

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 stanowić 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 pojęcia¹. W latach 90-tych, było ono

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

przypisywane państwu², które miało wyłączne prawo interwencji poprzez działania władzy państwowej w kwestii równowagi finansów publicznych i przemieszczania zasobów publicznych³. Państwo bowiem, dysponowało (i dysponuje) przymusem w zakresie zapewnienia sobie dochodów, nie podlegając jednocześnie przymusowi w zakresie wykonywania wydatków⁴. Władztwo finansowe przyznane państwu⁵, należało i należy traktować zatem, jako jego domenę i niezbywalne uprawnienie⁶

Postawienie takiej tezy nie powinno wzbudzać poważniejszych wątpliwości z uwagi na rolę państwa będącego wyłącznym suwerenem⁷ i decydentem 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 innych⁸ 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.

² K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf, s.289.

³ 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.

⁴ E. Ruśkowski, *op.cit.*, s.5.

⁵ 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.

⁶ 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 Lublinska* 1, 2003, s.51.

⁷ 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.

⁸ 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 państwem⁹, a obecnie także z j.s.t.

Analizowany związek państwa z obywatelem, potwierdza przypisanie państwu trzech rodzajów uprawnień, które (z wyjątkiem jednego)¹⁰ mają zastosowanie *per analogiam* także do szczebla samorządowego. Pierwsze, należy wiązać z prawem do ustanawiania i gromadzenia dochodów publicznych¹¹, a także wpływu na ich wysokość¹². 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 zależec będzie stworzenie

⁹ 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.

¹⁰ Z wyłączeniem uprawnień do emitowania środków pieniężnych, o czym w dalszej części opracowania.

¹¹ Państwo poprzez uchwalanie corocznej ustawy budżetowej posiada gwarancję na uzyskanie określonych wpływów budżetowych.

¹² 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 publicznych¹³ winny wrócić do nich w postaci zaspokojenia interesu publicznego (Stahl, 2007, p.95)¹⁴, 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 publicznych¹⁵.

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 terytorialnego¹⁶, 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.

¹³ Za 84 Konstytucji RP.

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

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

¹⁶ 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)¹⁷. Dzięki regulacjom konstytucyjnym wynikającym z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 4 ustawy z 29 sierpnia 1997r. o Narodowym Banku Polskim¹⁸, 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 budżety¹⁹ 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)²⁰.

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

¹⁷ 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.

¹⁸ J.t. Dz. U. z 2017r., poz.1373 ze zm.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.²¹.

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 publicznych²². 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.

²¹ 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.

²² 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 samorządy województw uznac należy Konstytucję RP. To właśnie jej postanowienia tworzą bowiem, niezaprzeczną podstawę dla zdecentralizowanego działania na szczeblu samorządowym²³. 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 zlecone²⁴. 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 samodzielnie²⁵. Wskazanie tej samodzielności w pozyskiwaniu środków finansowych jest doskonałym potwierdzeniem na pewne władztwo finansowe j.s.t.

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

²⁴ 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.

²⁵ 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 proporcjonalność²⁶ albo zasadę adekwatności środków finansowych do realizowanych zadań²⁷, 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 ustawie²⁸.

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 lata²⁹. 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

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

²⁷ 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-trybunalu-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.

²⁸ 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.

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

to przepisy odrębnych ustaw³⁰ wskazują te terminy, podczas gdy w przypadku subwencji ogólnych i dotacji celowych (nazywanych dalej także dochodami transferowymi³¹), terminy te wynikają z unormowań u. o d. j.s.t. oraz u. o f.p.³²

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.³³) w prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, które mają decydujący wpływ na poziom podatkowych dochodów własnych gminy, mających zagwarantować realizację zadań publicznych³⁴.

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 podatkowego³⁵, 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

³⁰ 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.

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

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

³³ J.t. Dz. U. z 2019r., poz. 900 ze zm.

³⁴ 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.

³⁵ 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; uzdrowiskowej; 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 adiacenckiej³⁶. 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.³⁷ Tu jedynie sygnalnie należy zauważyć, że zastosowanie mają regulacje ogólne dotyczące choćby zabezpieczania wykonania zobowiązań podatkowych w postaci możliwości ustanowienia hipoteki przymusowej i zastawu skarbowego³⁸;

³⁶ J.t. Dz. U. z 2018r., poz.2204 ze zm.

³⁷ Zob. A. Hanusz, P. Czerski, *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Zakamycze 2004, s.7 – 239.

³⁸ Rozdział 3 ustawy.

zaległości podatkowej i skutków jej powstania³⁹; możliwości ustanawiania przez gminę opłaty prolongacyjnej⁴⁰; dochodzenia roszczeń w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴¹.

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 lutego⁴².

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:

³⁹ Rozdział 5 ustawy.

⁴⁰ 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.

⁴¹ J.t. Dz. U. z 2018r., poz.1314 ze zm.

⁴² 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/artukul.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 budżetu⁴³, którą dysponuje organ wykonawczy.

⁴³ 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.)⁴⁴.

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 uprawnienia⁴⁵.

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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Na ten temat zob. E. Feret, *Działalność uchwalodawcza 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 zwrotne⁴⁶.

Regulę 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 wprawdzie 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.

⁴⁶ 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 finansowych⁴⁷. 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 sądy⁴⁸.

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, zadania⁴⁹. 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)⁵⁰ o przeznaczeniu środków finansowych, stąd zauważalne jest oczywiste ograniczenie analizowanych uprawnień władczych organów samorządowych. Dotacje celowe jest to bowiem,

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017, II GSK 3054/17, 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.

⁴⁹ A. Pragier, *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. II, Warszawa 1926, s.142.

⁵⁰ 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 jednostek⁵¹ (za art.45 i 46 cyt. u. o d.j.s.t., o czym dokładnie poniżej) o ścisłym przeznaczeniu i wysokości⁵², 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 zadań⁵³. 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 polityki⁵⁴. Ponadto, za art.43 wyżej cyt. u. o d.s.t., jednostki samorządowe mogą otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury⁵⁵. 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

⁵¹ Za art.126 i 127 u. o f.p.

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

⁵³ Za art.127 ust. 1. pkt 1a - u. o f.p.

⁵⁴ Dz. U. z 2018r., poz.1307 ze zm.

⁵⁵ 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 prawa⁵⁶. W zależności bowiem od tego, czy dłużnik (w tym przypadku państwo) za uchybienie terminu odpowiada czy też nie, skutek uchybienia przybiera postać opóźnienia lub zwłoki⁵⁷.

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

⁵⁶ 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 CKN 372/01, LEX nr 146446.

⁵⁷ 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 sądowym⁵⁸ należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych (art.49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t.)⁵⁹.

Nie bez znaczenia w analizowanym zakresie są również regulacje wynikające z ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶⁰. 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

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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>

⁶⁰ 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. Taliak, *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 kasami i pytaniami*, (red.) W. Miemieć, 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. Połuszny, 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.finansepubliczne.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. Miemiec W., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno – prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10,
24. Miemiec 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,
32. Salachna J. M., *Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, <http://finanse-publiczne.pl/arttykul.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. Miemiec, 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 Zarzecze:

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/artyzkul.php?view=507&part=2>
3. <http://www.finansepubliczne.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_terytorialnego_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,
8. 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,
14. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017, II GSK 3054/17, orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/505470F4F5.