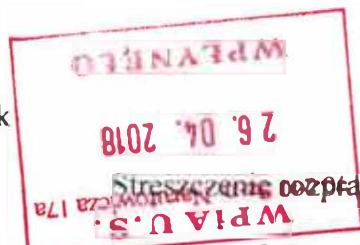


mgr Paweł Mańczyk



Streszczenie rozprawy doktorskiej pt.

Status prawny organów gminy i jego wpływ na zakres, formy i instrumenty lokalnego władztwa daninowego

Podstawową cechą gminy jest samodzielne wykonywanie powierzonych jej zadań publicznych. Działalność gmin podlega nadzorowi jedynie z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Wywiązywanie się przez gminy z powierzonego im zakresu zadań nie byłoby możliwe bez odpowiedniego jego sfinansowania. W tym zakresie ważną gwarancję zawiera art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

W praktyce decydującą okolicznością o tym, czy samodzielność gminy ma charakter realny, a nie jedynie teoretyczny, jest struktura dochodów gminy. Przeważać powinny dochody o charakterze własnym, tj. dochody, względem których gmina dysponuje szerokim władztwem. Co ważniejsze, dochody te powinny pozwolić gminie na realizację powierzonych jej zadań publicznych w rzetelny sposób.

Najbardziej wydajnymi źródłami dochodów publicznych są daniny publiczne, a w szczególności podatki. Polski Ustrojodawca w art. 217 Konstytucji RP zastrzega, że „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Kształt zasady władztwa daninowego państwa określony w art. 217 Konstytucji RP w niewielkim zakresie modyfikuje art. 168 Konstytucji RP, zgodnie z którym „jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie”. Art. 168 Konstytucji RP stanowi wyraz zasady ograniczonego władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, że art. 168 Konstytucji RP nie stanowi jednak samodzielnej podstawy do podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego władczych działań w sferze danin publicznych, bowiem Ustrojodawca delegował ustawodawcy zwykłemu precyzyjne określenie zakresu władczych uprawnień daninowych jednostek samorządu terytorialnego. O ograniczonym władztwie daninowym można mówić w zasadzie jedynie względem gmin, bowiem ustawodawca w swej dotychczasowej działalności prawodawczej przyznawał jedynie gminom władcze uprawnienia daninowe.

Celem niniejszej rozprawy jest analiza rozwiązań ustawowych będących realizacją ww. delegacji ustawowej zawartej w art. 168 Konstytucji RP. Analiza ta pozwoliła ustalić zakres władztwa daninowego przekazanego gminom przez państwo. Tezą badawczą, która przyświeca ww. analizie jest przekonanie, że ilość przyznanych gminom uprawnień daninowych nie idzie w parze z ich jakością, w tym sensie, że przyznane gminom uprawnienia nie pozwalają na realne kształtowanie konstrukcji prawnej poszczególnych danin publicznych.

Ograniczone władztwo daninowe gminy rozpatrywać można na dwóch głównych płaszczyznach, którymi są: stanowienie przepisów daninowych oraz stosowanie prawa daninowego. Status prawny organów gminy predestynuje je do pełnienia określonych zadań w sferze ograniczonego władztwa daninowego gminy. Organom stanowiącym gmin przyznawane są najczęściej uprawnienia w sferze stanowienia przepisów daninowych, natomiast organom wykonawczym uprawnienia w sferze stosowania prawa daninowego.

Celem niniejszej rozprawy jest ustalenie zakresu przyznanych gminom władczych uprawnień w ramach ograniczonego władztwa daninowego z uwzględnieniem sfery, której uprawnienia te dotyczą (stanowienie lub stosowanie prawa) oraz z uwzględnieniem organu gminy, któremu dane władcze uprawnienie przyznano. Przedmiotem analizy uczyniono kilkanaście ustaw podatkowych składających się na szczegółowe materialne prawo podatkowe oraz Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

W sferze stanowienia lokalnych przepisów prawa podatkowego uprawnienia organów stanowiących gmin kształtują się różnie w zależności od rodzaju daniny publicznej, której dotyczą. Są to m.in.: określanie wysokości stawek podatkowych, stanowienie dodatkowych zwolnień podatkowych w oparciu o kryterium przedmiotowe oraz określanie wzorów formularzy podatkowych. Natomiast w sferze stosowania prawa daninowego przeanalizowano władcze uprawnienia organu wykonawczego gminy polegające na: wymiarze danin publicznych, udzielaniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, wydawaniu indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz stosowaniu szczegółowych rozwiązań w zakresie wygasania zobowiązań podatkowych.

Materiał badawczy, który posłużył do zbadania praktycznej realizacji władztwa daninowego, stanowiły uchwały podatkowe 186 gmin po jednej z każdego powiatu z obszaru ośmiu następujących województw: dolnośląskie, lubelskie, małopolskie, mazowieckie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie.

Mały zakres władczych uprawnień daninowych gminy nakazuje zastanowić się nad przyszłością tej, ważnej z punktu widzenia ich samodzielności finansowej, instytucji prawnej. Warto rozważyć poszerzenie uprawnień daninowych gmin zwłaszcza w tych daninach publicznych, gdzie są one szczytkowe. Upodmiotowienie gminy w sferze stanowienia przepisów lokalnego prawa podatkowego (daninowego) powinno być jedynie elementem ambitniejszego procesu polegającego na zwiększaniu udziału dochodów o charakterze własnym w ogólnej strukturze dochodów gmin.

Zgodnie z ogólnymi założeniami konstrukcji systemu podatkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, wójt, burmistrz (prezydent miasta) pełni funkcję organu podatkowego w odniesieniu do danin publicznych, które stanowią źródło dochodów własnych gmin. Założenie to nie jest ono w pełni realizowane, bowiem w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych funkcji organu podatkowego nie pełni wójt, burmistrz (prezydent miasta), lecz organ podatkowy pozostający w strukturach państwowej administracji podatkowej – naczelnik urzędu skarbowego.

W pracy zastosowano kilka metod badawczych, wśród których podstawowe znaczenie miały metody: dogmatyczno-egzegetyczna i analityczna. W niewielkim zakresie posłużono się również metodą historyczną celem nakreślenia ewolucji niektórych omawianych instytucji. Przyjęta teza badawcza, wyznaczone cele badawcze oraz zastosowane metody

wywarły bezpośredni wpływ na strukturę pracy. W rozdziale pierwszym scharakteryzowano pozycję ustrojową gminy w polskim samorządzie terytorialnym. W tym kontekście dokonano analizy pojęcia „samorząd terytorialny”, podkreślono podstawową rolę gminy w strukturze samorządu terytorialnego w Polsce, będącą skutkiem przyjęcia modelu ustrojowego państwa opierającego się na decentralizacji władzy publicznej oraz przeanalizowano umocowanie instytucji samorządu terytorialnego w aktach prawnych rangi konstytucji wydanych w Polsce po 1990 r. Scharakteryzowano pojęcia „zadanie”, „kompetencja” oraz „zakres działania” mając na uwadze sferę władczych uprawnień gminy. Przeanalizowano również zagadnienie domniemania kompetencyjnego na rzecz gminy oraz najważniejsze klasyfikacje zadań wykonywanych przez organy administracji publicznej. Ponadto omówiono status organów gminy (stanowiącego i wykonawczego) oraz przedstawiono zarys problematyki relacji pomiędzy organami gminy.

W rozdziale drugim skupiono się na prawnych aspektach samodzielności gminy, a w szczególności na zagadnieniu samodzielności finansowej gminy. Przedstawiono odnośne regulacje prawne zawarte w EKSL, Konstytucji RP oraz polskim ustawodawstwie zwykłym, a także poglądy doktryny prawa finansowego. W wyniku prowadzonych analiz ustalono, że podstawowym elementem składowym konstrukcji samodzielności finansowej gminy jest instytucja władztwa, stąd też stała się ona również ważnym przedmiotem rozważań. W ramach władztwa wyodrębniono i omówiono władztwo finansowe i władztwo daninowe gminy.

W rozdziale trzecim skoncentrowano się na władztwie daninowym rady gminy w sferze tworzenia lokalnego prawa daninowego. W ramach tego zagadnienia przeanalizowano zasadę ograniczonego władztwa daninowego gminy uregulowaną w art. 168 Konstytucji RP oraz scharakteryzowano uchwałę podatkową jako szczególnego rodzaju akt prawa miejscowego podejmowany przez organ stanowiący gminy. Jednakże trzonem omawianego rozdziału jest szczegółowa analiza delegacji ustawowych do stanowienia lokalnych przepisów daninowych. Analizie poddano uprawnienia rady gminy na gruncie następujących danin publicznych: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek leśny, podatek rolny, opłaty lokalne (targowa, miejscowa, uzdrowskowa, reklamowa i od posiadania psów), opłata skarbową, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłaty adiacenckie, opłata planistyczna, opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania i opłata za pobyt w izbie wytrzeźwień.

W rozdziale czwartym podjęto temat władztwa daninowego organu wykonawczego gminy w sferze stosowania prawa podatkowego. W pierwszej kolejności scharakteryzowano organ wykonawczy gminy w roli organu podatkowego. W ramach tego zagadnienia scharakteryzowano pojęcie „organ podatkowy”, przedstawiono systematykę organów podatkowych, odniesiono się do istoty pojęcia „stosowanie prawa podatkowego” oraz wymieniono daniny publiczne administrowane przez organ wykonawczy gminy, podejmując przy tym próbę rozgraniczenia danin publicznych, w odniesieniu do których organ wykonawczy gminy wykonuje swoje uprawnienia jako organ podatkowy, bądź organ samorządu terytorialnego. W drugiej części rozdziału czwartego przeanalizowano najważniejsze kompetencje organów wykonawczych gminy w sferze stosowania prawa daninowego, za które uznano: wymiar danin publicznych, udzielanie ulg w spłacie

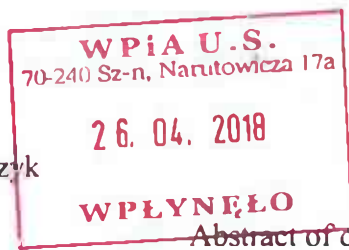
zobowiązań podatkowych, wydawanie indywidualnych interpretacji prawa daninowego oraz stosowanie szczegółowych rozwiązań w zakresie wygasania zobowiązań podatkowych.

W rozdziale piątym przedstawiono dorobek orzecznictwa sądów administracyjnych oraz regionalnych izb obrachunkowych w odniesieniu do wykonywania władztwa daninowego przez gminę. Prezentację orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych poprzedzoną krótką charakterystyką samych izb obrachunkowych, ze szczególnym uwzględnieniem roli regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru nad gminami w sprawach finansowych.

W pracy uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 30 września 2017 r.

Paweł Mańca

mgr Paweł Mańczyk



Abstract of dissertation called

The legal status of bodies of municipality and its impact on scope, forms and instruments of local fiscal sovereignty

The basic attribute of municipality is the independent realization of public tasks entrusted to it. Activity of municipalities is subject of a supervision only from the point of view of legality, carried out by the Prime Minister and voivods and regarding financial matters – regional audit chambers (Article 171 (1) and (2) of the Constitution of the Republic of Poland).

Carrying out public tasks by municipality would not be possible without its adequate funding. In accordance with Article 167 (1) of the Constitution of the Republic of Poland „units of local government shall be assured public funds adequate for the performance of the duties assigned to them”.

In practice, a decisive circumstance about whether independence of municipality is real and not purely theoretical is income structure of municipality. Own incomes should prevail which means incomes for whom municipality has wide sovereignty. More importantly, own incomes should let municipality a solid realization of public tasks entrusted to it.

The most efficient sources of public incomes are public imposts, especially taxes. In accordance with Article 217 of the Constitution of the Republic of Poland „the imposition of taxes, as well as other public imposts, the specification of those subject to the tax and the rates of taxation, as well as the principles for granting tax reliefs and remissions, along with categories of taxpayers exempt from taxation, shall be by means of statute”. Shape of the rule of fiscal sovereignty of state laid down in Article 217 of the Constitution of the Republic of Poland is slightly modified by Article 168 of the Constitution of the Republic of Poland, according to which „to the extent established by statute, units of local government shall have the right to set the level of local taxes and charges”. Article 168 of the Constitution of the Republic of Poland reflects the rule of limited fiscal sovereignty of units of local government. It is important to remark that Article 168 of the Constitution of the Republic of Poland isn't an independent legal basis for units of local government to exercise of sovereign authority, because the legislator of the Polish constitutional system has delegate to an ordinary legislator to regulate precisely of fiscal sovereignty of units of local government. Municipality is the only unit of local government vested with limited fiscal sovereignty by the Polish ordinary legislator.

The purpose of dissertation is analysis of provisions established based on a delegation contained in Article 168 of the Constitution of the Republic of Poland. This analysis identified the scope of fiscal sovereignty assigned to municipality by state. Research thesis associated with listed analysis is a presumption that number of assigned to municipality fiscal competences has not been reflected in quality of them. Which means that assigned to municipality fiscal competences refused to allow municipalities lawmaking of main elements of construction of public levies.

Limited fiscal sovereignty of municipality can be discussed in two main matters, which are lawmaking of a local tax law and applying of a local tax law. The legal status of bodies of

municipality predestined them to fulfill specified tasks in the sphere of limited fiscal sovereignty of municipality. Competences in the sphere of lawmaking of a local tax law are predominantly entrusted to legislative bodies of municipalities while competences in the sphere of applying of a local tax law are entrusted to executive bodies of municipalities.

The purpose of dissertation is to categorize the scope of limited fiscal sovereignty of municipality by sphere (lawmaking or applying) and by body of municipality. The subject of studies was over a dozen tax Acts which forming the substantive tax law and Tax Ordinance Act of 29 August 1997.

In the sphere of lawmaking of local tax law entitlements of legislative bodies of municipalities take different forms depending on type of public impost. Among those entitlements can be distinguished, i.a. setting the level of tax rates, establishing additional object-related tax exemptions and creation of models of tax returns. In the sphere of applying of tax law analyzed following sovereign entitlements of executive bodies of municipalities: administration of public levies, granting of tax advantages in acquittance of tax liabilities, issuing of individual interpretations of tax law and applying of particular instruments in terms of an expiration of tax liabilities.

The study material was tax resolutions from 186 municipalities, one of each county from following eight voivodeships: Lower Silesian, Lublin, Lesser Poland, Masovian, Pomeranian, Warmian-Masurian, Greater Poland and West Pomeranian.

Narrow scope of fiscal sovereignty of municipality forces to reflect further on the future of this important legal form, from the viewpoint of financial independence of municipality. This is a good choice to consider an extension of fiscal sovereignty of municipality, especially in those public imposts where fiscal sovereignty of municipality is minimal. Empowerment of municipality in the sphere of lawmaking of a local tax law should be only a part of ambitious process of increasing of share of own incomes in structure of incomes of municipality.

According to general rules of Polish tax system a mayor (wójt, burmistrz, prezydent miasta) performs a function of a tax authority in relation to public imposts which are a source of own incomes of municipality. This rule isn't fully respected because three taxes: personal income tax paid in form of tax card (flat rate tax), inheritance and donation tax and tax on acts in civil law are administrated by state tax authority – head of the tax office.

The research methods used in this study are: dogmatic-exegetical, analytical and to a small extent historical. Proposed thesis,

Formed research thesis, aimed research objectives and used research methods affected directly on structure of this work. Chapter one describes structural position of municipality in Polish local self-government. In this context analyzed the gist of local self-government and emphasized a basic role of a municipality in three-stage model of local self-government in Poland. The basic role of municipality is a result of adoption of idea of decentralisation of public power in Poland. Analyzed also: constitutional foundation for local self-government in Poland since its restitution in 1990, understanding of terms: task, competence and scope, scope of municipality and competence presumptions for municipality, three types of public tasks: own tasks of municipality, commissioned tasks by central government and reserved tasks for central government, status of bodies of municipality and relation between bodies of municipality.

Chapter two concerns legal aspects of independence of municipality, especially financial independence of municipality. Presented legal basis of financial independence of municipality in The Constitution of the Republic of Poland, European Charter of Local Self-Government, Polish ordinary legislation and views of the doctrine of financial law. Noticed that the primary element of financial independence of municipality is sovereignty which becomes an important subject of consideration in this chapter. Distinguished financial and fiscal sovereignty of municipality

Considerations in chapter three focused on fiscal sovereignty of municipal council in lawmaking of a local tax law. In this context analyzed constitutional rule of limited fiscal sovereignty of municipality laid down in Article 168 of the Constitution of the Republic of Poland and a resolution of municipal council as a source of a local tax law. However, the crux of chapter three is detailed analysis of legal basis of an establish of a local tax in following public imposts: real estate tax, road vehicle tax, forestry tax, agricultural tax, market dues, tourist fee, spa fee, advertising fee, dog fee, stamp duty, fee for municipal waste management, betterment fees, planning fee, parking fee in a paid parking zone and fee for stay in a detoxification detention centre.

In chapter four considered the topic of fiscal sovereignty of executive body of municipality in applying of a local tax law. Firstly characterized executive body of municipality as tax authority. In this context analyzed understanding of term a tax authority, presented the systematics of tax authorities, the gist of applying of a tax law and public levies administrated by executive body of municipality. In the second part of this chapter analyzed the most important entitlements of executive body of municipality in applying of a local tax law: administration of public levies, granting of tax advantages in acquittance of tax liabilities, issuing of individual interpretations of tax law and applying of particular instruments in terms of an expiration of tax liabilities.

In chapter five presented fiscal sovereignty of municipal in judicature of administrative courts and regional audit chambers. Presentation of judicature of regional audit chambers precedes short characteristic of regional audit chambers as a supervisory authority in financial matters especially local taxes and fees.

Legal status valid for 30 September 2017 is applicable to this study.

Pawel Marozyn