

Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Antoni Hanusz
Andrzej Niezgoda
Piotr Czerski



Oficyna

a Wolters Kluwer business

seria akademicka

Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego



Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego

**Antoni Hanusz
Andrzej Niezgoda
Piotr Czerski**



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Poszczególne rozdziały napisali:
Antoni Hanusz: wstęp, rozdziały 2–5, 7, 8, 11–13
Antoni Hanusz i Andrzej Niezgoda: rozdział 18
Antoni Hanusz i Piotr Czerski: rozdział 17
Andrzej Niezgoda: rozdziały 1, 16, 19
Piotr Czerski: rozdziały 6, 9, 10, 14, 15

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Anna Hara

Redakcja
Studio Diament

Skład i łamanie
Studio Diament

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN 978-83-7601-330-5

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa: www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Rozdział 1	
Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego	15
Rozdział 2	
Podatek od nieruchomości.....	25
Rozdział 3	
Podatek rolny	56
Rozdział 4	
Podatek leśny	73
Rozdział 5	
Karta podatkowa.....	80
Rozdział 6	
Podatek od środków transportowych.....	88
Rozdział 7	
Opłata od posiadania psów	100
Rozdział 8	
Podatek od spadków i darowizn	105
Rozdział 9	
Podatek od czynności cywilnoprawnych.....	126
Rozdział 10	
Opłata skarbowa	147
Rozdział 11	
Opłata targowa.....	159
Rozdział 12	
Opłata miejscowa	164
Rozdział 13	
Opłata uzdrowiskowa.....	168

Rozdział 14	
Opłata adiacencka	170
Rozdział 15	
Opłata eksploatacyjna.....	176
Rozdział 16	
Udział we wpływach ze źródeł dochodów państwa jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego.....	180
Rozdział 17	
Dochody z mienia i działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego	190
Rozdział 18	
Subwencja ogólna jako dochód jednostek samorządu terytorialnego.....	208
Rozdział 19	
Dotacje celowe jako źródło dochodu jednostek samorządu terytorialnego	241

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 z późn. zm.)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i ze sprost.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
- pr. geol. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.)
- u.d.j.s.t. – ustawa z o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)
- u.o.a.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449)
- u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.)
- u.p.c. – ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 z późn. zm.)
- u.p.d.o.f. – ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.)

- u.p.d.o.p. – ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 z późn. zm.)
- u.p.l. – ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 z późn. zm.)
- u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.)
- u.p.r. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn. zm.)
- u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 z późn. zm.)
- u.p.t.u. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)
- u.z.p.d.f. – ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144, poz. 930 z późn. zm.)

Organy orzekające

- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- NSA (5) – Naczelny Sąd Administracyjny w składzie pięciu sędziów
- SN – Sąd Najwyższy
- SN (7) – Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Czasopisma

- Dor. Pod. – Doradztwo Podatkowe
- Fin. Kom. – Finanse Komunalne
- Gd. St. Praw. – Gdańskie Studia Prawnicze
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- M. Pod. – Monitor Podatkowy
- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A
OwSS	- Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	- Państwo i Prawo
POP	- Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
Pr. Bank.	- Prawo Bankowe
Pr. Gosp.	- Prawo Gospodarcze
Prz. Pod.	- Przegląd Podatkowy
PS	- Przegląd Sądowy
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	- Samorząd Terytorialny

WSTĘP

Realizowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego jako podmiot publiczno-prawny, ciężących na niej zadań uzależnione jest od zapewnienia jej dostatecznych źródeł dochodów. Celowi temu powinien służyć m.in. odpowiednio funkcjonujący system dochodów. Przedmiotem niniejszego opracowania są dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, tj.: gminy, powiatu oraz województwa samorządowego. Składają się na nie dochody własne, do których należy zaliczyć przede wszystkim podatki i opłaty, a także dochody regulujące, obejmujące subwencje i dotacje. System dochodów publicznych, w tym budżetów jednostek samorządu terytorialnego, może być oparty – mówiąc ogólnie – na zasadzie rozdzielności źródeł dochodów budżetu państwa i poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego lub na zasadzie wspólności tych źródeł. Pierwsza z zasad domaga się określania, jakie dochody publiczne przeznaczone są dla państwa, a jakie dla jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Druga natomiast zakłada, iż dochody z danin publicznych powinny być dzielone w określonych proporcjach pomiędzy państwo a gminy, powiaty i województwa samorządowe.

W praktyce systemy dochodów jednostek samorządu terytorialnego ukształtowane zostały z uwzględnieniem, w różnych proporcjach w odniesieniu do poszczególnych szczebli samorządu, obu przedstawionych zasad, tworząc system mieszany. Takim systemem był również system dochodów publicznych Polski okresu międzywojennego. Związki samorządu terytorialnego mogły – w drodze udziałów – partycypować we wpływach z podatków państwowych, przy jednoczesnym uprawnieniu do pobierania dodatków do podatków państwowych. Dochody jednostek samorządu terytorialnego pochodziły także z podatków samoistnych pobieranych ze źródeł pozostawionych wyłącznie tym jednostkom. Ponadto wśród dochodów samorządu terytorialnego płynących z danin publicznych znajdowały się również opłaty administracyjne.

Zupełnie inny system danin publicznych ukształtowany został w Polsce z chwilą likwidacji związków samorządu terytorialnego¹ oraz reformy państwowego systemu budżetowego². Oparto go na całkowicie odmiennych przesłankach prawnoustrojowych oraz zasadzie organicznej jedności systemu dochodów publicznych. Zasada ta odnosiła się zarówno do dochodów wpływających do budżetu centralnego, jak i do zasilających budżety terenowych organów władzy państwowej, czyli rad narodowych gminnych (gromadzkich), powiatowych oraz wojewódzkich. Charakterystycznym rysem zasady

¹ Zob. ustawę z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130).

² Zob. uchwałę Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na 1951 r. (M.P. Nr A-55, poz. 631).

jedności systemu dochodów publicznych było to, że zarówno poszczególne rodzaje dochodów stanowiących wpływy budżetów terenowych, jak i ich konstrukcja określone były jednolicie dla całego państwa przez naczelne organy władzy państwowej. W ramach tego systemu wprowadzono m.in. podatki pobierane na rzecz budżetu centralnego, a więc podatki centralne oraz podatki pobierane na rzecz budżetów terenowych, będące samoistnymi podatkami terenowymi. Podatki terenowe z kolei miały charakter podatków bądź to obligatoryjnych, bądź fakultatywnych. Te ostatnie mogły być pobierane tylko wówczas, gdy wcześniej została w tej sprawie podjęta uchwała właściwej rady narodowej. Poza określonymi przez naczelne organy władzy państwowej podatkami obligatoryjnymi lub fakultatywnymi oraz opłatami rady narodowe nie mogły pobierać żadnych innych podatków i opłat. Wśród dochodów budżetów terenowych utrzymano natomiast jednostronne i dwustronne udziały, zwiększając przy tym znacznie ich rolę jako dochodów regulujących (równoważących).

Przywrócenie funkcjonowania związków samorządu terytorialnego, a więc samodzielnych i odrębnych od państwa instytucji publicznoprawnych³, przyniosło istotne zmiany w strukturze dochodów publicznych. Doprowadziły one do powstania systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego o zasadniczych cechach systemu mieszanego. W ramach obecnego systemu danin publicznych funkcjonują bowiem dochody pobierane na rzecz budżetu państwa oraz dochody pobierane na rzecz gmin, powiatów i województw samorządowych. Do dochodów pobieranych na rzecz budżetu państwa należą dochody podatkowe oraz dochody niepodatkowe. Do tych pierwszych należy zaliczyć podatki pośrednie, a więc: podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek od gier i podatki bezpośrednie, to jest podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych i jego zryczałtowane odmiany, tj. zryczałtowany podatek od przychodów ewidencjonowanych oraz zryczałtowany podatek od przychodów osób duchownych, a także podatek tonażowy. Z kolei do dochodów niepodatkowych należą: dywidendy, wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego, cła, dochody państwowych jednostek budżetowych, wpłaty jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostałe dochody niepodatkowe. Ponadto do dochodów budżetu państwa kwalifikowane są dochody zagraniczne oraz wpłaty z Unii Europejskiej.

Do podatków pobieranych na rzecz budżetów gmin należą składające się na system opodatkowania nieruchomości: podatek rolny, podatek leśny i podatek od nieruchomości, a także podatek od spadków i darowizn, podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, podatek od czynności cywilnoprawnych oraz podatek od środków transportowych. Obok podatków do budżetów gmin wpływają także dochody publiczne jak opłaty. Wpływy z opłat obejmują dochody z tytułu opłaty skarbowej, jak również opłat lokalnych, tj. opłaty targowej, opłaty miejscowej, opłaty uzdrowiskowej, oraz opłaty od posiadania psów. Ponadto do budżetów gmin wpływają dochody z innych opłat, jeżeli przepisy poszczególnych ustaw wskazują, że w całości lub części stanowią one dochody gmin. Są nimi m.in. opłata adiacencka i opłata eksploatacyjna.

³ Zob. ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1990 z późn. zm.).

Większość podatków i opłat stanowiących dochody gmin wpłacana jest bezpośrednio na rachunek danej gminy przez podmioty bierne, a więc podatników, płatników i inkasentów. Część z nich – podatek od spadków i darowizn, karta podatkowa, czy podatek od czynności cywilnoprawnych – pobierana jest przez naczelników urzędów skarbowych, a dopiero później przekazywana do budżetów gmin. O takim zróżnicowaniu form wpłacania gminnych podatków i opłat budżetowych, a więc bezpośredniej i pośredniej, zadecydowało wiele czynników obiektywnych: stopień trudności wymiaru i poboru niektórych podatków i opłat, konieczność dokonywania w tym zakresie odpowiedniej kontroli, a także stopień fachowości aparatu podatkowego.

Źródła dochodów daninowych zasilających budżety powiatów i województw samorządowych są znacznie węższe niż źródła dochodów budżetów gmin. Ustawodawca nie przekazał tym jednostkom samorządu terytorialnego podatków stanowiących w całości źródła dochodów ich budżetów. Dochody daninowe powiatów i województw samorządowych obejmują zatem jedynie wpływy z opłat.

Podatki i opłaty stanowiące dochody własne jednostek samorządu terytorialnego ustalane są i pobierane, zgodnie z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, na podstawie ustaw podatkowych. Oznacza to, że samorzady nie mają wpływu na konstrukcję podatków i opłat ponad to, co przewiduje dana ustawa podatkowa. Nie mogą one zatem zmieniać przedmiotu czy podstawy opodatkowania lub skali, aby w ten sposób na przykład zwiększyć wymiar danego podatku lub opłaty. Należy jednak zauważyć, że art. 168 Konstytucji przewiduje możliwość przekazania jednostkom samorządu terytorialnego pewnych form władztwa podatkowego w drodze ustawowej. Przepisy niektórych ustaw podatkowych przekazują zaś do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego kształtowanie stawek podatków i opłat, a także określania nowych zwolnień przedmiotowych. Skutki finansowe samodzielnych rozstrzygnięć organów stanowiących we wskazanym wyżej zakresie oraz decyzji samorządowych organów podatkowych nie podlegają jednak w jakiegokolwiek formie refundacji z budżetu państwa. Warto wszakże odnotować, że ani wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta czy marszałek województwa, ani naczelnik urzędu skarbowego nie mogą zaniechać ustalania w całości lub części, a także zaniechać poboru, podatków i opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego, wpłacanych bezpośrednio na ich rachunek, bądź realizowanych przez naczelnika urzędu skarbowego.

Poza podatkami i opłatami budżetowymi do dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego należą również udziały, traktowane obecnie przez ustawodawcę jako dochody własne⁵, a także subwencja ogólna oraz dotacje celowe. Udziały wraz z subwencją ogólną oraz dotacjami celowymi płynącymi z budżetu państwa stanowią dochody regulujące. Dochody mają za zadanie uzupełnić dochody własne do wysokości potrzebnej na zaspokojenie wszystkich wydatków danej jednostki samorządu terytorialnego. Istotne znaczenie wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego, choć w różnym stopniu w odniesieniu do poszczególnych szczebli samorządu, mogą mieć także dochody czerpane z mienia i działalności gospodarczej. Ponadto dochoda-

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483, zm. Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

⁵ Na temat kontrowersji doktrynalnych związanych z kwalifikacją dochodów jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z udziałów w podatkach państwowych zob. uwagi E. Kornberger--Sokołowskiej, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 71 i n.

mi jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a także inne środki. Problematyka ta pozostaje jednak poza obszarem zainteresowania tego opracowania.

Niniejsza praca przeznaczona jest zarówno dla studentów prawa i administracji oraz wyższych uczelni ekonomicznych, organizacji i zarządzania, jak i dla słuchaczy podyplomowych studiów samorządu terytorialnego i administracji państwowej. Może być ona przydatna także dla osób, które stykają się z problematyką podatków i finansów komunalnych. Ma również umożliwić uzupełnienie wiedzy tym wszystkim, którzy wpływają na kształt polityki finansowej gmin, powiatów lub województw samorządowych, jak również w inny sposób uczestniczą w życiu publicznym.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 30 kwietnia 2008 r.

PODZIAŁ ŚRODKÓW PUBLICZNYCH MIĘDZY PAŃSTWO A JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Podział zadań publicznych między organy administracji rządowej a gminy, powiaty i województwa samorządowe pociąga również za sobą konieczność dokonania podziału dochodów publicznych. Stanowią one bowiem materialną bazę wykonywania zadań publicznych. Bez właściwie dokonanego podziału dochodów publicznych jednostki samorządu terytorialnego, które w myśl Konstytucji realizują istotną część zadań publicznych¹, mogą okazać się niezdolne do wykonania nałożonych na nie zadań. Konstruując system finansowy samorządu nie można więc pomijać zależności między wysokością dochodów publicznych zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego a możliwością realizowania przez nie zadań własnych². Zagadnienie podziału tych dochodów między państwo a samorząd terytorialny jest przedmiotem regulacji zawartej w ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowie międzynarodowej, jaką jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego³. Uregulowane zostało ono również w Konstytucji oraz samorządowych ustawach ustrojowych⁴. Wielokrotnie na ten temat wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny⁵.

Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych, zgodnie z art. 9 ust. 2 Karty, powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych ich przepisami prawa krajowego. Z kolei Konstytucja, w art. 167 ust. 1 gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Natomiast w razie zmian w za-

**Podział
dochodów
publicznych**

¹ Por. art. 16 ust. 2 Konstytucji.

² Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 2 lutego 2002 r., OTK-A 2002, nr 1, poz. 4.

³ Sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., przyjęta przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 1 marca 1994 r. Zob. oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r., Dz. U. Nr 124, poz. 608, sprostowanie Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107. Powoływana będzie ona dalej także jako Karta. Przepisy tej umowy międzynarodowej, z formalnego punktu widzenia, nie mają zastosowania do województw samorządowych, które stanowią jednostki samorządu regionalnego, a nie lokalnego. Por. art. 13 Karty oraz art. 1 ust. 1 u.s.w.

⁴ Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

⁵ Zob. np. wyrok TK z dnia 6 września 2005 r., K 46/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 89, wyrok TK z dnia 4 grudnia 2007 r., K 26/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 153 oraz wyrok TK z dnia 28 lutego 2008 r., K 43/07, OTK-A 2008, nr 1, poz. 8.

kresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego należy dokonać odpowiednich przesunięć w podziale dochodów publicznych⁶. Podobną, w swej treści, regulację zawiera ustawa o samorządzie gminnym. Stanowi ona bowiem, w art. 7 ust. 3, że w razie nałożenia na gminę nowych zadań należy zapewnić jej konieczne środki finansowe w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji. Zbliżoną normę zawiera także ustawa o samorządzie województwa. Wymaga ona, aby w razie przekazania województwu nowych zadań zapewnić mu konieczne środki finansowe poprzez zwiększenie dochodów własnych⁷. Z kolei ustawa o samorządzie powiatowym wymaga, w razie przekazania tej jednostce samorządu terytorialnego nowych zadań, zapewnienia jej koniecznych środków w postaci zwiększenia dochodów⁸. Należy zauważyć, że wskazane wyżej regulacje, mimo wymagań przekazania środków finansowych koniecznych na realizację nowych zadań, nie gwarantują jednak jednostkom samorządu terytorialnego przekazania środków wystarczających na realizację nałożonych na nie zadań. Środkami takimi nie dysponuje bowiem również państwo⁹. Taki pogląd znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że konieczność zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego poziomu dochodów nie oznacza, że poziom ten może być ustalany w oderwaniu od zasobów finansowych państwa. Powołane wyżej przepisy Konstytucji, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz samorządowych ustaw ustrojowych wymagają jednak, aby podziału środków publicznych między organy administracji rządowej a gminy, powiaty i województwa samorządowe dokonywać proporcjonalnie do wysokości wydatków, jakie wiążą się z realizacją zadań publicznych przypisanych ustawami do zakresu działania tych władz publicznych. Proporcjonalność podziału dochodów publicznych do podziału zadań jest zasadą o dość ogólnym charakterze. Jej treść w odniesieniu do konstrukcji konkretnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego określa więc dość swobodnie ustawodawca zwykły. Konstytucja zastrzega bowiem ustawowy tryb dla określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego¹⁰. O ile zatem ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, o tyle przysługuje mu, pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł, jak i poziomu dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych¹¹. Jedynie zaś oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale dochodów publicznych między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego mogą stanowić podstawę do stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

⁶ Por. art. 167 ust. 4 Konstytucji.

⁷ Zob. art. 67 ust. 3 u.s.g.

⁸ Zob. art. 56 ust. 3 u.s.p.

⁹ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2005 r., K 30/03, OTK-A 2005, nr 4, poz. 35.

¹⁰ Por. wyrok TK z dnia 31 maja 2005 r., K 27/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 54.

¹¹ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5.

2. Zgodnie z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego system dochodów społeczności lokalnych powinien być zróżnicowany i elastyczny¹². Ma to zapewnić możliwość finansowania zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego w zmieniających się uwarunkowaniach gospodarczych i społecznych. System ten zatem powinien obejmować różnego rodzaju źródła dochodów. Powinny być one na tyle zróżnicowane, aby w danej sytuacji gospodarczej nie spadała jednocześnie wydajność wszystkich lub istotnej części tych dochodów.

Zasadniczą częścią dochodów społeczności lokalnych powinny być dochody własne¹³. Dochody własne najlepiej odpowiadają charakterowi jednostki samorządu terytorialnego. Istotną cechą samorządu terytorialnego jest bowiem samodzielność polegająca, zgodnie z przepisami Karty, na pozostawieniu społecznościom lokalnym pełnej swobody działania w każdej sprawie, która nie została wyłączona ich z kompetencji¹⁴. Podstawową cechą źródeł dochodów własnych jest zaś swoboda dysponowania płynącymi z nich środkami¹⁵. Wśród dochodów własnych powinny więc znajdować się dochody z podatków i opłat, których wysokość ustalają, w zakresie określonym ustawą, społeczności lokalne.

Obok dochodów własnych, najbardziej pożądanym, muszą jednak w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego istnieć także finansowe instrumenty wyrównawcze oraz równoważące. Wymaga tego ochrona społeczności lokalnych słabszych finansowo¹⁶. Celem takich instrumentów i towarzyszących im procedur jest korygowanie skutków nierównego podziału źródeł dochodów oraz nierównego obciążenia wydatkami. Należy bowiem zauważyć, że mimo identycznych źródeł kwoty dochodów realizowane przez poszczególne gminy, powiaty lub samorządy województw są w sposób istotny zróżnicowane¹⁷. Podobne zjawisko zauważyć w odniesieniu do wydatków.

Poza dochodami własnymi oraz środkami przekazywanymi w ramach instrumentów wyrównawczych i równoważących w systemie dochodów społeczności lokalnych mogą występować inne jeszcze źródła, przekazywane im na finansowanie specyficznych projektów¹⁸, a więc konkretnie wskazanych

System dochodów społeczności lokalnych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego

Dochody własne

Instrumenty wyrównawcze oraz równoważące

Inne źródła

¹² Por. art. 9 ust. 4 Karty.

¹³ Zob. art. 9 ust. 1 Karty.

¹⁴ Swobody działania, o której mowa nie można oczywiście absolutyzować. Może być ona realizowana tylko w granicach określonych prawem. Zob. art. 9 ust. 2 Karty.

¹⁵ Por. art. 9 ust. 1 Karty.

¹⁶ Por. art. 9 ust. 5 Karty.

¹⁷ Dostęp poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego do źródeł ich dochodów własnych określa w przybliżeniu wskaźnik dochodów podatkowych. Dla gmin wyniósł on w 2006 r. średnio 954 zł i 74 gr w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jednakże w najzasobniejszej gminie Kleszczów wyniósł 30 152 zł i 85 gr, natomiast w gminie Radgoszcz tylko 197 zł i 93 gr. Z kolei w powiatach wskaźnik, o którym mowa średnio wynosił 124 zł i 90 gr. Powiat polkowicki uzyskał jednak wskaźnik w wysokości 228 zł i 37 gr w przeliczeniu na jednego mieszkańca, natomiast kolneński 40 zł i 64 gr. W województwach wskaźnik dochodów podatkowych średnio wynosił 110 zł i 22 gr w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W województwie mazowieckim osiągnął jednak wysokość 275 zł i 90 gr, natomiast w lubelskim tylko 49 zł i 12 gr. Zob. Biuletyn Informacji Publicznej <http://www.mf.gov.pl>.

¹⁸ Zob. art. 9 ust. 7 Karty.

zadań. Europejska Karta Samorządu Lokalnego zastrzega jednak, że przyznawanie społecznościom lokalnym takich środków nie powinno zagrażać swobodnemu prowadzeniu przez nie własnej polityki w zakresie przyznanych im uprawnień. Środki przekazywane na finansowanie określonych zadań, o ile to możliwe, w ogóle nie powinny występować jako źródło finansowania zadań własnych¹⁹. Wówczas bowiem ograniczają swobodę działania społeczności lokalnych w zakresie przekazanych im kompetencji. To zaś godzi w istotę samorządu terytorialnego, która polega na posiadaniu pełnej swobody działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z jego kompetencji.

3. W podobny sposób, jak Europejska Karta Samorządu Lokalnego system dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a zatem gmin i powiatów, jak również województw samorządowych, określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 167 ust. 2 wymienia ona, wśród dochodów tych jednostek, na pierwszym miejscu dochody własne, na drugim subwencje ogólne, na ostatnim zaś dotacje celowe z budżetu państwa. Można zatem na podstawie przytoczonego przepisu Konstytucji sformułować wniosek, że podstawowym elementem dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinny być dochody własne. Wymienione one bowiem zostały na pierwszym miejscu. Natomiast ustawodawca ani tym bardziej jakikolwiek organ administracji rządowej nie może jednostek samorządu terytorialnego dochodów własnych pozbawić. Dochody te powinny być natomiast uzupełniane przez subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Dotacje celowe nie mogą jednak mieć zasadniczego znaczenia jako źródło finansowania gmin, powiatów i województw samorządowych. Konstytucja wymienia je bowiem na ostatnim miejscu.

Wydaje się, że powołany wyżej art. 167 ust. 2 Konstytucji nie formuluje zamkniętego katalogu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwe jest zatem przekazywanie tym jednostkom innych jeszcze źródeł dochodów. Musi to jednak, co wynika wprost z przepisów Konstytucji, następować w drodze ustawowej²⁰. Ustawowy tryb kształtowania systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego wynika z ich pozycji ustrojowej. Cechą samorządu terytorialnego jest bowiem samodzielność polegająca na prawnej niezawisłości od hierarchicznie zorganizowanego aparatu administracji rządowej i podporządkowanie go jedynie prawu²¹. W takiej sytuacji konstrukcja źródeł dochodów gmin, powiatów i województw będzie wprawdzie mniej elastyczna, jednak organy administracji rządowej nie będą mogły kształtować dochodów tych jednostek samorządu terytorialnego stosownie do potrzeb bieżącej polityki państwa a z pominięciem interesów lokalnych czy regionalnych²².

¹⁹ Por. art. 9 ust. 7 zdanie pierwsze Karty.

²⁰ Zob. art. 167 ust. 3 Konstytucji.

²¹ Por. art. 16 ust. 2 oraz 165 ust. 2 Konstytucji.

²² Na przykład kierując się dążeniem do zmniejszenia wydatków budżetu państwa poprzez likwidację lub zmianę konstrukcji określonych źródeł dochodów.

Katalog źródeł dochodów gmin formułuje ustawa o samorządzie gminnym. W wyniku kolejnych zmian tego aktu prawnego katalog w nim zawarty stał się dość ogólnikowy. Obejmuje on: podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy, dochody z majątku gminy oraz subwencję ogólną z budżetu państwa²³. Natomiast ustawa o samorządzie powiatowym wymienia dwie grupy dochodów powiatów. Pierwszej grupie dochodów ustawa nadaje charakter obligatoryjny. Stanowi ona bowiem, że określone wpływy są dochodami powiatów²⁴. Należą do nich: udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, dochody z majątku powiatu, dochody powiatowych jednostek organizacyjnych, subwencje na zadania realizowane przez powiat, dotacje na zadania realizowane przez powiatowe służby, inspekcje i straże oraz odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów, subwencji oraz dotacji. Druga grupa ma zaś charakter fakultatywny, ponieważ może (a więc nie musi) zasilać budżet powiatu²⁵. Do dochodów fakultatywnych powiatu zaliczone zostały: subwencja wyrównawcza z budżetu państwa, dotacje z budżetu państwa, budżetów województw samorządowych oraz państwowych funduszy celowych, spadki zapisy i darowizny oraz odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału. Dochody województwa, tak jak dochody powiatu, podzielone zostały w przepisach ustawy o samorządzie województwa również na dwie grupy. Do pierwszej z nich, o charakterze obligatoryjnym, wspomniana ustawa zalicza dochody własne²⁶. Powinny one stanowić zasadnicze źródło finansowania zadań województwa²⁷. Omawiana grupa dochodów obejmuje: udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, dochody z majątku województwa, spadki, zapisy i darowizny, dochody uzyskiwane przez jednostki organizacyjne samorządu województwa, odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów oraz inne dochody przekazywane samorządowi województwa na podstawie odrębnych przepisów. Natomiast druga grupa dochodów, którym powołana ustawa nadaje charakter fakultatywny, obejmuje subwencje i dotacje z budżetu państwa oraz inne wpływy uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów.

Analiza źródeł dochodów zawartych we wskazanych samorządowych ustawach ustrojowych prowadzi do dwóch spostrzeżeń. Po pierwsze, ustawa o samorządzie gminnym istotnie różni się w tym zakresie od ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa. Zawiera ona regulację bardziej ogólną i nie dokonuje jakiegokolwiek klasyfikacji źródeł dochodów samorządowych. Po drugie zaś, ustawa o samorządzie województwa formułuje katalog dochodów własnych, który nie występuje w przepisach ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym.

²³ Zob. art. 54 u.s.g.

²⁴ Zob. art. 56 ust. 1 u.s.p.

²⁵ Zob. art. 56 ust. 2 u.s.p.

²⁶ Zob. art. 67 ust. 2 u.s.w.

²⁷ Zob. art. 67 ust. 1 u.s.w.

Natomiast ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z powołaną wyżej regulacją konstytucyjną, zawartą w art. 167 ust. 2, stanowi, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa²⁸. Ustawa, o której mowa zawiera szczegółowe katalogi źródeł dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych, określa konstrukcję subwencji ogólnej, a także dokonuje klasyfikacji dotacji celowych. Z tego względu przepisy samorządowych ustaw ustrojowych formułujące katalogi dochodów jednostek samorządu mają bardziej charakter informacyjny niż normatywny. Ponadto do dochodów samorządu powołana ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zalicza: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Tym dochodom ustawa nadaje charakter fakultatywny²⁹.

4. Pojęcie dochodów własnych ma określone znaczenie prawne. Są one, z jednej strony, źródłem finansowania zadań własnych jednostki samorządu, a z drugiej stanowią udział własny w przypadku ubiegania się o dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych. Na dochody własne jako źródło finansowania zadań własnych wskazują przepisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego³⁰, ustawy o samorządzie gminnym³¹ oraz ustawy o samorządzie województwa³². Należy jednak zauważyć, że o ile ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie wiąże dochody własne z finansowaniem zadań własnych, o tyle przepisy ustawy o samorządzie województwa wiążą dochody własne z finansowaniem zadań województwa, w ogóle nie zastrzegając, że mają to być zadania własne. Pojęcie dochodów własnych nie występuje zaś w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym. Na powiązanie dochodów własnych z finansowaniem zadań własnych, ze względu na samodzielność jednostki samorządu terytorialnego w zakresie decydowania o sposobie realizacji zadań własnych oraz pobierania dochodów z własnych źródeł,

²⁸ Zob. art. 3 u.d.j.s.t.

²⁹ Zob. art. 3 ust. 3 u.d.j.s.t.

³⁰ Art. 9 ust. 1 Karty zastrzega, że własne zasoby finansowe powinny być wystarczające dla sfinansowania zadań własnych. Natomiast art. 4 ust. 2 wprowadza wymaganie, aby społeczności lokalne miały pełną swobodę działania w zakresie realizacji zadań własnych. W sferze gospodarki finansowej oznacza to swobodę określania przeznaczenia środków, co jest cechą dochodów własnych i subwencji.

³¹ Art. 7 ust. 3 u.s.g. przewiduje, że w razie przekazania gminie nowych zadań własnych należy zwiększyć dochody własne lub subwencje.

³² Zob. art. 67 ust. 3 u.s.w., który wymaga, aby w razie nałożenia na samorząd wojewódzki nowych zadań powiększyć udziały lub inne źródła dochodów własnych województwa. Z kolei art. 67 ust. 1 u.s.w. stanowi, że dochody własne powinny stanowić zasadnicze źródło finansowania zadań samorządu województwa. Należy jednak zauważyć, że ten ostatni przepis nie ma istotnego znaczenia normatywnego. Jego treść stanowi bowiem dyrektywę skierowaną do ustawodawcy, aby w określony sposób uregulował system finansowania samorządu województwa. Jednakże jego zamieszczenie w ustawie, a nie w konstytucji, powoduje, że nie wiąże on w żaden sposób ustawodawcy w procesie stanowienia prawa.

wskazuje także Trybunał Konstytucyjny³³. Natomiast ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako warunek otrzymania dotacji na dofinansowanie inwestycji realizowanych w ramach zadań własnych wymaga niekiedy pokrycia co najmniej 50% kosztów tej inwestycji ze środków własnych. Stanowi ona bowiem, że dotacje z budżetu państwa nie mogą przekraczać 50% planowanych wydatków jednostki samorządu na realizację danego zadania. Pojęcia środków własnych nie należy wprawdzie utożsamiać z pojęciem dochodów własnych, mogą one bowiem pochodzić także z kredytu lub wyemitowanych papierów wartościowych. Podstawowym źródłem środków własnych są jednak wpływy uzyskiwane ze źródeł dochodów własnych³⁴.

Ze względu na wskazane wyżej znaczenie tej kategorii dochodów w literaturze przedmiotu niejednokrotnie podejmowano próby sformułowania modelowego ujęcia dochodów własnych. W szerokim ujęciu przyjmuje się, że dochody własne to te, w stosunku do których jednostce samorządu przysługuje prawo podmiotowe podlegające ochronie sądowej tak na gruncie prawa cywilnego, jak i publicznego³⁵. Według tego modelu do dochodów własnych należy zaliczyć dochody z podatków i opłat, w tym również udziały w dochodach budżetu państwa, dochody z majątku a także subwencje, które są gwarantowane ustawowo. Według innej koncepcji dochodami własnymi są dochody pobierane przez jednostki samorządu terytorialnego we własnym imieniu, na własny rachunek oraz na własne ryzyko³⁶ lub ze źródeł przyznanych im bezterminowo i w całości na mocy odpowiednich przepisów³⁷. Zgodnie z innym jeszcze formułowanym w literaturze przedmiotu modelem do dochodów własnych należy zaliczyć te, w stosunku do których gminie, powiatowi lub województwu samorządowemu przysługuje pewien zakres władztwa podatkowego lub które pochodzą ze źródeł pozostających własnością danej jednostki samorządu³⁸. Przez władztwo podatkowe należy natomiast rozumieć określony prawem zakres kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Analogicznie można mówić o władztwie w zakresie opłat lub innych należności publicznoprawnych.

³³ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, Lex, nr 48449 oraz wyroku TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

³⁴ Zob. art. 42 ust. 3 u.d.j.s.t.

³⁵ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo budżetowe państwa i samorządu terytorialnego* (w:) B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 1996, s. 125.

³⁶ Por. D. Czech, *System dochodów budżetowych gmin w Republice Federalnej Niemiec* (w:) *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, red. E. Ruśkowski, Białystok 1997, s. 49.

³⁷ Por. np. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 311; A. Drwillo, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk, s. 101; A. Hanusz, *Prawo finansowe podstawy działalności samorządu terytorialnego*, NP 1991, nr 1–3, s. 103; H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1993, s. 24.

³⁸ Por. np. M. Komarnicka, *Dochody własne samorządów lokalnych* (w:) *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 109; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w Polsce* (w:) *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, red. E. Ruśkowski, Białystok 1997, s. 182; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym...*, s. 311–312.

Wydaje się, że najbardziej poprawne jest zdefiniowanie pojęcia dochodów własnych z uwzględnieniem kryterium kompetencji jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do danego źródła dochodów. Ustrojowy charakter gminy, powiatu oraz województwa jako samorządu terytorialnego zakłada bowiem istnienie pewnego zakresu ich samodzielności finansowej. Zgodnie z tą koncepcją do dochodów własnych należy zaliczyć, mające charakter publicznoprawny, podatki i opłaty oraz wpływy z samoopodatkowania się mieszkańców, a także dochody z majątku komunalnego. Natomiast poza zakresem tego pojęcia znajdują się dotacje celowe, niezależnie od źródła ich pochodzenia, udziały w dochodach budżetu państwa oraz subwencje ogólne.

5. Od modelowego rozumienia dochodów własnych odbiega jego normatywne ujęcie sformułowane w przepisach Konstytucji oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W oparciu o przepis zawarty w art. 167 ust. 2 Konstytucji można przyjąć, że dochody własne obejmują wszelkie dochody jednostek samorządu terytorialnego z wyjątkiem subwencji ogólnych i dotacji celowych. Zgodnie z tą normą konstytucyjną sformułowany został katalog dochodów własnych gminy w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Katalog ten obejmuje³⁹: wpływy z określonych podatków i opłat, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz gminy⁴⁰, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, odsetki od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych gminy, od pożyczek udzielonych przez gminę a także od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy. Do gminnych podatków należą: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnych. Opłaty gminne obejmują zaś między innymi: opłatę skarbową, opłatę miejscową, opłatę targową, opłatę od posiadania psów oraz opłatę eksploatacyjną. Ponadto do kategorii dochodów własnych gmin zaliczone zostały dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz udziały w określonych dochodach budżetu państwa. Do źródeł dochodów własnych ustawodawca zaliczył także inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów. Katalog źródeł dochodów własnych gmin zawarty w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie ma więc charakteru zamkniętego.

³⁹ Zob. art. 4 u.d.j.s.t.

⁴⁰ Zgodnie z art. 935 § 3 k.c. w braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Gmina może także zostać powołana do spadku na mocy testamentu.

Z kolei do źródeł dochodów własnych powiatu ustawodawca zaliczył⁴¹: wpływy z określonych opłat, dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych powiatowych jednostek budżetowych, dochody z majątku powiatu, spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami⁴², odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu oraz udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych mających siedzibę na obszarze powiatu. Tak jak w przypadku gmin również katalog dochodów powiatów nie został zamknięty. Obejmuje on bowiem także inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów. Do opłat stanowiących dochody własne powiatu należą m.in.: opłaty za niektóre zezwolenia na przejazdy pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych, za zezwolenia na zajęcie pasa drogowego⁴³, za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej oraz pobyt w placówce opiekuńczo-wychowawczej⁴⁴.

Natomiast katalog dochodów województwa samorządowego obejmuje⁴⁵: dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych wojewódzkich jednostek budżetowych, dochody z majątku województwa, spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa oraz dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego. Do dochodów własnych samorządu województwa ustawa

⁴¹ Zob. art. 5 u.d.j.s.t.

⁴² Jednakże powiatowi przysługuje 25% udziałów we wpływach budżetu państwa z tytułu sprzedaży nieruchomości należących do Skarbu Państwa, opłatach z tytułu trwałego zarządu oraz użytkowania, a także opłatach z tytułu wieczystego użytkowania takich nieruchomości. Starostowie bowiem, realizując zadania z zakresu administracji rządowej, gospodarują zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Zob. art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

⁴³ Pobierane na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

⁴⁴ Pobierane na podstawie ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

⁴⁵ Zob. art. 6 u.d.j.s.t.

o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zalicza ponadto udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa oraz udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa. Poza wskazanymi źródłami do dochodów własnych województwa samorządowego ustawodawca zaliczył inne jeszcze dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów. W katalogu dochodów własnych samorządu wojewódzkiego zawartym w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zwraca uwagę brak podatków i opłat. O ile jednak ustawodawca nie przekazał województwu samorządowemu podatków stanowiących jego wyłączne dochody, o tyle można wskazać opłaty zasilające w całości budżety województw. Należą do nich np. opłaty za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągu dróg wojewódzkich oraz za przeprawy promowe na drogach wojewódzkich⁴⁶.

Normatywne ujęcie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego odbiega zatem od przedstawionych wyżej modeli doktrynalnych ze względu na cele regulacji prawnych zakładane przez ustawodawcę. Ustawodawca do dochodów własnych zaliczył bowiem, obok podatków i opłat oraz dochodów z majątku, także udziały w dochodach budżetu państwa oraz dotacje celowe z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego. Cechy, jakimi charakteryzują się udziały w dochodach budżetu państwa oraz dotacje celowe nie odpowiadają zaś istotnym cechom dochodów własnych. W stosunku do tych źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują bowiem jakimkolwiek władztwem podatkowym, a w odniesieniu do dotacji ponadto nie mają one swobody decydowania o przeznaczeniu uzyskanych środków. Powodem zaliczenia tych źródeł dochodów do dochodów własnych była zapewne potrzeba zwiększenia zdolności jednostek samorządu terytorialnego do absorpcji środków ze źródeł zewnętrznych. Często bowiem warunkiem otrzymania środków ze źródeł zewnętrznych jest określony udział własny w finansowaniu wspomaganego ze środków zewnętrznych przedsięwzięcia.

⁴⁶ Zob. art. 13c ust. 5 i 7 oraz art. 13e ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Prof. dr hab. Antoni Hanusz – profesor zwyczajny w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, sędzia Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów; autor ponad stu prac naukowych poświęconych problematyce podatkowej oraz finansom publicznym.

Dr Andrzej Niezgoda – adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; autor artykułów poświęconych finansom samorządu terytorialnego oraz opracowań z zakresu publicznego prawa bankowego.

Dr Piotr Czerni – sędzia Sądu Rejonowego w Lubartowie; autor monografii i artykułów poświęconych problematyce podatkowej.

■ Realizowanie przez samorząd terytorialny ciążących na nim zadań uzależnione jest od zapewnienia mu dostatecznych źródeł finansowania. Celowi temu powinien służyć odpowiednio funkcjonujący system dochodów; jemu właśnie poświęcone jest niniejsze opracowanie. Zawiera ono omówienie przepisów regulujących podatki, opłaty i inne źródła dochodów własnych gmin, powiatów oraz województw samorządowych, a także subwencje ogólne i dotacje celowe, jakie otrzymują. Znajomość tej problematyki jest ważna nie tylko z punktu widzenia sprawnego realizowania dochodów samorządowych, lecz także obowiązków spoczywających na podatnikach, płatnikach i inkasentach. Książka adresowana jest więc do szerokiego kręgu odbiorców, poczynając od słuchaczy studiów administracyjnych, prawniczych i ekonomicznych, a skończywszy na pracownikach urzędów gmin, starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich, organów stosujących prawo podatkowe i regionalnych izb obrachunkowych oraz innych osobach zainteresowanych problematyką finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Cena 69 zł

ISBN 978-83-7601-330-5



9 788376 013305

Zamówienia:

tel. 022 535 81 22, fax 022 535 81 39

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl