami za granicę, podobnie jak podwyższenie płacy minimalnej.

Przy tym, co istotne z punktu widzenia prowadzonych rozważań odnoszących się do j.s.t., ogromna rola w realizacji tych celów przypada właśnie samorządowi terytorialnemu. To bowiem od sprawności i efektywności działania władz lokalnych zależeć będzie stworzenie

<sup>9</sup> Przynależność obywateli do Rzeczypospolitej, a w związku z tym konieczność przestrzegania obowiązującego prawa należy wywodzić z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Konstytucja RP lub Ustawa zasadnicza), ustawa z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>10</sup> Z wyłączeniem uprawnienia do emitowania środków pieniężnych, o czym w dalszej części opracowania.

<sup>11</sup> Państwo poprzez uchwalanie corocznej ustawy budżetowej posiada gwarancję na uzyskanie określonych wpływów budżetowych.

<sup>12</sup> Poprzez zmianę np. stawek podatkowych wpływa na realną wysokość oczekiwanych dochodów podatkowych..

odpowiednich warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej obywateli; przekazywania środków finansowych w ramach Programu 500+; czy też zapewnienia miejsc pracy na danym terenie.

Drugie uprawnienie państwa wynikające z jego władztwa finansowego, należy wiązać z wydatkowaniem środków finansowych celem spełniania funkcji publicznych. W tym zakresie należy przyjąć, że państwo ma tak rozdysponowywać pozyskane środki finansowe aby zabezpieczyć przede wszystkim jego funkcjonowanie zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Sfera wewnętrzna dotyczyć powinna realizacji zadań publicznych będąc odpowiedzią na zasadę, że środki finansowe pozyskane od obywateli w ramach zróżnicowanych ciężarów i świadczeń publicznych<sup>13</sup> winny wrócić do nich w postaci zaspokojenia interesu publicznego (Stahl, 2007, p.95)<sup>14</sup>, tak ogólnego, jaki lokalnego.

Podczas gdy w sferze zewnętrznej, to wydatkowanie zgromadzonych dochodów (przychodów) zapewniające funkcjonowanie organów władzy publicznej polegające choćby na zapewnieniu niezbędnych środków finansowych na reprezentację państwa za granicą czy też niezbędne wpłaty do budżetu Unii Europejskiej oraz finansowanie zadań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych, co wynika z treści art.112 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych<sup>15</sup>.

W tym zakresie również niebagatelne znaczenie ma działanie j.s.t., które muszą działać w celu wykonywania powierzonych im zadań publicznych na danym terenie w oparciu o przysługujące im środki finansowe zastrzeżone przepisami prawa w Ustawie zasadniczej oraz ustawie z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>16</sup>, Przy tym, mogą one także finansować realizację niektórych zadań ze środków pochodzenia zagranicznego, na podstawie art. 3 ust.3 pkt. 1 i 2 w zw. z art. 44 u. o d.j.s.t.

<sup>13</sup> Za 84 Konstytucji RP.

<sup>14</sup> Na ten temat zob. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*,[w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red) J. Zimmermann, Warszawa 2007, s.95.

<sup>15</sup> J.t. Dz. U. z 2019r., poz.869, „dalej jako” u. o f.p.

<sup>16</sup> J.t. Dz. U. z 2017r., poz.1453 ze zm., „dalej jako” u. o d.j.s.t.



Przestrzegając przyjętego katalogu uprawnień wynikających z władztwa finansowego państwa, należy wspomnieć także o wyłącznym prawie państwa do ustanawiania i emitowania pieniądza państwowego jako obowiązującego środka płatniczego za pośrednictwem Narodowego Banku Polskiego (dalej NBP)<sup>17</sup>. Dzięki regulacjom konstytucyjnym wynikającym z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 4 ustawy z 29 sierpnia 1997r. o Narodowym Banku Polskim<sup>18</sup>, NBP został konstytucyjnie uznanym centralnym bankiem państwa, na rzecz którego zastrzeżono wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Dzięki przyjętej regulacji, wyłącznie państwo w ramach przysługującego mu władztwa, zostało wyposażone w prawo kształtowania systemu pieniężnego Polski, którego nie posiada żaden inny podmiot.

Choć ten rodzaj władztwa nie dotyczy j.s.t., to jednak ma wpływ na wyżej wskazane rodzaje władztw przysługujących przecież jednostkom samorządowym. Jednostki samorządu terytorialnego prowadząc samodzielnie gospodarkę finansową w oparciu o swoje budżety<sup>19</sup> dysponują banknotami i monetami wyemitowanymi przez NBP. Nie posiadając tzw. uprawnień emisyjnych mogą jednak, co ma miejsce w szczególności w miejscowościach o walorach turystycznych, emitować „własną walutę”, która ma charakter wyłącznie pamiątkowy czy też kolekcjonerski (turystyczny)<sup>20</sup>.

## 2. Tzw. samorządowe władztwo finansowe

Przechodząc do właściwej problematyki opracowania, dotyczącej wykazania pewnych przejawów władztwa finansowego j.s.t., w związku z przeprowadzonymi już wyżej rozważaniami należy postawić niepodważalną tezę, że to na rzecz państwa zostało zastrzeżone

<sup>17</sup> Na ten temat zob. szerzej m.in. E. Juchniewicz, *Źródła prawa w zakresie systemu pieniężnego*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, (red.) A. Drwiłło, Wolters Kluwer 2018, s.275 – 280.

<sup>18</sup> J.t. Dz. U. z 2017r., poz.1373 ze zm.

<sup>19</sup> Zgodnie z art.51 z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, j.t. Dz. U. z 2019r., poz.506; art.51 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, j.t. Dz. U. z 2019r., poz.511 oraz art.61 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, j.t. Dz. U. z 2019r., poz.512, zwane dalej także ustawami samorządowymi.

<sup>20</sup> Na ten temat zob. szerzej: <http://www.gwcoin.com/pl/>.

tytułowe władztwo finansowe, które przejawia się właściwie niczym nieograniczonym prawem wprowadzania regulacji finansowych oddziaływujących na wszystkich obywateli. Jednakże w tym zakresie, poprzez wprowadzenie wspomnianej wcześniej decentralizacji władzy publicznej, państwo dzieli się zadaniami publicznymi z samorządem terytorialnym, a co za tym idzie powinno także przekazać część swoich uprawnień władczych na rzecz j.s.t.<sup>21</sup>

Dokonując analizy obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie, nie można mieć wątpliwości, iż taki podział uprawnień nastąpił, choć jedynie w ograniczonym (pewnym) zakresie. Chcąc dokonać logicznego uporządkowania przejawów władztwa finansowego na szczeblu samorządowym, warto wskazać na trzy obszary, które można poddać analizie.

Pierwszy z nich, powiązać należy ze wskazaniem tych unormowań prawnych, które stoją na straży gromadzenia środków finansowych przez j.s.t. Drugi, dotyczy określenia zasad legalnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych<sup>22</sup>. Trzeci zaś, odnosić należy do wskazania legalnych sposobów oraz możliwości ustawowego dochodzenia środków finansowych przyznanych szczeblowi samorządowemu.

## **2. 1. Ustawowe zasady gromadzenia środków pieniężnych przez j.s.t.**

W ramach pierwszego obszaru, należy wziąć pod uwagę te unormowania prawne, które gwarantują coroczne pozyskiwanie środków finansowych przez j.s.t. W tym obszarze niezwykle istotne jest określenie uprawnień zastrzeżonych na rzecz organów stanowiących i wykonawczych odnośnie rocznego oraz wieloletniego projektowania, uchwalania, wykonywania odpowiednio uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej j.s.t.

<sup>21</sup> Na ten temat por. także treść uzasadnienia wyroku SN z dnia 8 lutego 1996, III ARW 64/95, „Wspólnota” 1996, nr 43, s.26, a także wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000, 2038/99, „Finanse Komunalne” 2001, nr 3, s.76.

<sup>22</sup> Utożsamiane przez literaturę przedmiotu z powierzeniem funkcji alokacyjnej i redystrybucyjnej jednostkom samorządu terytorialnego. Tak L. Patrzalek, *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3 (339), s.5.

Za podstawę prawną do gromadzenia środków finansowych przez poszczególne gminy, powiaty i samorzady województw uznać należy Konstytucję RP. To właśnie jej postanowienia tworzą bowiem, niezaprzeczną podstawę dla zdecentralizowanego działania na szczeblu samorządowym<sup>23</sup>. Ustawa zasadnicza przesądza konieczność partycypacji jednostek samorządu terytorialnego we władzy publicznej poprzez realizację istotnej części jej zadań publicznych, które Konstytucja RP dzieli na zadania własne i zlecone<sup>24</sup>. Skutkiem tej regulacji, jest skatalogowanie rodzajów źródeł pozyskiwania dochodów przez j.s.t w postaci: własnych oraz subwencji ogólnych i dotacji celowych, skonkretyzowanych w ramach regulacji wspomnianej już u. o d.j.s.t.

Powołane unormowania należy traktować jako następstwo regulacji prawnych wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej EKSL lub Karta), która wskazuje na konieczność przyznania społecznościom lokalnym wystarczającej ilości środków finansowych, którymi będą mogły dysponować samodzielnie<sup>25</sup>. Wskazanie tej samodzielności w pozyskiwaniu środków finansowych jest doskonałym potwierdzeniem na pewne władztwo finansowe j.s.t.

<sup>23</sup> Wynika bezpośrednio z treści powołanego już wyżej art. 15 ust.1, w myśl którego „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

<sup>24</sup> Na te rodzaje zadań publicznych wskazuje Konstytucja RP w art. 166 ust.1 i ust.2 z tym, że warto zauważyć, iż w tej grupie zadań należy wyróżnić na podstawie art. 216 ust.2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tzw. zadania powierzone, realizowane w drodze zawartych między jednostkami samorządu terytorialnego umów lub porozumień. Tak m.in.: T. Dębowska - Romanowska, *System prawny finansów lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, (red.) A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s.412 i n. oraz A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. II, Warszawa 2000, s.159 i n.

<sup>25</sup> Świadczą o tym unormowania wynikające z art.9, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 roku, ratyfikowanej przez Polskę w 1994r., Dz. U. z 1994r. Nr 124, poz. 607 ze sprost. Na ten temat zob. szerzej W. Miemieć, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno – prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10, s.56 – 70 oraz W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s.68 – 69. Na ten temat por. także R. Dowgier, *Zakres władztwa podatkowego gmin w prawie Rzeczypospolitej Polskiej w świetle standardów wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, (red.) M. Ofiarska, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s.75-94.

Nie jest ono pełne jak w przypadku państwa, niemniej jednak stanowi i przesądza autonomiczność funkcjonowania szczebla samorządowego z punktu widzenia pozyskiwania i dysponowania środkami finansowymi. Przyjęcie takiego rozwiązania prawnego stanowi szeroko opisywaną w literaturze przedmiotu proporcjonalność<sup>26</sup> albo zasadę adekwatności środków finansowych do realizowanych zadań<sup>27</sup>, która znajduje także potwierdzenie w regulacjach konstytucyjnych (art.168) oraz w art.9 ust.3 Karty, wskazującej wprost na uprawnienie jednostek samorządowych (w Polsce gmin) do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie<sup>28</sup>.

Dzięki przyjętym rozwiązaniom prawnym, organ wykonawczy przygotowujący projekt wieloletniej prognozy finansowej, a na jej podstawie projekt uchwały budżetowej może ustalić planowany poziom wpływów budżetowych nie tylko na dany rok budżetowy ale także kolejne trzy lata<sup>29</sup>. W tym zakresie bardzo istotne są te regulacje prawne, które określają terminy uzyskiwania informacji o wysokości wpływów z ustawowo określonych źródeł. W przypadku dochodów własnych

<sup>26</sup> Por. szerzej na ten temat B. Guziejewska, *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 4, s.72.

<sup>27</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s.3 – 14. Tak również: Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3, s.54 – 55. Choć należy wskazać, że orzecznictwo TK nie jest konsekwentne w tym zakresie. W wielu orzeczeniach podkreślany był jego gwarancyjny charakter wyrok TK z 30 marca 1999, K 5/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37, wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001, U 8/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 123, wyrok TK z dnia 3 listopada 1998, K 12/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 98, wyrok TK z dnia 24 marca 1998, K. 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12. Przy tym nie brak jednak i takich wypowiedzi, w których uznawano, że art. 167 ust.1 i 4 Konstytucji ma charakter deklaracji programowej. W sprawie z dnia 31 stycznia 2013, K 14/11 TK, <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2013.027.0000193>, wyrok-trybunału-konstytucyjnego-sygn-akt-k-1411.html odwoływał się zarówno do funkcji gwarancyjnej przed nadmierną ingerencją ustawodawcy, jak również podkreślał jej programowy charakter. K. Piotrowska – Marczak, *Zróżnicowanie udziału dochodów z podatków w budżecie państwa i ich wpływ na zmiany w PKB*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, (red.) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, RS Druk Rzeszów 2017, s.585- 591.

<sup>28</sup> Tu można odwołać się także do treści art.167 ust.4 Ustawy zasadniczej, dotyczącego konieczności wprowadzenia zmian w zakresie finansowania j.s.t. w przypadku zmiany w zakresie ich zadań i kompetencji.

<sup>29</sup> Szczegółowo kwestie te reguluje Rozdział 2 u. o f.p., w szczególności art.227 ust.1 teże ustawy.

to przepisy odrębnych ustaw<sup>30</sup> wskazują te terminy, podczas gdy w przypadku subwencji ogólnych i dotacji celowych (nazywanych dalej także dochodami transferowymi<sup>31</sup>), terminy te wynikają z unormowań u. o d. j.s.t. oraz u. o f.p.<sup>32</sup>

Bardzo istotną kwestią wpływającą na analizowany pierwszy obszar związany z pozyskiwaniem przez j.s.t. środków finansowych, jest wyposażenie rad gmin (nie będących organem podatkowym w rozumieniu ustawy z 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa, dalej O.p.<sup>33</sup>) w prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, które mają decydujący wpływ na poziom podatkowych dochodów własnych gminy, mających zagwarantować realizację zadań publicznych<sup>34</sup>.

Wskazane uprawnienie, wynikające z art.9 ust.3 Karty oraz art.168 Konstytucji RP, świadczy o tym, że ustawodawca dostrzegł konieczność rozszerzenia czynności uchwałodawczych tego organu stanowiącego w zakresie tzw. władztwa podatkowego<sup>35</sup>, choć w dość ograniczonym przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej także u. o p.i.o.l.) zakresie. Zgodnie z art.5 ust.1 powołanej ustawy „Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości i podatku od

<sup>30</sup> Mowa m.in. o: ustawie z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych, j.t. Dz. U. z 2019r., poz. 1170; ustawie z dnia 15 listopada 1984r. o podatku rolnym, j.t. Dz. U. z 2017r., poz. 1892 ze zm.; ustawie z dnia 30 października 2002r. o podatku leśnym, j.t. Dz. U. z 2019r., poz. 888; ustawie z dnia 20 listopada 1998r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, j.t. Dz. U. z 2019r., poz. 43; ustawie z dnia 28 lipca 1983r. o podatku od spadków i darowizn, j.t. Dz. U. z 2018r., poz. 644 ze zm.

<sup>31</sup> Zob. m.in. T. Uryszek, *Dochody transferowe jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność wydatkowa*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 76, s.218 – 294.

<sup>32</sup> *Por. odpowiednio* treść Rozdziału 5 i 6 ustawy oraz Rozdziału 7 w zw. z art.127 i 128 u. o f.p.

<sup>33</sup> J.t. Dz. U. z 2019r., poz. 900 ze zm.

<sup>34</sup> J. Ciak, A. Gruszczyńska, *Uwarunkowania prawne funkcjonowania podatków i systemów podatkowych w krajach Unii Europejskiej – zarys zagadnienia*, „Prawo budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, 1 [7], s.45.

<sup>35</sup> Jak podniesiono już wyżej jest to jeden z podstawowych rodzajów władztw przysługujących, co do zasady, państwu gdyż literatura przedmiotu wyróżnia także władztwo daninowe, władztwo walutowe jako oznaczenie pewnej wyłączności państwa w samodzielnym decydowaniu o własnych finansach, daninach publicznych i walucie krajowej. C. Kosikowski, *Problem granic i form interwencjonizmu UE w dziedzinie waluty i finansów publicznych państw członkowskich*, [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, (red.) C. Kosikowski, Białystok 2013, s.107 oraz C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer 2014, s.171.

środków transportowych, z tym, że stawki nie mogą przekroczyć rocznie (...)", podobnie jak w przypadku opłat regulowanych tą ustawą: targowej; miejscowej; uzdrowskiej; reklamowej; od posiadania psów, w stosunku do których, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie (a w przypadku opłat, za art.15 do 18 ww. ustawy, decyduje o ich ewentualnym wprowadzeniu). Rada gminy może także wprowadzać inne ulgi i zwolnienia podatkowe niż określone ustawą, zarządzać pobór tych podatków i opłat lokalnych w drodze inkasa, a nawet za art.98a ust.1 - 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, ustalić stawki podatkowe opłaty adiacenckiej<sup>36</sup>. Równie ważne uprawnienia podatkowe, organ stanowiący uzyskał w stosunku do regulacji podatku rolnego i leśnego, w stosunku do których także może podejmować uchwały, (w świetle odpowiednio za art.13e i art.7 ust.3 ustawy o podatku rolnym i ustawy o podatku leśnym), dotyczące wprowadzenia dodatkowych zwolnień podatkowych oraz decydować o sposobie ich poboru w drodze inkasa (za odpowiednio art.6b oraz art.6 ust.8 ww. ustaw podatkowych).

W tym miejscu dążąc do udowodnienia pewnego władztwa podatkowego organów gminy warto odnieść się także do unormowań wynikających ze wspomnianej już O.p. Przewiduje ona bowiem, na podstawie art.1§1 pkt 1, uprawnienia organu podatkowego jakim jest wójt, burmistrz, prezydent miasta w stosunku do tzw. podatków i opłat samorządowych (nazywanych także lokalnymi, gminnymi) do wydawania decyzji w sprawach podatkowych dotyczących tych podatków, a w konsekwencji podejmowania także czynności do których uprawnione są organy podatkowe w ramach O.p.<sup>37</sup> Tu jedynie sygnałnie należy zauważyć, że zastosowanie mają regulacje ogólne dotyczące choćby zabezpieczania wykonania zobowiązań podatkowych w postaci możliwości ustanowienia hipoteki przymusowej i zastawu skarbowego<sup>38</sup>;

<sup>36</sup> J.t. Dz. U. z 2018r., poz.2204 ze zm.

<sup>37</sup> Zob. A. Hanusz, P. Czerski, *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Zakamycze 2004, s.7 - 239.

<sup>38</sup> Rozdział 3 ustawy.

zaległości podatkowej i skutków jej powstania<sup>39</sup>; możliwości ustanawiania przez gminę opłaty prolongacyjnej<sup>40</sup>; dochodzenia roszczeń w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>41</sup>.

Dzięki przyjętym regulacjom, na mocy art.238 ust.1 u. o f.p., organ wykonawczy może przygotować projekt uchwały budżetowej (zwany dalej także budżetem samorządowym) w ustawowym terminie tj. do dnia 15. listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, kierując się (za art.234 u. o f.p.) szczegółowością określoną przez organ stanowiący oraz wieloletnią prognozą finansową. Organ stanowiący podejmuje bowiem, uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nie później niż uchwałę budżetową (co wynika z treści art.230 ust. 6 u. o f.p.), co jest pewnym ograniczeniem władztwa finansowego organu stanowiącego.

Takie ograniczenie dostrzegalne jest również na etapie uchwalania budżetu samorządowego, kiedy to organ stanowiący musi podjąć uchwałę budżetową najpóźniej do dnia 31 stycznia roku budżetowego i to przy wykazaniu szczególnie uzasadnionej okoliczności. Bez spełnienia tej przesłanki traci niejako swoje uprawnienie w danym roku, które przechodzi na rzecz regionalnej izby obrachunkowej, która powinna ustalić budżet (w ramach tzw. ustalenia zastępczego) do końca lutego<sup>42</sup>.

Pewne uprawnienia władcze organów samorządowych można dostrzec również podczas wykonywania uchwały budżetowej. Organ wykonawczy może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:

<sup>39</sup> Rozdział 5 ustawy.

<sup>40</sup> Ma to szczególne znaczenie z uwagi na możliwość dochodzenia świadczeń odroczonech lub rozłożonych na raty, a stanowiących dochód budżetu gminy. Zob. art.57 § 7 ustawy.

<sup>41</sup> J.t. Dz. U. z 2018r., poz.1314 ze zm.

<sup>42</sup> Takiego sformułowania używa m.in.: A. Gorgol, *Uchwała budżetowa*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, (red.) P. Smoleń, Warszawa 2012, s.1065 – 1067. Na ten temat zob. także: C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s.563 – 564 oraz R. P. Krawczyk, *Uchwała budżetowa j. s. t. oraz jej ogłaszanie i obowiązywanie* [w:] *Finanse samorządowe 2008*, (red.) C. Kosikowski, Warszawa 2008, s.381 – 382. W literaturze przedmiotu pojawia się także pojęcie budżetu zastępczego zob. J. M. Salachna, *Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, <http://finanse-publiczne.pl/artykul.php?view=507&part=2>.

1) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych; 2) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej; 3) wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; 4) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego (za art.257 u. o f.p.).

Ponadto na mocy art.258 cyt. ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do: dokonywania innych zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami; przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego; przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Za art. 222 u. o f.p., w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu<sup>43</sup>, którą dysponuje organ wykonawczy.

<sup>43</sup> Mogą być także tworzone rezerwy celowe: 1) na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); 3) gdy odrębne ustawy tak stanowią. Ich suma nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego dokonuje podziału rezerw, z tym, że rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. Jednakże zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, po uzyskaniu pozytywnej



Podobnie jak w przypadku utworzenia rezerw celowych, które tworzone fakultatywnie nie mogą przekroczyć 5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Obok tych zmian w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego istnieje także możliwość zablokowania planowanych wydatków. Zmiana ta może mieć miejsce w przypadkach stwierdzenia wystąpienia jednej z przesłanek: 1) niegospodarności w określonych jednostkach, 2) opóźnień w realizacji zadań, 3) nadmiaru posiadanych środków, 4) naruszenia zasad gospodarki finansowej. Decyzję w tej sprawie podejmuje organ wykonawczy zawiadamiając jednocześnie organ stanowiący (zob. art.260 u. o f.p.)<sup>44</sup>.

Wprowadzenie podstaw ustawowych samodzielnego podejmowania decyzji w trakcie roku budżetowego potwierdza tezę przyznania pewnych uprawnień władczych j.s.t. To organy tych jednostek pamiętając o konieczności wykonania wskazanych zadań, znając swoje możliwości, specyfikę oraz oczekiwania mieszkańców, najlepiej skorzystają z przysługującego im uprawnienia<sup>45</sup>.

---

opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

<sup>44</sup> Możliwość wprowadzania tych zmian jest dość często wykorzystywana przez organy jednostek samorządowych, o czym świadczą badania prowadzone w wybranych gminach w latach 2012 - 2014. Zob. szerzej uchwały podjęte w Gminie Zarzecze: nr XX/155/2012 z dnia 13 grudnia 2012r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2012; nr XXII/156/2012 z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2012; nr XXII/179/2013 z dnia 28 lutego 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013; nr XXVI/183/2013 z dnia 15 maja 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013; nr XXVI/192/2013 z dnia 19 czerwca 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013; nr XXVIII/219/2013 z dnia 5 września 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013; nr XXIX/225/2013 z dnia 30 września 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013; nr XXXI/237/2013 z dnia 16 grudnia 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013, nr XXXIV/263/2014 z dnia 05 marca 2014r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2014; nr XXXII/250/2013 z dnia 27 grudnia 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2014. Na podst. badań prowadzonych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Legalność, sprawność i dobra praktyka administracyjna warunkiem dobrego rządzenia”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na podstawie umowy z dnia 29 lutego 2012r. o dofinansowanie Projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki nr: UDA-POKL.05.02.01-00-026/10-00.

<sup>45</sup> Na ten temat zob. E. Feret, *Działalność uchwałodawcza rady gminy w zakresie spraw budżetowych*, [w:] *Samorząd w świetle badań empirycznych*, (red.) J. Posłuszny, Z. Czarnik, Rzeszów – Przemysł

## 2. 2. Ustawowe zasady wydatkowania samorządowych środków pieniężnych

Jak wskazano wyżej drugi obszar, w którym można dopatrywać się pewnego władztwa finansowego j.s.t. dotyczy określenia zasad legalnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Bardzo ważne z punktu widzenia wydatkowania środków finansowych przez j.s.t. i wykazywanego ich władztwa finansowego w zakresie pozyskiwania dochodów i samodzielnego funkcjonowania w ramach budżetu samorządowego, jest wydatkowanie zgromadzonych środków, pomiędzy którymi zachodzi nazywane w literaturze przedmiotu sprzężenie zwrotne<sup>46</sup>.

Regułą ogólną w tym zakresie (identyczną także w stosunku do wydatkowania środków przez budżet państwa) wprowadza art.44 ust.1 u. o f.p. Zgodnie z jego treścią „Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej; 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Przyjęcie takiej regulacji wskazuje jednoznacznie na ogromną rolę samodzielnie przygotowywanego i realizowanego przez organy j.s.t. budżetu samorządowego, od którego uzależniona jest realizacja zadań publicznych na danym terenie. Rodzaje zadań zostały zdeterminowane wprowadzając przez ustawy samorządowe, jednakże kwoty tam zamieszczone mogą ulegać zmianie w zależności od potrzeb i spełnienia wymogów formalnych oznaczających, że zgodnie z art.44 ust.3 u. o f.p., wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Jak wykazano wyżej, uchwały zmieniające uchwałę budżetową są dość częstym zjawiskiem w Polsce, co dodatkowo potwierdza władztwo finansowe organów samorządowych,

2014, s.53 – 70.

<sup>46</sup> Tak m.in. R. Kata, *Poziom oraz struktura wydatków inwestycyjnych gmin w Polsce a ich dochody podatkowe i majątkowe*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 9 (236), s.5 i n.

także w zakresie wydatkowania środków finansowych<sup>47</sup>. Wydawać by się mogło, że tak jasno określone reguły nie stwarzają wątpliwości, a jednak pojawia się ich wiele, w szczególności odnośnie dotacji i subwencji ogólnych czy udzielania przez budżet państwa części oświatowej, stąd konieczność podejmowania rozstrzygnięć przez sądy<sup>48</sup>.

W tym miejscu warto zwrócić także uwagę na jeszcze jeden aspekt władztwa finansowego j.s.t. przejawiający się ustawowo zagwarantowanym prawem organu stanowiącego do podejmowania samodzielnej decyzji odnośnie sposobu wykorzystania subwencji ogólnych. Zgodnie bowiem, z art.7 ust.3 u. o d.j.s.t., to organ stanowiący decyduje o sposobie wykorzystania pozyskanych subwencji. Wynika to z faktu, że subwencje ogólne mają charakter dofinansowania nieoznaczonego podczas gdy dotacje celowe charakteryzuje przyporządkowanie do konkretnego celu, zadania<sup>49</sup>. Subwencja ogólna traktowana jest przez literaturę przedmiotu jako forma ogólnego transferu środków finansowych z budżetu państwa na rzecz budżetu gminy, powiatu i województwa o charakterze ogólnym dla uzupełnienia dochodów własnych tych budżetów.

Inaczej rzecz się ma w przypadku dotacji celowych. W odróżnieniu od subwencji ogólnych mają charakter celowy, co wynika z faktu, że organ dotujący decyduje (co do zasady)<sup>50</sup> o przeznaczeniu środków finansowych, stąd zauważalne jest oczywiste ograniczenie analizowanych uprawnień władczych organów samorządowych. Dotacje celowe jest to bowiem,

<sup>47</sup> H. Kamieniecki, *Wydatkowanie środków publicznych*, <http://www.financepubliczne.pl/numery/wrzesien-2007/wydatkowanie-srodkow-publicznych.html> oraz P. Oleksyk, *Determinanty racjonalnego gospodarowania w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie pomocy społecznej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2014, nr 335, s.203 – 204.

<sup>48</sup> Na ten temat zob. m.in.: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 września 2016, I SA/Sz 684/16, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-sz-684.16/dotacje\\_oraz\\_subwencje\\_z\\_budzetu\\_panstwa\\_w\\_tym\\_dla\\_jednostek\\_samorzadu\\_terytorialnego\\_skargi/23e760.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-sz-684.16/dotacje_oraz_subwencje_z_budzetu_panstwa_w_tym_dla_jednostek_samorzadu_terytorialnego_skargi/23e760.html); wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017, II GSK 3054/17, [orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/505470F4F5](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/505470F4F5); wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2017, V SA/Wa 139/16, [orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC5923BD4C](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC5923BD4C).

<sup>49</sup> A. Pragier, *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. II, Warszawa 1926, s.142.

<sup>50</sup> Warto wskazać na wyjątek w stosunku do wskazanej zasady, wynikający z treści art. art.50a u. o d.j.s.t. Zgodnie z nią „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decyduje o przeznaczeniu dotacji, otrzymanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, stanowiących zwrot poniesionych wydatków na realizację zadań określonych w tych przepisach oraz dotacji z tytułu rekompensaty utraconych dochodów własnych”.

finansowanie (w całości) lub dofinansowanie (w części) z budżetu państwa lub innych jednostek<sup>51</sup> (za art.45 i 46 cyt. u. o d.j.s.t., o czym dokładnie poniżej) o ścisłym przeznaczeniu i wysokości<sup>52</sup>, które w przypadku j.s.t. można podzielić na: obligatoryjne i fakultatywne.

Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, otrzymuje środki finansowe z budżetu państwa, w wysokości zapewniającej realizację tych zadań<sup>53</sup>. Dodatkowo powiat na realizację zadań wykonywanych przez straże i inspekcje otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację przez te straże i inspekcje (za art.49 ust.1 i ust.2 cyt. ustawy). Ponadto, na podstawie art.45 i art.46 cyt. ustawy, jednostka samorządowa może także realizować zadania na podstawie zawartego porozumienia, wówczas w zależności od tego z jakim podmiotem porozumienie zostało zawarte otrzymuje środki finansowe albo od organu administracji rządowej (z budżetu państwa) albo od innej jednostki samorządu terytorialnego (z budżetu tej jednostki), co także można wiązać z przysługującymi jej uprawnieniami władczymi.

W ramach fakultatywnych dotacji celowych, organ wykonawczy może na podstawie art.42 ust.1 u. o d.j.s.t., przewidzieć w ramach dochodów budżetowych także środki finansowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych przewidzianych ustawą z dnia 14 czerwca 2018r. o zasadach prowadzenia polityki<sup>54</sup>. Ponadto, za art.43 wyżej cyt. u. o d.s.t., jednostki samorządowe mogą otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury<sup>55</sup>. Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia zakres zadań objętych mecenatem państwa w dziedzinie kultury, wykonywanych przez instytucje filmowe i instytucje kultury, których organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, a także sposób i tryb udzielania

<sup>51</sup> Za art.126 i 127 u. o f.p.

<sup>52</sup> J. Harasimowicz, *Budżet państwa*, T. I. Warszawa 1956, s.41 oraz J. Lubowiecki, *Założenia rozwoju budżetów terenowych*, „Zeszyty Naukowe UŁ”, Łódź 1957, s.134.

<sup>53</sup> Za art.127 ust. 1. pkt 1a - u. o f.p.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2018r., poz.1307 ze zm.

<sup>55</sup> Zob. także art.127 ust. 1 pkt 1b u. o f.p.

dotacji na te zadania. Także z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z usuwaniem skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz usuwaniem skutków innych klęsk żywiołowych (co przewiduje treść art.51 u. o d.j.s.t.).

### **2. 3. Ustawowe zasady ubiegania się o środki pieniężne przez j.s.t.**

Trzeci ze wskazanych przykładowych obszarów pewnego władztwa finansowego j.s.t wiązać należy z określeniem legalnych sposobów oraz możliwości dochodzenia środków finansowych przyznanych jednostkom samorządowym. Powołane wyżej przepisy prawa nie gwarantują bowiem, że ustanowione środki finansowe trafią do jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też tak istotne jest zwrócenie uwagi na te najważniejsze regulacje prawne tworzące podstawę roszczeń ustawowego ich pozyskiwania.

W tym zakresie, na pierwszym miejscu należy niewątpliwie powołać się wprost na treść wynikającą z art.34 ust.2 u. o d.j.s.t., zgodnie z którą jednostkom samorządu terytorialnego przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych od kwoty subwencji nieprzekazanej w terminach określonych przepisami prawa<sup>56</sup>. W zależności bowiem od tego, czy dłużnik (w tym przypadku państwo) za uchybienie terminu odpowiada czy też nie, skutek uchybienia przybiera postać opóźnienia lub zwłoki<sup>57</sup>.

Ponadto cechą charakterystyczną subwencji jest to, że musi ona wpłynąć do jednostki nawet w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej, co wynika z treści art. 179 ust.1 w zw. z ust.3 u. o f.p. Istotna w tym zakresie jest także ta regulacja ustawowa, która przewiduje możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu

<sup>56</sup> Zob. dokładnie art.34 ust.1 u. o d.j.s.t. Zob. także na ten temat: wyrok SN z dnia 7 sierpnia 2003, IV KKN 372/01, LEX nr 146446.

<sup>57</sup> Z wyroku SN z dnia 28 czerwca 2005, I CK 7/05, LEX nr 191866 oraz wyrok SN z dnia 13 października 1994, I CRN 121/94, OSNC 1995/1, poz. 21.

subwencji ogólnych (o czym świadczy treść art.7 ust. 3 u. o d.j.s.t.) i brak konieczności ich zwrotu w przypadku niewykorzystania, jak to ma miejsce w przypadku dotacji.

Także w przypadku dotacji celowych, j.s.t. wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe, a ich wysokość ma zapewnić realizację tych zadań. W przypadku ich niewypłacenia, jednostkom samorządowym przysługuje prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym<sup>58</sup> należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych (art.49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t.)<sup>59</sup>.

Nie bez znaczenia w analizowanym zakresie są również regulacje wynikające z ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>60</sup>. Jej postanowienia bowiem, jednoznacznie wskazują na niewłaściwe działania lub zaniechania organów, podmiotów państwowych w stosunku do jednostek samorządowych, które skutkują sankcjami w postaci: upomnienia, nagany, kary pieniężnej, zakazu pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi przez okres 5 lat.

## Zakończenie

Reasumując przeprowadzone rozważania mające stanowić dowód na występowanie pewnych przejawów władztwa finansowego na szczeblu samorządowym, jako wnioski *de lege lata* należy przyjąć, że ustawodawca

<sup>58</sup> Na ten temat zob. szerzej m.in. L. Gniady, *Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr3 (327), s. 43-47.

<sup>59</sup> Szerzej por. wyrok SN z 18 listopada 2016, I CSK 823/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20csk%20823-15-1.pdf>

<sup>60</sup> J.t. Dz. U. z 2018r., poz.1458 ze zm. Por. szerzej K. Surówka, *Kondycja finansowa gmin w Polsce po reformie decentralizacyjnej w 1999r.* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, (red.) M. Smaga, M. Winiarz, C. H. Beck 2015, s. 533 – 545; A. Rotter, *Wina jako kluczowa przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 7 - 8, s.40 – 47; A. Talik, *Dyscyplina finansów publicznych – zagadnienia wprowadzające*, „Finanse Komunalne” 2015 nr 7, s.18; D. Jurewicz, *Odpowiedzialność za gospodarowanie środkami publicznymi w samorządach (zagadnienia prawne)*, „Prawo Budżetowa Państwa i Samorządu” 2016, 2 [4], s.85 – 94 oraz M. Stawiński, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* [w:] *Prawo finansów publicznych z kuzusami i pytaniami*, (red.) W. Miemiec, WoltersKluwer 2018, s.347 – 351.

zapewnił i w pełni zagwarantował władztwo finansowe na rzecz państwa, co jest zrozumiałe i całkowicie uzasadnione. Na tym tle należy przyjąć, że z uwagi na wprowadzoną decentralizację władzy publicznej, także pewne uprawnienia władcze zostały przekazane na rzecz j.s.t., w szczególności gmin.

Przyjęcie takiego rozwiązania jest uzasadnione, bowiem to gmina nadal pozostaje podstawową jednostką samorządową z domniemaniem kompetencji wykonywania przez nią zadań publicznych. Jak dowiedziono pokrótce, to właśnie dla niej zastrzeżone zostały uprawnienia władcze w zakresie finansowym, które są dostrzegalne szczególnie z punktu widzenia możliwości podatkowego oddziaływania na wpływy do budżetu gminnego.

Poza jej uprawnieniami władczymi także pewne, choć ograniczone, uprawnienia zostały zastrzeżone dla powiatów i samorządów województw. Uprawnienia te dotyczą nie tylko sfery dochodowej ale także wydatkowej oraz określenia sposobów pozyskiwania przyznanych środków finansowych.

Wydaje się jednak, że mimo przyznanych już uprawnień władztwa finansowego j.s.t. nie są one wystarczające i przejrzyste uporządkowane co nie sprzyja realizacji istotnej części zadań publicznych. Stąd jako postulaty *de lege ferenda* można wskazać potrzebę ujednoczenia uprawnień władczych wszystkich j.s.t. ze szczególnym uwzględnieniem określenia jasnych zasad gwarantujących otrzymywanie przez j.s.t. przysługujących im środków finansowych w celu efektywnej realizacji zadań publicznych przez szczebel samorządowy. W tym celu warte rozważanie jest szczegółowe uporządkowanie, w jednym akcie prawnym, zarówno zasad pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych przez j.s.t. W odrębnym zaś, określenie jednolitych reguł ich dochodzenia bez konieczności sięgania do różnych aktów normatywnych.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

1. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. II, Warszawa 2000,
2. Dębowska-Romanowska T., *Ogólna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe*, (red.) W. Wójtowicz, Warszawa 1996,
3. Dębowska – Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010,
4. Dębowska – Romanowska T., *System prawny finansów lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, (red.) A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998,
5. Gaudement P. M., *Finanse publiczne*, Warszawa 1990,
6. Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3,
7. Gorgol A., *Uchwała budżetowa*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, (red.) P. Smoleń, Warszawa 2012,
8. Guziejewska B., *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 4,
9. Feret E., *Działalność uchwałodawcza rady gminy w zakresie spraw budżetowych*, [w:] *Samorząd w świetle badań empirycznych*, (red.) J. Posłuszny, Z. Czarnik, Rzeszów – Przemyśl 2014,
10. Hanusz A., Czerski P., *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Zakamycze 2004,
11. Harasimowicz J., *Budżet państwa*, T. I. Warszawa 1956,
12. Harasimowicz J., *Prawo finansowe*, Warszawa 1977,
13. Juchniewicz E., *Źródła prawa w zakresie systemu pieniężnego*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, (red.) A. Drwiłło, Wolters Kluwer 2018,
14. Jurewicz D., *Odpowiedzialność za gospodarowanie środkami publicznymi w samorządach (zagadnienia prawne)*, „Prawo Budżetowa Państwa i Samorządu” 2016, 2 [4],
15. Kamieniecki H., *Wydatkowanie środków publicznych*, <http://www.financepubliczne.pl/numery/wrzesien-2007/wydatkowanie-srodkow-publicznych.html>,



16. Kornberger-Sokołowska E., *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3,
17. Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer 2014,
18. Kosikowski C., *Problem granic i form interwencjonizmu UE w dziedzinie waluty i finansów publicznych państw członkowskich*, [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, (red.) C. Kosikowski, Białystok 2013,
19. Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011,
20. Krawczyk R. P., *Uchwała budżetowa j. s. t. oraz jej ogłaszanie i obowiązywanie* [w:] *Finanse samorządowe 2008*, (red.) C. Kosikowski, Warszawa 2008,
21. Lubowiecki J., *Założenia rozwoju budżetów terenowych*, „Zeszyty Naukowe UŁ”, Łódź 1957
22. Łączkowski W., *Suwerenność prawodawcy państwowego w sprawach finansowych*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, Kraków 2012,
23. Miemieć W., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno – prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10,
24. Miemieć W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005,
25. Mojak R., *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 1, 2003,
26. Oleksyk P., *Determinanty racjonalnego gospodarowania w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie pomocy społecznej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2014, nr 335,
27. Piotrowska – Marczak K., *Zróżnicowanie udziału dochodów z podatków w budżecie państwa i ich wpływ na zmiany w PKB*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, (red.) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, RS Druk Rzeszów 2017,
28. Pragier A., *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. II, Warszawa 1926,
29. Rotter A., *Wina jako kluczowa przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 7 – 8,

30. Ruśkowski E., *Finanse publiczne a finanse prywatne*, [w:] *Finanse i prawo finansowe*, Wydanie III z aneksem, (red.) C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa KiK 1994,
31. Sawicka K., *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18\\_Krystyna\\_Sawicka.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf),
32. Salachna J. M., *Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, <http://finanse-publiczne.pl/artykul.php?view=507&part=2>
33. Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red) J. Zimmermann, Warszawa 2007,
34. Stawiński M., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* [w:] *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami*, (red.) W. Miemieć, Wolters Kluwer 2018,
35. Surówka K., *Kondycja finansowa gmin w Polsce po reformie decentralizacyjnej w 1999r.* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, (red.) M. Smaga, M. Winiarz, C. H. Beck 2015,
36. Talik A., *Dyscyplina finansów publicznych – zagadnienia wprowadzające*, „Finanse Komunalne” 2015 nr 7 – 8,
37. Uryszek T., *Dochody transferowe jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność wydatkowa*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 76.

### **Wykaz aktów prawnych**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.,
2. ustawa z dnia 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, j.t. Dz. U. z 2018r., poz. 1314 ze zm.,
3. ustawa z dnia 28 lipca 1983r. o podatku od spadków i darowizn, j.t. Dz. U. z 2018r., poz. 644 ze zm.,
4. ustawa z dnia 15 listopada 1984r. o podatku rolnym, j.t. Dz. U. z 2017r., poz. 1892 ze zm.;
5. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985r., ratyfikowana przez Polskę w 1994 roku, Dz. U. z 1994r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.,

6. ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, j.t. Dz. U. z 2018r., poz. 994 ze zm.,
7. ustawa z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych, j.t. Dz. U. z 2018r., poz. 1445 ze zm.,
8. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, j.t. Dz. U. z 2018r., poz. 121 ze zm.,
9. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o Narodowym Banku Polskim, j.t. Dz. U. 2017r., poz. 1373,
10. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa, j.t. Dz. U. z 2018r., poz. 800 ze zm.,
11. ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, j.t. Dz. U. z 2018r., poz. 913 ze zm.,
12. ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, j.t. Dz. U. z 2018r., poz. 995 ze zm.,
13. ustawa z dnia 20 listopada 1998r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, j.t. Dz. U. z 2017r., poz. 2157 ze zm.,
14. ustawa z dnia 30 października 2002r. o podatku leśnym, j.t. Dz. U. z 2017r., poz. 1821 ze zm.,
15. ustawa z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, j.t. Dz. U. z 2017r., poz. 1453 ze zm.,
16. ustawa z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, j.t. Dz. U. z 2018., poz. 1458,
17. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, j.t. Dz. U. z 2017r., poz. 2077 ze zm.,
18. ustawa z dnia 14 czerwca 2018r. o zasadach prowadzenia polityki, Dz. U. z 2018r., poz. 1307.

### **Akty prawa miejscowego**

Uchwały podjęte w gminie Zarzeczce:

1. nr XX/155/2012 z dnia 13 grudnia 2012r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2012;
2. nr XXII/156/2012 z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2012;

3. nr XXII/179/2013 z dnia 28 lutego 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013;
4. nr XXVI/183/2013 z dnia 15 maja 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013;
5. nr XXVI/192/2013 z dnia 19 czerwca 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013;
6. nr XXVIII/219/2013 z dnia 5 września 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013;
7. nr XXIX/225/2013 z dnia 30 września 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013;
8. nr XXXI/237/2013 z dnia 16 grudnia 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2013,
9. nr XXXIV/263/2014 z dnia 05 marca 2014r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2014;
10. nr XXXII/250/2013 z dnia 27 grudnia 2013r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na rok 2014.

### **Strony internetowe**

1. <http://www.gwcoin.com/pl/>
2. <http://finanse-publiczne.pl/artykul.php?view=507&part=2>
3. <http://www.finansepupliczne.pl/numery/wrzesien-2007/wydatkowanie-srodkow-publicznych.html>,
4. [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-sz-684.16/dotacje\\_oraz\\_subwencje\\_z\\_budzetu\\_panstwa\\_w\\_tym\\_dla\\_jednostek\\_samorzadu\\_terytoryjalnego\\_skargi/23e760.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-sz-684.16/dotacje_oraz_subwencje_z_budzetu_panstwa_w_tym_dla_jednostek_samorzadu_terytoryjalnego_skargi/23e760.html),
5. <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2013.027.0000193,wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-sygn-akt-k-1411.html>,
7. [orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/505470F4F5](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/505470F4F5),
8. [orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC5923BD4C](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC5923BD4C).

### **Orzecznictwo sądowe**

1. wyrok SN z dnia 13 października 1994, I CRN 121/94, OSNC 1995/1, poz. 21,
2. wyrok SN z dnia 8 lutego 1996, III ARW 64/95, „Wspólnota” 1996, nr 43,
3. wyrok TK z dnia 24 marca 1998, K. 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12,

4. wyrok TK z dnia 3 listopada 1998, K 12/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 98,
5. wyrok TK z dnia 30 marca 1999, K 5/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37,
6. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000, 2038/99, „Finanse Komunalne” 2001, nr 3,
7. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001, U 8/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 123,
8. wyrok SN z dnia 7 sierpnia 2003, IV CKN 372/01, LEX nr 146446,
9. wyrok SN z dnia 28 czerwca 2005, I CK 7/05, LEX nr 191866,
10. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013, K 14/11 TK, <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2013.027.0000193>, wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-sygn-akt-k-1411.html
11. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 września 2016, I SA/Sz 684/16, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-sa-sz-684>,
12. wyrok SN z 18 listopada 2016, sygn. akt I CSK 823/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20csk%20823-15-1.pdf>,
13. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2017, V SA/Wa 139/16, [orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC5923BD4C](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC5923BD4C),
14. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017, II GSK 3054/17, [orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/505470F4F5](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/505470F4F5).

**dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US**

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

ORCID ID: 0000-0001-5311-0201

## **Zasady i tryb udzielania dotacji celowych dla gmin i powiatów na budowę i remonty dróg lokalnych w ramach programów wieloletnich**

### **Principles and procedure of granting specific-purpose grants to communes and districts for construction and renovation of local roads under long-term programmes**

#### **Streszczenie**

Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin i powiatów, udzielane w ramach wieloletnich programów budowy i modernizacji dróg lokalnych, są ważnym źródłem dofinansowania realizacji ich zadań własnych. W opracowaniu wykazano, że stosowanie prawnej formy dotacji celowej umożliwi ściśle powiązanie przekazywanych środków pieniężnych z realizacją określonego zadania publicznego, jakim jest przebudowa, budowa lub remont dróg gminnych i powiatowych. Podmiot udzielający dotacji celowej sprawuje kontrolę nad celem i terminem wykorzystania dotacji, natomiast podmiot otrzymujący taką dotację ponosi odpowiedzialność w przypadku jej nieprawidłowego wydatkowania i rozliczenia.

Programy wieloletnie, realizowane od 2008 r., ukierunkowane na dofinansowanie takich zadań, stały się ważnym instrumentem wsparcia lokalnych inicjatyw zmierzających do rozwoju przedsiębiorczości oraz podnoszenia atrakcyjności gmin i powiatów jako miejsc inwestowania przez lokalnych i zewnętrznych przedsiębiorców. Obowiązujący tryb naboru wniosków o dotacje celowe oraz stosowanie umowy dotacyjnej

umożliwiają zachowanie właściwych relacji między donatorem i beneficjentem dotacji. Społeczne i gospodarcze efekty realizacji tych programów wieloletnich polegają na istotnej poprawie stanu technicznego lokalnej infrastruktury drogowej, która dotychczas była istotną barierą rozwoju wielu regionów kraju.

**Słowa kluczowe:** dotacje celowe, drogi lokalne

## **Abstract**

Specific-purpose grants from the state budget granted under long-term programmes for construction and modernisation of local roads are an important funding source for the execution of own tasks of communes and districts. The present study has demonstrated that application of the legal form of specific-purpose grant allows for a close connection of the granted funds to the execution of a specified public task – reconstruction, construction, or renovation of communal and district roads. The granting entity exercises control in terms of the purpose and timeframe of grant utilisation, whereas the receiving entity is held liable in case of improper disbursement or settlement of the grant.

Long-term programmes oriented towards funding such tasks, implemented since 2008, have become an important support instrument for local initiatives aiming at entrepreneurship development and increasing the attractiveness of communes and districts as investment locations for both local and nonlocal entrepreneurs. Both the procedure adopted for accepting applications for specific-purpose grants and the use of grant contracts facilitate the maintenance of proper donor-beneficiary relationships. The socioeconomic effects of these long-term programmes involve a considerable improvement of the technical condition of local road infrastructure, which previously represented a significant developmental barrier for many regions of Poland.

**Keywords:** specific-purpose grants, local roads

## 1. Wprowadzenie

Lokalny rozwój gospodarczy, w tym jego tempo i kierunki, jest uzależniony od wielu czynników. Jednym z istotnych warunków tego rozwoju jest właściwie zaplanowana, wykonana oraz utrzymywana infrastruktura drogowa, obejmująca różne kategorie dróg. W art. 2 oraz art. 2a ustawy o drogach publicznych<sup>1</sup> ze względu na funkcje w sieci drogowej podzielono drogi publiczne na następujące kategorie: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Wyżej wymienione kategorie dróg są własnością odpowiednio Skarbu Państwa oraz właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Wraz ze zmianą kategorii drogi publicznej ipso iure następuje zmiana właściciela drogi<sup>2</sup>. Katalog zadań własnych gminy i powiatu obejmuje sprawy dróg odpowiednio gminnych oraz powiatowych<sup>3</sup>. Zadania własne gminy lub powiatu są lokalnymi zadaniami publicznymi, które samorząd gminny lub powiatowy wykonuje we własnym imieniu, samodzielnie określając zakres i sposób ich realizacji w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty<sup>4</sup>.

Podstawowym źródłem finansowania zadań własnych gminy lub powiatu powinny być źródła ich własnych dochodów. Istotne zróżnicowanie potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego (JST) sprawia, że źródła dochodów własnych mogą być niewystarczające do optymalnego zaspokajania potrzeb wspólnoty w procesie realizacji zadań własnych. Możliwość dofinansowania zadań własnych JST (bieżących oraz inwestycyjnych) dopuszcza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 127 art. 128 oraz art. 132 u.f.p. formą takiego dofinansowania jest dotacja celowa. Podobne unormowania zawarto w art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.).

<sup>2</sup> M. Bator, *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6, poz. 93.

<sup>3</sup> Por. art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z 5 dnia czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.).

<sup>4</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 240.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej jako: u.f.p.



listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup>, według którego dochodami JST mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych. Od 22 stycznia 2009 r. w art. 42 ust. 2 u.d.j.s.t. dodano pkt 5b dopuszczający udzielanie JST dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminny<sup>7</sup>. Dotacje są świadczeniami o charakterze uznaniowym, ponieważ mogą być udzielone JST, ale ustawodawca nie gwarantuje ich przekazywania dla każdej JST<sup>8</sup>.

Celem opracowania jest wykazanie, że dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych JST są ważnym instrumentem wsparcia lokalnych inicjatyw rozwoju przedsiębiorczości oraz podnoszenia atrakcyjności gmin i powiatów jako miejsc inwestowania przez przedsiębiorców. Poddano weryfikacji hipotezę, że forma dotacji celowej oraz reguły jej udzielania i rozliczania gwarantują ściśle powiązanie nakładów finansowych z określonymi zadaniami rzeczowymi. Sposób naboru wniosków oraz stosowanie umowy dotacyjnej umożliwiają zachowanie właściwych relacji między donatorem i beneficjentem dotacji, a także prowadzenie skutecznej kontroli wykorzystywania środków.

Opracowanie obejmuje tylko analizę i ocenę zasad udzielania dotacji celowych z budżetu państwa dla JST w ramach wieloletnich programów modernizacji dróg lokalnych realizowanych od 2008 r. Z powodu ograniczonych ram opracowania zrezygnowano ze szczegółowej analizy regulacji dotyczących współfinansowania lokalnych dróg z innych źródeł, np. z rezerwy subwencji ogólnej, z której są dofinansowane m.in. inwestycje na drogach powiatowych (np. w 2017 r. dla 111 powiatów oraz 43 miast na prawach powiatu z tego źródła przekazano 282.358.700 zł, natomiast w 2018 r. dla 103 powiatów oraz 31 miast na prawach

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1530 ze zm., dalej jako: u.d.j.s.t.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 2).

<sup>8</sup> W. Miemiec, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 124.

powiatu przekazano 295.772.100 zł)<sup>9</sup>. Ponadto z uwagi na opóźnienia związane z uchwaleniem ustawy z dnia 7 września 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych pominięto w opracowaniu prezentację jej podstawowych założeń.

Uwzględniając cel opracowania oraz pozostałe jego założenia, zbadano i oceniono ustawodawstwo dotyczące dotacji celowych udzielanych w ramach programu modernizacji dróg lokalnych, orzecznictwo sądów i dorobek doktryny prawa. Zastosowano metodę dogmatycznoprawną i empiryczno-analityczną (w odniesieniu do orzecznictwa sądów oraz danych statystycznych dotyczących kwot dotacji celowych i efektów rzeczowych osiągniętych w ramach ww. programów wieloletnich).

## **2. Zakres rzeczowy dotacji celowych z budżetu państwa dla JST na dofinansowanie zadań własnych w zakresie przebudowy, budowy i remontów dróg lokalnych**

Od 22 stycznia 2009 r. na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 5b u.d.j.s.t. mogą być udzielane z budżetu państwa dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych JST w zakresie przebudowy, budowy i remontów dróg gminnych i powiatowych. W ten sposób wyznaczono granice rzeczowe dofinansowania, stosując wyliczenie rodzajów prac, które mogą dotyczyć dróg lokalnych. Pojęcia „budowa”, „przebudowa” oraz „remont” należy interpretować zgodnie z postanowieniami prawa budowlanego<sup>10</sup>. Według art. 3 u.p.b., zawierającego katalog definicji podstawowych pojęć prawa budowlanego, droga wraz ze zjazdami jest szczególnym typem obiektu budowlanego, tzn. obiektem liniowym, którego charakterystycznym parametrem jest długość.

Według art. 3 pkt 6 u.p.b. „budową” jest wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowa, rozbudowa lub nadbudowa. Efektem budowy jest powstanie nowego obiektu

<sup>9</sup> Informacje o podziale rezerwy subwencji ogólnej na drogi samorządowe w 2017 i 2018 roku, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rezerwa-subwencji-ogolnej>[dostęp 22.10.2018].

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.), dalej jako: u.p.b.

budowlanego<sup>11</sup>. Odbudowa prowadzi natomiast do odtworzenia stanu pierwotnego obiektu i przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym, jednak w parametrach odpowiadających obiektowi pierwotnemu<sup>12</sup>. Rozbudową jest zmiana charakterystycznych parametrów obiektu, np. długości lub szerokości, ale nie prowadzi ona do powstania nowego obiektu, lecz tylko do modyfikacji obiektu już istniejącego<sup>13</sup>. W wyniku nadbudowy powstaje nowa część istniejącego już obiektu budowlanego, np. zwiększa się jego wysokość lub powierzchnia<sup>14</sup>.

Z definicji „przebudowy”, zawartej w art. 3 pkt 7a u.p.b., wynika, że jest nią wykonywanie robót budowlanych skutkujących zmianą parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem parametrów charakterystycznych, takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość lub liczba kondygnacji (w przypadku dróg dopuszcza się zmiany charakterystycznych parametrów, które nie wymagają zmiany granic pasa drogowego). Nie jest przebudową obiektu całkowite jego rozebranie, ponieważ przebudowa zakłada ingerencję w istniejący obiekt budowlany, zmienia jego parametry użytkowe lub techniczne z wyjątkiem parametrów charakterystycznych<sup>15</sup> (w odniesieniu do dróg są to przede wszystkim długość oraz szerokość). Przebudowa drogi odnosi się wyłącznie do istniejącej drogi, a więc określonego obiektu budowlanego, przy czym uprzednio istniejącym obiektem budowlanym może być nie tylko konstrukcja z materiałów twardych (np. beton, asfalt), ale także konstrukcja ziemna (np. droga gruntowa będąca wynikiem robót budowlanych)<sup>16</sup>.

Remontem, według art. 3 pkt 8 u.p.b., jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lipca 2017 r., IV SA/Po 284/17, Legalis nr 1649985.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r., VII SA/Wa 870/17, Legalis nr 1758413.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 18 maja 2018 r., II GSK 1318/16, Legalis nr 1786734.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2012 r., II SA/Po 528/12, Legalis nr 537534.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 grudnia 2017 r., II SA/Sz 721/17, Legalis nr 1700083.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 września 2017 r., II SA/Sz 261/17, Legalis nr 1691680.

w stanie pierwotnym. Istotą remontu jest zachowanie dotychczas istniejących parametrów obiektu budowlanego<sup>17</sup>. Dotacji celowych nie można udzielać na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 5b u.d.j.s.t. na inne prace budowlane, których nie wymieniono w treści tego przepisu, np. na konserwację dróg. Różnica pomiędzy remontem a konserwacją polega na tym, że przy remoncie odtwarza się zniszczoną strukturę, natomiast przy konserwacji istniejącą strukturę obiektu budowlanego odnawia się lub odświeża<sup>18</sup>. Brak legalnej definicji „bieżącej konserwacji” wywołuje liczne wątpliwości interpretacyjne. Według sądów bieżącą konserwacją jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót mających na celu utrzymanie tego obiektu w dobrym stanie, jego zabezpieczenie przed szybkim zużyciem się lub zniszczeniem, a także umożliwienie użytkowania zgodnie z jego przeznaczeniem. Zakwalifikowanie określonych robót jako prac konserwacyjnych jest oceną wynikającą z konkretnych warunków, a zwłaszcza odniesienia zakresu prowadzonych robót do konkretnego obiektu, jego wielkości i przeznaczenia<sup>19</sup>.

Szczegółowy tryb udzielania dotacji celowych na dofinansowanie ww. zadań własnych gmin i powiatów określiła Rada Ministrów w oparciu o delegację z art. 42 ust. 10 u.d.j.s.t.<sup>20</sup> Zgodnie z ustawowymi wytycznymi Rada Ministrów powinna uwzględnić konieczność efektywnego wykorzystania oraz rozliczenia przez JST otrzymanych dotacji oraz zabezpieczenia przez te jednostki udziału własnych środków w planowanych inwestycjach, a także zachowanie dyscypliny finansów publicznych. Respektując wyznaczone w ustawie rzeczowe granice dotacji celowych, Rada Ministrów w rozporządzeniu określiła dodatkowe ograniczenia, które pierwotnie dotyczyły wysokości dotacji celowej, natomiast aktualnie dotyczą liczby wykonywanych zadań przez gminę lub powiat.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 753/16, Legalis nr 1720040.

<sup>18</sup> M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2013, nr 5, s. 51.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Łd 997/11, LEX nr 1053164.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 740 ze zm.).

Kilkakrotnie w §2 tego rozporządzenia zmieniano relacje między kwotą dotacji celowej a zadaniem publicznym JST obejmującym budowę lub modernizację dróg lokalnych. Od 1 kwietnia 2009 r. do 25 września 2011 r. wysokość dotacji nie mogła przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania. Obniżono tę relację do 30% kosztów realizacji zadania w okresie od 26 września 2011 r. do 12 grudnia 2012 r., a od 13 grudnia 2012 r. powrócono do pierwotnej relacji 50%. Od 24 września 2015 r. obowiązuje reguła, że w każdym roku gmina, w tym miasto na prawach powiatu, może skorzystać z dofinansowania nie więcej niż jednego zadania, a powiat – z dofinansowania nie więcej niż dwóch zadań. Dotacja jest udzielana w kwocie nieprzekraczającej 3.000.000 zł i do wysokości 50% kosztów realizacji każdego zadania. Stosowane są w tym zakresie w każdym roku budżetowym ograniczenia ilościowe oraz wartościowe w odniesieniu do realizowanych zadań.

### **3. Kryteria oceny wniosków o dotacje celowe na budowę, przebudowę lub remont dróg lokalnych**

Zainteresowane gminy i powiaty składają do właściwego wojewody wnioski o dotację na realizację zadań dotyczących dróg lokalnych, ale z ograniczeniem do jednego zadania w gminie i dwóch zadań w powiecie. Jeżeli dana JST złoży więcej wniosków, to wojewoda wzywa ją do wskazania, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, zadania, na które dotacja ma być udzielona (wojewoda może odstąpić od tych ograniczeń, jeżeli ich stosowanie uniemożliwia wykorzystanie sumy dotacji w województwie). Po bezskutecznym upływie ww. terminu wnioski pozostawia się bez rozpatrzenia. We wniosku o dotację należy ujawnić w szczególności: dane wnioskodawcy, planowane koszty realizowanego zadania i źródła jego finansowania, kwotę wnioskowanej dotacji, szczegółowy opis i termin realizacji zadania.

Wnioski podlegają ocenie przez komisję powołaną przez właściwego wojewodę i po ocenie są umieszczane na ostatecznej liście rankingowej projektów oraz na liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z 2009 r. określono sześć kryteriów oceniania wniosków<sup>21</sup> (pięć z nich wprost dotyczy zadania, a jedno dotyczy poziomu dochodów własnych wnioskodawcy). Spełnienie poszczególnych kryteriów komisja wyraża poprzez przyznanie punktów, przy czym maksymalną liczbę punktów zróżnicowano w zależności od danego kryterium. Oceny dokonuje się według następujących kryteriów:

- znaczenia zadania dla infrastruktury drogowej i wpływu na poprawę poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, przy czym ocenia się prawidłowość przyjętych rozwiązań techniczno-budowlanych, elastyczność w kształtowaniu elementów drogi wynikającą z lokalnych potrzeb komunikacyjnych oraz jej otoczenia, kompleksowość zaplanowanych robót, a także stosowanie rozwiązań techniczno-budowlanych podnoszących poziom bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu oraz gwarantujących sprawne odwodnienie drogi (skala ocen od 0 do 12 punktów);
- znaczenia zadania dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa oraz jego wpływu na poprawę dostępności czasowej na obszarach o najwyższym wskaźniku peryferyjności czasowej, w tym znaczenia danej drogi dla sieci dróg publicznych oraz warunków zaliczenia do kategorii dróg powiatowych i gminnych oraz realizacji zadania na obszarze o najwyższym wskaźniku peryferyjności czasowej (skala ocen od 0 do 7 punktów);
- wpływu zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej (np. do nieruchomości, na których są realizowane inwestycje mieszkaniowe objęte rządowymi programami społeczno-gospodarczymi, do instytucji publicznych i świadczących usługi publiczne, w tym w zakresie zdrowia), dostępności do instytucji istotnych dla sprawnej realizacji zadań państwa o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa obywateli oraz do lokalnych ośrodków gospodarczych, dostępności komunikacyjnej na obszarach wiejskich; ponadto ocenia się wpływ

---

<sup>21</sup> K. Czarnecki, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018, s. 101.

- zadania na poprawę infrastruktury drogowej wykorzystywanej na potrzeby transportu zbiorowego (skala ocen od 0 do 10 punktów);
- poziomu dochodów własnych wnioskodawcy pomniejszych o jego wpłaty przeznaczone na część równoważącą subwencji ogólnej i powiększonych o należne części wyrównawcze i równoważące subwencji ogólnej (skala ocen od 0 do 8 punktów);
  - kontynuacji zadania – w tym uwzględnia się, czy planowane zadanie stanowi zamknięcie danego ciągu drogi lub kolejny odcinek w ciągu danej drogi, którą zbudowano, przebudowano lub wyremontowano w okresie ostatnich 3 lat przed złożeniem wniosku, bez względu na źródło finansowania (skala ocen od 0 do 2 punktów);
  - wpływu zadania na zmniejszenie ryzyka wystąpienia wypadku drogowego na obszarach o najwyższym poziomie wypadkowości, z uwzględnieniem wszystkich wypadków, liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych, w oparciu o klasyfikację Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (skala ocen od 0 do 3 punktów).

Minister właściwy do spraw transportu zatwierdza ostateczną listę rankingową projektów na podstawie oceny wniosków, o czym informuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych, wskazując możliwość uruchomienia na wniosek właściwego wojewody procedury przekazywania dotacji. Właściwy wojewoda może zmienić tę listę w przypadku wycofania się wnioskodawcy zakwalifikowanego do dofinansowania zadania albo zmniejszenia wysokości dotacji w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, uzupełniając o kolejne wnioski z ostatecznej listy rankingowej, za zgodą wnioskodawców, którzy je zgłosili, pod warunkiem nieprzekroczenia limitu środków ustalonego dla województwa. O zmianach na liście wojewoda informuje ministra właściwego do spraw transportu w terminie 7 dni od dnia dokonania zmiany.

Omawiane dotacje celowe można zakwalifikować do kategorii rządowych instrumentów oddziaływania na rozwój gospodarczy gmin i powiatów. W doktrynie cele inwestycyjne takich dotacji wprost łączy

się z ich prorozwojowym oddziaływaniem<sup>22</sup>. Ocenia się, że kryteria przyznawania dotacji celowych na zadania inwestycyjne są w Polsce od wielu lat unormowane w sposób poprawny i względnie precyzyjny<sup>23</sup>.

#### **4. Tryb przekazywania i rozliczania środków finansowych w formie dotacji celowej**

Dotacja celowa jest udzielana po pozytywnej ocenie wniosku i jego umieszczeniu na ostatecznej liście rankingowej zatwierdzonej przez ministra właściwego do spraw transportu oraz na liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania zatwierdzonej przez właściwego wojewodę. Dotacje celowe są udzielane z rezerwy celowej wyodrębnianej w budżecie państwa, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Wojewoda przekazuje temu ministrowi, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw transportu, wnioski o uruchomienie środków z tej rezerwy celowej.

Wojewoda rozdziela środki finansowe pomiędzy gminy i powiaty, których wnioski o dotacje ujęto na liście. Podstawą udzielenia dotacji jest umowa zawierana między wojewodą i właściwą JST, której niezbędne elementy treści wymieniono w przepisach cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów. Umowa ma charakter publicznoprawny<sup>24</sup>, ponieważ dotyczy zadania publicznego finansowanego ze środków publicznych, a jej strony mają status podmiotów prawa publicznego. W umowie należy określić w szczególności: szczegółowy opis dotowanego zadania i termin jego wykonania; wysokość dotacji i tryb płatności; wysokość udziału środków własnych JST stanowiącego nie mniej niż 50% kosztów realizacji zadania; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia dotacji; termin

<sup>22</sup> M. Cilak, *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny. Problematyka prawnofinansowa*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 53–56.

<sup>23</sup> P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwo „Municipium”, Warszawa 2011, s. 127.

<sup>24</sup> Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej – wybrane aspekty*, [w:] A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Daniny publiczne. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 294.



zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie późniejszy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania.

Do zakresu kompetencji wojewody należy sprawowanie kontroli sposobu i terminowości wykonania dotowanego zadania, z uwzględnieniem postanowień umowy o udzielenie dotacji. Z wykorzystania dotacji JST przekazują wojewodzie sprawozdanie w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku, w którym udzielono dotację. Powinno ono zawierać w szczególności: nazwę zadania i wskazanie jednostki, której udzielono dotacji; numer i datę podpisania umowy o udzielenie dotacji oraz okres jej realizacji; opis zakresu rzeczowego i kosztów zrealizowanego zadania oraz osiągnięte efekty rzeczowe i finansowe, wraz ze wskazaniem przyczyn występujących różnic między wielkościami planowanymi a wielkościami rzeczywistymi. Do sprawozdania należy dołączyć protokół końcowy odbioru robót wskazanych w umowie o udzielenie dotacji. Wojewoda sporządza i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw transportu zbiorcze zestawienie wykorzystania dotacji przez JST, w terminie najpóźniej 30 dni od dnia otrzymania sprawozdań z wykorzystania dotacji od gmin i powiatów.

## **5. Efekty dotychczas zrealizowanych programów dotyczących dróg lokalnych**

Nowelizację z 2008 r. u.d.j.s.t. uzasadniono potrzebą poprawy stanu infrastruktury technicznej i społecznej, w tym stanu technicznego infrastruktury drogowej, będącego istotną barierą rozwoju wielu regionów kraju. Zadanie to określono w Priorytetach Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015<sup>25</sup> zaakceptowanych przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. Dążąc do intensyfikacji rozwoju lokalnej infrastruktury drogowej, z inicjatywy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowano Program Wieloletni „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”<sup>26</sup>, jako instrument pomocy udzielanej JST w rozwiązywaniu

<sup>25</sup> Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2006, s. 33.

<sup>26</sup> Uchwała nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia

problemów związanych z przebudową, budową lub remontami sieci dróg lokalnych. Celem programu była poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zwiększenie atrakcyjności gospodarczej terenów i komfortu życia mieszkańców poprzez wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, a także zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych. W każdym kolejnym roku realizacji tego programu w budżecie państwa planowano kwotę 1 miliarda zł na ten cel, natomiast JST były zobowiązane do zaangażowania środków własnych w takiej samej wysokości. Łączne nakłady w tym okresie miały wynosić 6 miliardów zł<sup>27</sup>.

W latach 2009–2011 złożono łącznie 6376 wniosków o dotacje, w tym 4512 wniosków pochodziło od gmin (71%) oraz 1864 wnioski od powiatów (29%). Wnioskodawcy ubiegali się o kwotę 7.021.000.000 zł. Dotacji udzielono w kwocie 2.928.000.000 zł (97,6% z planowanych 3 miliardów zł). Środki własne JST wyniosły 3.182.000.000 zł. W ramach tego programu wykonano 3.135 lokalnych inwestycji drogowych (2046 w gminach i 1089 w powiatach). Efekty rzeczowe programu to modernizacja i rozbudowa dróg lokalnych o łącznej długości 8236 km (3558 km dróg gminnych oraz 4678 km dróg powiatowych). Efekty tego programu oceniono pozytywnie, wskazując, że stymulował on wzrost przedsiębiorczości i poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności komunikacyjnej lokalnych ośrodków gospodarczych<sup>28</sup>.

W latach 2012–2015 realizowano kolejny wieloletni program

---

Programu Wieloletniego pn. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011. Program ten zastąpił wieloletni program wprowadzony uchwałą nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”. Na temat założeń oraz oceny przygotowania, finansowania, realizowania i rozliczania tego programu zob. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”, LPO-4101-05-00/2013, Nr ewid. 177/2013/P/13/169/LPO, Warszawa 2014.

<sup>27</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – druk nr 1216 Sejmu RP VI kadencji.

<sup>28</sup> Informacja dla Rady Ministrów o realizacji programu wieloletniego pn. Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008-2011 w okresie od 31 października 2008 r. do 31 grudnia 2011 r., Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, s. 45.

modernizacji dróg lokalnych<sup>29</sup> wyodrębniając w budżecie państwa na ten cel kwotę 4,4 miliarda zł. Potrzebę jego kontynuowania uzasadniono podobnie, podkreślając, że infrastruktura drogowa jest koniecznym warunkiem prawidłowego funkcjonowania i rozwoju całej gospodarki, zwiększenia dostępności komunikacyjnej ośrodków gospodarczych i centrów miejskich oraz instytucji publicznych, a także terenów o znaczeniu turystycznym. Rozwój infrastruktury drogowej stymuluje wzrost ekonomiczny danego regionu. W ramach tego programu gminy i powiaty zgłosiły ponad 10 tys. wniosków o dofinansowanie projektów drogowych, a dostępne środki budżetu państwa (4,4 miliarda zł) umożliwiły zaspokojenie 42% zgłoszonych potrzeb (10,5 miliarda zł). Efektem realizacji dwóch programów, obejmujących lata 2008–2015, była modernizacja i rozbudowa sieci dróg lokalnych o łącznej długości 12.200 km (w tym 5200 km dróg gminnych i 7000 km dróg powiatowych)<sup>30</sup>.

Aktualnie jest realizowany program wieloletni, obejmujący lata 2016–2019<sup>31</sup> i zakładający wdrożenie standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego w lokalnej infrastrukturze drogowej. Konsekwencją jego realizacji powinno być także wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej. Łączne dofinansowanie zadań w latach 2016–2019 wyniesie 3,5 miliarda zł (w latach 2016–2018 na ten cel w budżecie państwa zaplanowano na dotacje celowe kwoty po 800 milionów zł rocznie, natomiast w 2019 r. kwotę 1,1 miliarda zł). W 2016 r. wpłynęło 1410 wniosków o dofinansowanie (973 wnioski od gmin i 437 wniosków od powiatów). Dofinansowano wykonanie 850 zadań na kwotę 783.101.000 zł (97,89% zaplanowanych w budżecie

<sup>29</sup> Uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – etap II: bezpieczeństwo – dostępność – rozwój.

<sup>30</sup> Informacja dla Rady Ministrów o realizacji programu wieloletniego pn. Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019 w roku 2017, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2018, s. 3.

<sup>31</sup> Uchwała nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019, zmienionej uchwałą Nr 159/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz uchwałą Nr 120/2017 z dnia 1 sierpnia 2017 r.

państwa środków), natomiast wkład własny JST wynosił 820.569.000 zł. W 2016 r. przebudowano 1498 km dróg lokalnych, zbudowano 304 km takich dróg oraz wyremontowano 254 km dróg. W 2017 r. JST złożyły 1358 wniosków o dotacje w kwocie 1.654.560.000 zł (913 wniosków pochodziło od gmin oraz 445 wniosków od powiatów). Z budżetu państwa przekazano dotacje celowe w kwocie 800 mln zł, co umożliwiło zaspokojenie potrzeb na poziomie 48% kwot wskazanych we wnioskach. W 2018 r. rozdysponowano całą zaplanowaną kwotę dotacji celowych w wysokości 800 mln zł<sup>32</sup>.

## 6. Uwagi końcowe

Przeprowadzona w opracowaniu analiza ustawodawstwa oraz kwot dotacji i efektów rzeczowych, dotyczących wieloletnich programów dofinansowania zadań własnych JST w zakresie budowy lub modernizacji dróg lokalnych wykazała, że dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie tych zadań są ważnym instrumentem wsparcia lokalnych działań. Przyczyniają się do poprawy warunków inwestowania w gminach i powiatach, a więc w rezultacie pozytywnie wpływają na rozwój przedsiębiorczości, a w szerszej perspektywie podnoszą ogólny poziom funkcjonowania lokalnych społeczności. W doktrynie akcentuje się, że inwestycje infrastrukturalne są kosztochłonne i często nie mają charakteru dochodowego<sup>33</sup>, ale mogą być impulsem do rozwoju w innych obszarach aktywności danej JST<sup>34</sup>

W ramach trzech kolejnych programów wieloletnich w formie dotacji celowych przekazano łącznie ok. 10,8 miliarda zł, natomiast JST zaangażowały środki własne o zbliżonej wartości. Rzeczowy zakres zadań obejmuje wszystkie wymienione przez ustawodawcę rodzaje

<sup>32</sup> Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/finansowanie-drog-samorzadowych> [dostęp 22.10.2018].

<sup>33</sup> M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego, na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, s. 137.

<sup>34</sup> D. Hajdys, *Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 10, s. 5.

prac budowlanych na drogach lokalnych (budowę, przebudowę oraz remonty). Do końca 2017 r. zrealizowano prace budowlane na drogach lokalnych o łącznej długości ok. 15.000 km. Utrzymanie tej dynamiki w latach 2018–2019, a więc w końcowym okresie aktualnie realizowanego trzeciego programu wieloletniego, umożliwi wykonanie prac na ok. 3000 km dróg lokalnych.

Stosowanie formy dotacji celowej umożliwi ściśle powiązanie środków finansowych z konkretnym zadaniem z zakresu lokalnych dróg publicznych, dotyczącym infrastruktury technicznej<sup>35</sup> o istotnym znaczeniu dla rozwoju lokalnego. Związki takie powstają już na etapie składania wniosków o przyznanie dotacji i są utrzymywane na kolejnych etapach obejmujących udzielenie dotacji celowej (wynika to z treści umowy w sprawie udzielenia dotacji) oraz rozliczenie środków otrzymanych w ramach dotacji celowej (sprawozdanie z wykorzystania środków). Dotychczas osiągnięte efekty rzeczowe uzasadniają wniosek o potrzebie kontynuowania takich programów wieloletnich w następnych okresach.

Z dniem 1 stycznia 2019 r. odstąpiono od udzielania dotacji celowych z budżetu państwa na budowę i remonty dróg lokalnych i wprowadzono w to miejsce tzw. dofinansowania przekazywane z Funduszu Dróg Samorządowych na gminne i powiatowe zadania drogowe, a także na zadania mostowe i obronne na drogach samorządowych. W porównaniu do dotychczasowych programów wieloletnich rozszerzono rzeczowy zakres zadań oraz zwiększono kwoty przewidziane na realizację poszczególnych zadań. Nie uległa zmianie główna idea wsparcia finansowego, ponieważ są to środki rozdzielane centralnie z zachowaniem trybu konkursowego i szczegółową kontrolą wykorzystania środków przez samorząd terytorialny. *De facto* 2019 r. można potraktować jako okres przejściowy, ponieważ zaplanowane w budżecie państwa dotacje celowe na budowę i remonty dróg lokalnych włączono do Funduszu Dróg Samorządowych. Końcowy okres trzeciego programu wieloletniego stał

<sup>35</sup> M. Tyrakowski, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły im. P. Włodkowica, Płock 2016, s. 34.

się w tym zakresie początkiem 10-letniej perspektywy finansowania dróg lokalnych z udziałem Funduszu Dróg Samorządowych mającego status państwowego funduszu celowego.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bator M, *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6, poz. 93.
2. Cilak M, *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny. Problematyka prawnofinansowa*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013.
3. Czarnecki K, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018.
4. Dębowska-Romanowska T, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
5. Hajdys D, *Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 10.
6. Janiszewska-Michalska M, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2013, nr 5.
7. Miemiec W, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
8. Ofiarski Z, Ofiarska M, *Umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej - wybrane aspekty* [w:] Dobaczewska A, Juchniewicz E, Sowiński T. (red.), *Daniny publiczne. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010.
9. Poniatowicz M, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego, na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014.
10. Swianiewicz P, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwo „Municipium”, Warszawa 2011.
11. Tyrakowski M, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły im. P. Włodkowica, Płock 2016.

**Dr hab. Monika Bogucka-Felczak**

UNIwersytet Łódzki

ORCID ID: 0000-0003-0901-8824

## **System korekcyjno-wyrównawczy a konstytucyjnie założona koncepcja samorządu terytorialnego<sup>1</sup>**

### **Corrective-equalization system and the constitutionally-established concept of local self-government**

#### **Streszczenie**

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na wynikające z konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego warunki progowe funkcjonowania systemu korekcyjno-wyrównawczego w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęte rozwiązania w zakresie poziomego wyrównania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego każdorazowo powinny być determinowane przez konstytucyjne zasady kształtowania systemu finansowego samorządu terytorialnego w państwie, w tym określające charakter prawny poszczególnych źródeł wspólnot terytorialnych i prawne gwarancje ich uzyskania przez te podmioty, które z kolei są pochodną koncepcji ustrojowej tego samorządu w państwie.

W państwach, w których samodzielność finansowa samorządu terytorialnego, choćby ustawowo limitowana, podlega ochronie konstytucyjnej, obowiązkiem ustawodawcy jest poszukiwanie takich rozwiązań służących niwelowania poziomej nierównowagi dochodów samorządów, które mają najmniej interwencyjny charakter. Wpłaty

---

<sup>1</sup> Opracowanie zawiera część tez i wniosków Autorki ujętych w monografii habilitacyjnej „Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego”, Poltext, Warszawa 2018.



korekcyjno-wyrównawcze powinny być zatem stosowane dopiero wtedy, gdy zawiodą inne instrumenty poziomej redystrybucji dochodów, i jedynie przejściowo, nie zaś jako stały element systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** system korekcyjno-wyrównawczy, samorząd terytorialny.

## Abstract

The aim of this study is to indicate the threshold conditions for the functioning of the corrective and compensatory system in the income system of local government units resulting from the constitutional concept of local government. The solutions adopted in the field of horizontal compensation of income potential of local government units should be determined each time by the constitutional principles of shaping the local government financial system in the state, including the legal nature of individual sources of territorial communities and legal guarantees of obtaining them by these entities, which in turn derive from the systemic concept this self-government in the state.

In countries where the financial independence of territorial self-government, even if statutorily limited, is subject to constitutional protection, it is the legislator's responsibility to seek such solutions to mitigate the horizontal imbalance of revenues of local governments that have the least intervention. Corrective and compensatory payments should therefore be applied only when other horizontal income redistribution instruments fail, and only intervene, rather than as a permanent element of the local government unit revenue system.

**Keywords:** corrective-equalization system, local self-government

## 1. Wstęp

Niniejsze opracowanie opiera się na założeniu, iż unormowania konstytucyjne opisujące ustrój finansowy wspólnot terytorialnych

stanowią jedynie emanację koncepcji samorządności w państwie. Cele, normatywna konstrukcja i skutki stosowania instrumentów niwelowania poziomej nierównowagi dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinny stanowić odzwierciedlenie koncepcji ustroju finansowego tych podmiotów i wsparcie dla tego ustroju, nie zaś go niszczyć. Uznając ów system za ukształtowany w sposób mający urzeczywistniać cele i wartości, dla jakich samorząd terytorialny został powołany do życia, przyjęto, iż mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze nie powinny znosić niezbywalnych cech ustroju wspólnot polityczno- terytorialnych.

## **2. Rozwiązania służące niwelowaniu poziomej nierównowagi dochodów jednostek samorządu terytorialnego**

Pozioma redystrybucja dochodów, będąca instrumentem korygującym poziomą nierównowagę fiskalną, uzasadniana jest najczęściej zasadą solidarności i zrównoważonego rozwoju. W państwach federacyjnych lub państwach unitarnych o silnych tendencjach regionalistycznych redystrybucja pozioma może być postrzegana jako narzędzie wzmacniania więzi narodowych i zapobiegania secesji.

Rozwiązań służących niwelowaniu poziomej nierównowagi dochodów samorządów można wskazać wiele.

Ten rodzaj redystrybucji może przybrać czystą postać, tj. transferów finansowych pomiędzy budżetami jednostek samorządu terytorialnego o wyższym potencjale dochodowym i tymi, które wymagają finansowego wsparcia, jak i procesu, w którym pośredniczy budżet państwa.

W pierwszym przypadku proces redystrybuowania środków finansowych może obejmować różne rozwiązania. Możliwym jest m.in. utworzenie funduszu zarządzanego przez ciało reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, rozdzielające środki finansowe wedle zobiektywizowanych kryteriów lub w oparciu o ocenę programów uzdrawiających sytuację finansową, przedstawianych przez samorządy ubiegające się o wsparcie, czy wreszcie bezpośrednie transfery pomiędzy budżetami samorządów będących płatnikami i beneficjentami środków finansowych, uzyskujących

taki status na podstawie ustawowo określonych kryteriów.

W drugim przypadku, budżet państwa może pełnić jedynie rolę pośrednika w redystrybucji środków finansowych pomiędzy samorządami o dużym zróżnicowaniu potencjału finansowego; możliwe jest również tworzenie w ramach tego budżetu funduszu (rezerwy) pochodzącego z nadwyżek wpłat dokonywanych w oparciu o kryteria ustawowe przez samorzady zobowiązane i podlegającego rozdysponowania w oparciu o takie kryteria.

Teoretycznie możliwym, choć bardziej skomplikowanym rozwiązaniem jest, nazywana solidarnościową, redystrybucja dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli funkcjonującymi na określonym terytorium, polegająca np. na dokonywaniu wypłat przez samorzady wojewódzkie na rzecz gmin położonych na obszarze województwa. Taki solidaryzm terytorialny charakterystyczny jest dla państw federacyjnych, gdzie autonomiczne kraje związkowe udzielają wsparcia jednostkom samorządu terytorialnemu leżącym na ich terytorium. Przykładem takiego rozwiązania jest wsparcie finansowe, którego niemieckie kraje związkowe udzielają gminom, a które polega na przekazaniu części wpływów z podatków wspólnych krajów związkowych i całej federacji, a fakultatywnie – z podatków własnego kraju związkowego.<sup>2</sup>

Redystrybucja pozioma, polegająca na uzupełnieniu dochodów samorządów biedniejszych do poziomu pozwalającego na wykonywanie zadań na poziomie minimalnych standardów, mogą zatem zostać osiągnięte w ramach pionowego podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny, a zatem silniejsze dotowanie wspólnot terytorialnych o niższym potencjale dochodowym, co zapewnia tzw. horyzontalny efekt pionowego podziału dochodów.<sup>3</sup>

Przyjęte rozwiązania w zakresie poziomego wyrównania potencjału

---

<sup>2</sup> B. Głogowska, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] Wróbel S. (red.), *Samorząd terytorialny państw europejskich*, Katowice 2012, s. 166.

<sup>3</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno finansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 25.

dochodowego jednostek samorządu terytorialnego każdorazowo powinny być determinowane przez konstytucyjne zasady kształtowania systemu finansowego samorządu terytorialnego w państwie, w tym określające charakter prawny poszczególnych źródeł wspólnot terytorialnych i prawne gwarancje ich uzyskania przez te podmioty, które z kolei są pochodną koncepcji ustrojowej tego samorządu w państwie.

### 3. Koncepcja samorządności terytorialnej w Konstytucji RP

Statuowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP<sup>4</sup> ustrojowa zasada decentralizacji władzy publicznej wyznacza pionowy charakter stosunków pomiędzy państwem a jednostkami samorządu terytorialnego. O tym, które zadania stanowią „istotną część zadań publicznych” i będą powierzone samorządom do realizacji jako własne, decydują władze centralne; w gestii władz centralnych pozostaje także przekazanie samorządom, w drodze ustawy, źródeł dochodów służących realizacji tych zadań. Decentralizacja oznacza bowiem uszczuplenie władzy, w tym finansowej, na szczeblu centralnym i przekazanie (nadanie) pewnych jej atrybutów podmiotom publicznym niższego szczebla.

Pionowy system podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny przewiduje wprost ustawodawca w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Zasadnym jest zatem postawienie pytania, czy możliwym jest funkcjonowanie w ramach systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego instytucji prawnych, których stosowanie skutkuje powstaniem stosunków prawnofinansowych o charakterze poziomym pomiędzy samorządami, a których Konstytucja RP nie przewiduje. Niewymienione w Konstytucji RP instytucje prawne nie mogą być *a priori* uznane za z Konstytucją niezgodne, skoro jednak stanowią wyjątek od systemu, winny być postrzegane właśnie jako wyjątkowe i dla ich funkcjonowania nakreślić należy pewne warunki progowe. Konstytucyjne granice dopuszczalności funkcjonowania systemu korekcyjno-wyrównawczego powinny być wywiedzione z tych

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost.

unormowań Konstytucji RP, które określają wartości i cele, jakie samorząd ma urzeczywistniać, oraz z konstytucyjnych zasad kształtowania ustroju finansowego samorządu terytorialnego, będących odzwierciedleniem tych wartości i celów.

Przenikanie się w polskiej konstytucji dwóch koncepcji samorządu terytorialnego powoduje, że postawienie tych granic jest zabiegiem złożonym, który wymagać będzie uwzględnienia i ważenia z pozoru przeciwstawnych wartości i zasad, takich jak: zasada państwa jednolitego, zasada dobra wspólnego, zasada kształtowania stosunków w państwie przez legislatywę, przed którymi, w ramach państwowej koncepcji samorządności, interesy indywidualnych wspólnot terytorialnych winny ustąpić. Z tymi zasadami należy skonfrontować chronioną konstytucyjnie wartość, jaką jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, na którą składają się: prawo do realizacji zadań własnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, powiązane z nim prawo do posiadania własnych źródeł dochodów i podejmowania politycznych decyzji o kierunkach ich wydatkowania, i wreszcie prawo władz lokalnych do artykułowania i realizacji rozpoznanych potrzeb członków danej wspólnoty mieszkańców, charakterystyczne dla prawnonaturalnego postrzegania roli samorządu terytorialnego w państwie.

Niewątpliwie założeniem państwowej koncepcji samorządu terytorialnego, przewidzianej w polskiej konstytucji, jest większa swoboda ustawodawcy w określaniu kształtu systemu finansów lokalnych, jako że jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają z szerokiej autonomii finansowej, a jedynie posiadają limitowany ustawowo zakres samodzielności, jednak zasada państwa jednolitego i prawo władz centralnych do kształtowania stosunków w państwie nie czyni z samorządu automatycznego wykonawcy woli ustawodawcy. Wartości, które stoją za istnieniem samorządu terytorialnego w państwie, przewidziane w Preambule i przepisach art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1 i art. 170 Konstytucji RP, oraz uznanie ich gwarancyjnego, nie zaś postulatywnego charakteru, takiemu uznaniu przeczą.

Należy podzielić pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż art. 167 ust. 2 Konstytucji RP nie tworzy zamkniętego katalogu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a w związku z tym ustawodawca może kreować inne źródła dochodów wspólnot lokalnych<sup>5</sup>, jednak w obliczu gwarancyjnego znaczenia tego unormowania nie można uznać, iż katalog ten jest zupełnie otwarty, a co za tym idzie wszelkie rozwiązania służące niwelowaniu poziomej nierównowagi dochodowej jednostek samorządu terytorialnego są konstytucyjnie dopuszczalne.

#### **4. Konstytucyjna koncepcja samorządu terytorialnego a system korekcyjno-wyrównawczy**

Za konstytucyjnie dopuszczalne uznać należy w pierwszym rzędzie rozwiązania służące niwelowaniu dysproporcji w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które wpisują się w pionowy podział dochodów pomiędzy państwo a wspólnoty terytorialne. Z tego względu podstawowym narzędziem korygowania różnic w potencjale finansowym jest rewizja podziału dochodów własnych i dochodów transferowych. Bez uznania przez ustawodawcę, doktrynę i orzecznictwo znaczenia art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, który jako podstawowy wskazuje system pionowego podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny, czego ustalenie możliwe jest w drodze prostego odczytania przepisu, nie zaś w drodze skomplikowanych procesów wykładni, nie będzie możliwe ukształtowanie instytucji wyrównywania poziomu finansowego samorządów z poszanowaniem Konstytucji.<sup>6</sup> Za uznaniem podstawowego charakteru pionowego systemu podziału dochodów, a uzupełniającego i wtórnego stosowania instrumentów poziomego wyrównywania w celu zapewnienia adekwatnego do zadań finansowania jednostek samorządu terytorialnego, przemawia także wykładnia art. 8 Konstytucji RP, z której wypływa m.in. obowiązek przyjęcia zasady

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A” 2006, nr 7, s. 86.

<sup>6</sup> M. Bogucka-Felczak *System korekcyjno-wyrównawczy – postulatoryde lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 100.

pierwotnego i autonomicznego znaczenia terminów użytych w Konstytucji oraz obowiązek interpretowania wszelkich norm prawa pozytywnego w sposób zgodny z Konstytucją.<sup>7</sup>

W tym kontekście zasadnym wydaje się uznanie, iż wszelkie rozwiązania mające cechy poziomej redystrybucji dochodów powinny być postrzegane jako wyjątkowe i przejściowe, tj. funkcjonujące do czasu, gdy możliwą będzie weryfikacja, w stosunku do pierwotnego podziału, rozłożenia wskazanych w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP dochodów pomiędzy samorządy. Z art. 167 ust. 1 w związku z art. 167 ust. 2 wynika obowiązek ustawodawcy zwykłego dążenia do zapewnienia adekwatności dochodów do zadań powierzonych samorządom, przy wykorzystaniu w pierwszym rzędzie takich źródeł finansowania tych podmiotów, jak dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Stałe funkcjonowanie instrumentów poziomej redystrybucji dochodów oznaczałoby wykreowanie przez ustawodawcę konkurencyjnego i wtórnego wobec przewidzianego konstytucyjnie systemu zasilania finansowego samorządów. Taki stan oznaczałby trwałe uwolnienie państwa od odpowiedzialności za prawidłowe, czyli adekwatne do zadań wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w dochody, oraz równoległe i stałe funkcjonowanie stosunków prawnofinansowych o charakterze poziomym pomiędzy samorządami, znoszące założony w ramach państwowej koncepcji samorządu, jako podstawowy, pionowy charakter relacji zachodzących na tle wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody.

Przejściowy charakter mechanizmów poziomego wyrównywania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego oznaczać musi zatem albo ich funkcjonowanie do momentu wtórnego podziału źródeł dochodów samorządowych przez państwo, albo takie określenie sposobu wykorzystania środków finansowych płynących z tej formy zasilania, które w przyszłości spowoduje poprawę sytuacji finansowej beneficjentów, tak by potrzeba stosowania tych mechanizmów wygasła.

<sup>7</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 106

Środki finansowe płynące z budżetów jednych samorządów na rzecz innych nie mogą być postrzegane jako dochody transferowe w znaczeniu nadanym przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, czyli takie, do których beneficjentom służą prawa podmiotowe. Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, powinny być finansowane z dochodów własnych, nie zaś z dochodów innych samorządów. Założeniem przewidzianym w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP jest wykonywanie przez jednostki władzy publicznej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w tym finansową, nie zaś przenoszenie tej odpowiedzialności na inne samorządy. Współodpowiedzialne za efektywne wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego mogą być, w ramach państwowej koncepcji samorządu terytorialnego, jedynie władze centralne, jako że skutkiem ich decyzji politycznych dochodzi do niewspółmiernego do zadań ukształtowania potencjału dochodowego wspólnot lokalnych.

Nie wszystkie formy poziomej redystrybucji dochodów, przy założonej konstytucyjnie koncepcji samorządu terytorialnego, należy uznać za równoprawne, nawet gdyby miały funkcjonować jedynie przejściowo. Uznając samodzielność, choć limitowaną ustawowo, jako cechę definiującą samorząd terytorialny, ustawodawca powinien, dokonując wyboru formy poziomego wyrównywania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego, szanować podstawowy i stymulacyjny charakter dochodów własnych i ich ścisły związek zadaniami własnymi samorządu. System korekcyjno-wyrównawczy pozostaje bowiem w opozycji do obu tych elementów ustroju samorządu.

Skoro stosunki prawnofinansowe o charakterze poziomym pomiędzy samorządami nie są wpisane w katalog zasad organizacji finansów lokalnych, o których mowa w art. 167 Konstytucji RP, i skoro jednostkom samorządu terytorialnego z mocy tego przepisu przysługują publiczne prawa do dochodów własnych, to mechanizmy horyzontalnego wyrównania potencjału dochodowego powinny mieć charakter możliwie najmniej interwencyjny.



Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, rozumiana nie tylko jako obowiązek ustawodawcy zwykłego powstrzymania się od nieuzasadnionej ingerencji w ich sprawy, ale także odrębność (brak wzajemnych zależności) tych jednostek, oznacza, iż finansowe solidaryzowanie się jednych samorządów z innymi winno mieć zasadniczo charakter niewymuszony. Nie oznacza to oczywiście, iż wsparcie finansowe udzielane przez wspólnoty terytorialne innym samorządom mogłoby się odbywać w sposób zupełnie dobrowolny i bez określenia w ustawie zasad i kryteriów przyznawania wsparcia; sprzeciwia się temu, wynikająca z art. 167 ust. 3 Konstytucji RP, zasada ustawowego określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego i wypływające z niej gwarancje w zakresie planowania budżetowego. Sformułowanie to powinno być rozumiane z jednej strony jako gwarantowanie jednostkom samorządu terytorialnego zobowiązanym do wsparcia finansowego wspólnot biedniejszych, że środki płynące z tego wsparcia będą wykorzystane w sposób celowy, w kierunku poprawy potencjału dochodów własnych beneficjentów, do czego winny nawiązywać ustawowe kryteria przyznawania i podziału kwot stanowiących pomoc finansową, a z drugiej strony przyjęcie takiej konstrukcji mechanizmów poziomego wyrównania finansowego, która w możliwie najmniejszym stopniu ingeruje w sferę samodzielności finansowej samorządów udzielających finansowego wsparcia.

Spełnienie pierwszego warunku przy budowaniu konstrukcji systemu poziomego wyrównywania dochodów zakłada przejściowość funkcjonowania poziomych relacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego; realizacja drugiego warunku oznacza, że źródłem pochodzenia kwot zasilających ukierunkowanych na pomoc wspólnotom uboższym nie powinny być wpływy ze źródeł dochodów własnych samorządów. Jeżeli wpływy z własnych źródeł dochodów nie będą stanowiły własności jednostek samorządu terytorialnego to będąca podstawą prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej na szczeblu lokalnym uchwała budżetowa traci swój finansowy i ustrojowy sens.

Przewidziany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup> system wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie spełnia powyższych warunków i stanowi trwale już wpisany w system dochodów jednostek samorządu terytorialnego instrument odbierania konstytucyjnie gwarantowanych dochodów samorządom zobowiązanym do ich dokonywania. Ze swej istoty stanowi instytucję najbardziej ingerencyjną, a poprzez brak ustawowego określenia kryteriów wyznaczających możliwość jej wprowadzenia i stosowania, funkcjonującą w sposób stały, a nie przejściowy, co niszczy konstytucyjnie założoną koncepcję ustroju finansowego samorządu terytorialnego, tworząc prawa podmiotowe jednych samorządów do dochodów innych jednostek samorządowych. Kolejność stosowania instrumentów poziomej redystrybucji dochodów, w obliczu konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, nie może być dowolna, a wpłaty korekcyjno-wyrównawcze winny być traktowane jako ultima ratio. Realizując swoje prawo do kształtowania stosunków w państwie, ustawodawca nie jest zwolniony z obowiązku poszukiwania takich rozwiązań, które możliwie najpełniej szanują niezbywalne, tj. stanowiące o istocie, cechy podmiotów będących stronami tych stosunków. Fakt, że samodzielność, w tym finansowa, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, nie jest wartością absolutną, nie może oznaczać stosowania rozwiązań nieproporcjonalnie ją ograniczających w stosunku do celu, jakiemu rozwiązania te mają służyć.

System wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie wytrzymuje testu proporcjonalności oddziaływania ograniczającego w stosunku do samorządu terytorialnego. Nadmierność ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego poprzez stosowanie instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinna być stwierdzona nie tyle ze względu na rozmiary uszczerbku w dochodach, jaki dokonuje się poprzez obowiązek ich dokonywania, co ze względu na nadmierną

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, dalej jako: u.d.j.s.t.

uciażliwość tego rozwiązania w stosunku do celu, jaki ustawodawca zamierza osiągnąć. Zapewnienie adekwatności dochodów do zakresu powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego zadań możliwe jest bowiem poprzez stosowanie rozwiązań zachowujących w większym stopniu proporcje między efektami a ciężarami z nich wynikającymi. Wskutek stosowania systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych dochody własne tracą swój stymulacyjny i podstawowy charakter, nie tyle ze względu na zakres uszczuplenia, jaki dokonuje się poprzez realizację obowiązku ich dokonywania, co ze względu na fakt, że powodują one ingerencję w efekty starań o pozyskanie wpływów z ustawowo określonych źródeł dochodów. W ten sposób motywacja do efektywnego zarządzania, w tym finansowego, postrzegana jako zasadniczy cel funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwowej teorii samorządności, ulega osłabieniu.

System wpłat korekcyjno-wyrównawczych, będąc formą poziomej redystrybucji dochodów, powinien być postrzegany nie tylko jako instytucja wyjątkowa, lecz także nadzwyczajna, tj. taka, za której przejściowym funkcjonowaniem winny przemawiać nadzwyczajne względy. Owa „nadzwyczajność”, uzasadniająca wprowadzenie obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych, polega na stwierdzeniu rażącej niewspółmierności dochodów do zadań w niektórych samorządach, pomimo stosowania innych instrumentów niwelowania braku adekwatności pomiędzy posiadanymi przez jednostki samorządu terytorialnego środkami finansowymi a zakresem powierzonych do realizacji zadań.

Rażąca jest niewspółmierność ewidentna, tj. o takim stopniu nasilenia, który powoduje, iż niektóre samorządy znalazły się w sytuacji finansowej niewspółmiernie gorszej od innych, oraz występująca w perspektywie czasowej dłuższej niż rok budżetowy. Nie wydaje się natomiast, iż dla wprowadzenia instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych koniecznym jest występowanie rażącej niewspółmierności dochodów do zadań w szerszej skali. Zaniechanie wykonywania swoich funkcji

wskutek występowania rażącej niewspółmierności dochodów do zadań przez choćby kilka samorządów świadczy o dysfunkcjonalności systemu wyposażania samorządu terytorialnego w dochody, nie tylko w odniesieniu do tych jednostek, ale w ogóle. Wprowadzenie systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych stanowić powinno reakcję ustawodawcy jedynie na dysfunkcjonalność systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, której nie można wyeliminować poprzez stosowanie innych instrumentów wyrównywania poziomego i jedynie do czasu, gdy możliwa będzie rekonstrukcja podziału źródeł dochodów pomiędzy samorządy. W ten sposób mechanizm korekcyjno-wyrównawczy staje się instytucją występującą obok ukształtowanego konstytucyjnie, pionowego systemu wyposażania samorząd w dochody, nie zaś rozwiązaniem wpisanym trwale w ten system i niszczącym go. Stałość występowania systemu korekcyjno-wyrównawczego polegać może jedynie na uprawnieniu władz centralnych do sięgnięcia po niego zawsze, gdy wystąpią przesłanki jego wprowadzenia, tj. rażąca niewspółmierność dochodów do zadań występująca w kilkuletniej perspektywie, nieskuteczność innych instrumentów poziomej redystrybucji dochodów, i wykorzystywanie tego instrumentu jedynie do czasu rewizji podziału dochodów samorządowych. Przesłanki te powinny być dookreślone w u.d.j.s.t., czego wymaga zasada ustawowego określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Mierzalność zjawiska rażącej niewspółmierności dochodów do zadań jest oczywiście dyskusyjna, jako że niewspółmierność stwierdzona w jednym samorządzie nie musi być reprezentatywna dla całego systemu. Pierwotne określenie w ustawie kryteriów rażącej niewspółmierności dochodów do zadań powinno zostać wyprowadzone w procesie porównania skali tego zjawiska i wywoływanych przez nie skutków w tych jednostkach, w których rażąca niewspółmierność stwierdzono, co oznacza konieczność uprzedniego monitorowania kształtowania się sytuacji finansowej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Monitorowanie tej sytuacji powinno być narzędziem trwale wpisanym

w stan prawny normujący zasady kształtowania finansów lokalnych. Wnioski wpływające z takiej obserwacji determinować winny decyzje władz centralnych o ewentualnych zmianach w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego tak by zapewnić tym podmiotom dochody adekwatne do zakresu realizowanych zadań.

Gwarancje wpływające z art. 167 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP powinny przekładać się nie tylko na treść ustawy normującej źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, ale również na sam proces legislacyjny, którego obligatoryjnym elementem powinna być prezentacja wyników analizy sytuacji finansowej samorządu terytorialnego pozyskanych wskutek stałego jej monitorowania i w kontekście tych danych określenie skutków finansowych projektowanych zmian regulacji prawnej. Jednocześnie reprezentacja samorządów poszczególnych szczebli powinna mieć zagwarantowany wpływ na treść zmian ich systemu finansowego. Szacunek dla polityczno-terytorialnego charakteru samorządu terytorialnego wymaga bowiem zapewnienia drugiemu, obok państwa, podmiotowi odpowiedzialnemu za sprawowanie władzy publicznej prawa wypowiedzenia się na temat tych rozwiązań, które determinują możliwość działania w interesie publicznym.

Doraźnie stosowany i służący poprawie sytuacji finansowej tych samorządów, w których stwierdzono rażącą niewspółmierność dochodów do zakresu realizowanych zadań, system wpłat korekcyjno-wyrównawczych, nie powinien, nawet przejściowo, wywoływać skutków nadmiernie ograniczających samodzielność finansową płatników. W tym zakresie aktualne pozostają poglądy Trybunału Konstytucyjnego, iż wyznaczenie płatników i beneficjentów wpłat winno się opierać o spójne kryteria, uwzględniające zarówno potencjał dochodowy, jak i wydatkowy samorządów, oraz że ingerencja w sferę publicznych praw podmiotowych do dochodów jednostek zobowiązanych do realizacji wpłat nie może być nadmierna, co powinno być mierzone rozmiarami uszczerbku w dochodach. Realizacji ostatniego z warunków – uznania zgodności z Konstytucją sposobu ukształtowania systemu korekcyjno-

wyrównawczego – służy ustawowe określenie progu dopuszczalnej ingerencji w sferę praw do dochodów płatników (tzw. janosikowego), ustalonego na takim poziomie, który pozwoli tym samorządom zachować istotną część dochodów własnych. Prawo do dochodów adekwatnych do zakresu powierzonych zadań służy bowiem wszystkim samorządom, także tym zobowiązanym do dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Zachowanie charakteru dochodów własnych i ich związku z zadaniami własnymi – to niezbywalna rzecz dla samorządu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada adekwatności dochodów do zadań samorządu terytorialnego rozumiana jest jako stan, w którym jednostka samorządu terytorialnego, przy posiadanych środkach finansowych, zdolna jest do realizacji obligatoryjnych zadań powierzonych jej jako własne. Takie pojmowanie zasady adekwatności dochodów do zadań oznacza, iż nie należy upatrywać naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji RP w takim stanie rzeczy, w którym obowiązek realizacji wpłat korekcyjno-wyrównawczych spowoduje konieczność zaniechania wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego innych zadań niż obligatoryjne zadania własne. Postrzeganie jednostek samorządu terytorialnego nie tylko jako formy zdecentralizowanej administracji publicznej, ale także wspólnoty polityczno-terytorialnej powołanej do rozpoznawania i realizacji potrzeb jej mieszkańców, co przejawia się w prawie do kreowania przez samorzady zadań innych niż obligatoryjne zadania własne, sprawia, iż poglądy Trybunału Konstytucyjnego na temat zasady adekwatności nie powinny być rozumiane zupełnie wprost. Oczywistym jest, iż odpowiedzialność, w tym finansowa, za realizację indywidualnych dla danej jednostki samorządowej potrzeb obciąża władze lokalne, jednak obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie może znosić całkowicie prawa samorządu terytorialnego do działania w interesie i dla dobra wspólnoty mieszkańców, która dany samorząd tworzy. Wysokość wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie powinna zatem powodować ograniczenia w istotnym stopniu możliwości wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego powierzonych zadań własnych.

Za zaniechanie realizacji tych zadań władze lokalne będą ponosić polityczną odpowiedzialność przed wspólnotą mieszkańców.

## 5. Zakończenie

Reasumując, podkreślić należy, iż równoważenie poziomu finansowego jednostek samorządu terytorialnego jest zadaniem państwa, które może wybierać między różnymi rozwiązaniami prawnymi służącymi realizacji tego zadania. Przenikanie się w polskiej konstytucji państwowej i prawnonaturalnej koncepcji samorządu terytorialnego oznacza obowiązek ustawodawcy poszukiwania takich rozwiązań służących niwelowaniu nierównowagi poziomej dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które zachowują cechy pionowej redystrybucji dochodów i nie znoszą wspólnotowo- politycznego charakteru samorządu.

Wpłaty korekcyjno-wyrównawcze do budżetu państwa, których dokonują samorządy na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej, nie są immanentnym elementem systemu finansowania samorządu terytorialnego. Fakt, iż Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość ich funkcjonowania, nie znosi ich interwencyjnego (restrykcyjnego) charakteru. Ze swej istoty stanowią one bowiem instrument odbierania efektów starań jednostek samorządu terytorialnego o realizację wpływów ze źródeł dochodów własnych, co nie tylko silnie antagonizuje samorządy i osłabia motywację władz samorządowych do działań na rzecz zwiększania wydajności fiskalnej źródeł dochodów budżetowych, lecz także stanowi ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych do dochodów jednych wspólnot i kreuje prawa podmiotowe innych samorządów do „cudzych” dochodów. Rzeczą wtórną pozostaje dopuszczalny konstytucyjnie rozmiar uszczerbku w dochodach jednostek będących zobowiązanymi do dokonania wpłat, gdyż ze swej istoty wpłaty do takiego uszczerbku doprowadzić muszą. Nie stanowią one bowiem narzędzia podziału źródeł dochodów w imię solidarności ze wspólnotami biedniejszymi, ale instrument odbierania wyników finansowych poczynionych starań o realizację tych dochodów.

Stymulacyjny charakter dochodów własnych polega m.in. na tym, iż większa inicjatywność i staranność w gromadzeniu tych dochodów oraz stosowaniu instrumentów prawnych ich pobudzenia prowadzi do powstania prawa do konsumpcji rezultatów owych starań.

Kilkanaście lat funkcjonowania w polskim prawie wpłat korekcyjno-wyrównawczych prowadzi do wniosku, iż stały się one stałym instrumentem równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a władze centralne nie podjęły działań zmierzających do rewizji podziału źródeł dochodów pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mogą być wykorzystywane zawsze – jako instrument interwencyjny – w sytuacji wystąpienia nieprzewidzianych niedoborów finansowych w budżetach niektórych samorządów, i w tym sensie mogą mieć charakter stały, ale nie mogą być stosowane w sposób stały. Innymi słowy wpłaty korekcyjno-wyrównawcze powinny stanowić rozwiązanie interwencyjne, stosowane w sytuacji, gdy zawiodą instrumenty wyposażania samorządów w dochody adekwatne do zakresu powierzonych zadań realizujące zasadę pionowego podziału pomiędzy szczebel centralny i lokalny. Obowiązkiem ustawodawcy jest ich poszukiwanie i wypróbowywanie w praktyce. Z obowiązku respektowania Konstytucji (art. 8) wypływa nakaz, by ustawodawca poszukiwał w pierwszym rzędzie pionowych form kształtowania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w sposób zapobiegający rażącej niewspółmierności. Tym samym możliwość wprowadzenia instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinna być obwarowana ustawowymi przesłankami, które nawiązują do niemożności zastosowania innych rozwiązań.



## **BIBLIOGRAFIA:**

### **Literatura**

1. Bogucka-Felczak M, *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Poltext, Warszawa 2018.
2. Bogucka-Felczak M, *System korekcyjno-wyrównawczy – postulatoryde lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2014 nr 1–2, s. 100.
3. Dębowska-Romanowska T, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 106.
4. Borodo A, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 25.
5. Głogowska B, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] Wróbel S (red.), *Samorząd terytorialny państw europejskich*, Katowice 2012, s. 166.

### **Akty prawne**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost.
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2018 r., poz. 1530.

### **Orzecznictwo**

1. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A” 2006, nr 7, s. 86.