

osiąganie celów i zadań administracji samorządowej. Problematyka opracowania obejmie również analizę i ocenę wpływu orzecznictwa sądowego w sprawach administracyjnych na skuteczną realizację zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W przedmiotowym opracowaniu poruszono w szczególności takie kwestie jak: jakość decyzji administracyjnych, zasady techniki prawodawczej stosowane przez samorządy, ochrona danych osobowych, akty administracyjne jako fakultatywna forma załatwiania spraw samorządowych na przykładzie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego, prawne formy działania samorządu województwa w zakresie realizowania obowiązku organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na terenie województwa w obliczu tworzenia jednolitego obszaru kolejowego w UE, jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu czy rola i zadania organów administracji samorządowej w systemie bezpieczeństwa publicznego.

Autorzy opracowań pochodzą z wiodących Wydziałów prawa w Polsce, min. z Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Koszyc (Słowacja), Uniwersytetu Humanistycznospołecznego w Warszawie czy z WSGE w Józefowie. Jednocześnie Redaktorzy dziękują Autorom za zaangażowanie w napisanie poszczególnych części tego opracowania.

*Redaktorzy*

Elżbieta Feret

Uniwersytet Rzeszowski

## Akty administracyjne wydawane przez wójta w zakresie obciążeń podatkowych

Administrative acts spent by the commune administrator  
in the scope of fiscal charges

### STRESZCZENIE

Pozostając w zgodności z tematem Konferencji „Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego”, przedmiotem niniejszych rozważań będzie określenie znaczenia aktów administracyjnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, mających zapewnić wykonanie tzw. zadań samorządowych. Wskazana problematyka jest niezwykle ważna tak z punktu widzenia podmiotów wydających rozstrzygnięcia administracyjne, jak i tych, do których są one kierowane w celu wykonania przekazanych im ustawowo zadań. Wydanie aktu administracyjnego (który może przybrać różnicowane formy) determinuje realizację zadań publicznych przypisanych poszczególnym jednostkom samorządowym. Dlatego obok stanowienia aktów normatywnych jest najczęściej stosowaną prawną formą działania administracji, także tej działającej na szczeblu samorządowym. Przybliżeniu obszernej i dość skomplikowanej materii związanej z tą problematyką, będzie służyć przeprowadzenie charakterystyki zakresu i sposobu wydawania przez wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) najpopularniejszego rodzaju aktu administracyjnego przybierającego postać decyzji podatkowej

(ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego – decyzji wymiarowej) lub decyzji w sprawie podatkowej. Jak sama nazwa wskazuje są to rodzaje decyzji administracyjnych niezbędnych, warunkujących terminowe pozyskanie środków finansowych, koniecznych do realizacji zadań w gminie.

## ABSTRACT

Staying in the relevance to the topic of the Conference, determining the significance of administrative, issued acts by bodies of self-government units being supposed to provide performing so-called tasks will be a subject of this deliberations self-government. Shown issues are extremely important this way from a point of view of entities giving administrative decisions, as well as the ones to which they are directed. Issuing the administrative act (which can assume diversified forms) is determining the execution of tasks public assigned to individual self-government individuals. Therefore besides constituting normative acts is most often applied legal form of action of administration, also of the one acting on the self-government rung. Issuing the administrative act (which can assume diversified forms) is determining the execution of tasks public assigned to individual self-government individuals. Therefore besides constituting normative acts is most often applied legal form of action of administration, also of the one acting on the self-government rung. For moving closer extensive and enough complicated matter associated with these issues, will serve conducting characteristics of the scope and the way of spending by the commune administrator, (mayor, president of the city) of the most popular type of the administrative act assuming the form of the tax decision (establishing the amount of the tax liability – of proper dimensions) or the decision in the tax matter. As the name itself indicates these are kinds of administrative resolutions essential, conditioning timely recruiting of Financial means, necessary for the execution of tasks in the commune.

**SŁOWA KLUCZOWE:** *wójt, akt administracyjny, decyzja administracyjna, zadanie samorządu terytorialnego*

**KEYWORDS:** *commune administrator, administrative act, administrative resolution, setting the local self-government*

## WPROWADZENIE

Pozostając w zgodności z tematem Konferencji, brzmiącym „Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego”, przedmiotem niniejszych rozważań będzie określenie znaczenia aktów administracyjnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, mających zapewnić wykonanie tzw. zadań samorządowych. Wskazana problematyka jest niezwykle ważna tak z punktu widzenia podmiotów wydających rozstrzygnięcia administracyjne, jak i tych, do których są one kierowane w celu wykonania przekazanych im ustawowo zadań<sup>1</sup>.

Wydanie aktu administracyjnego (który może przybrać zróżnicowane formy<sup>2</sup>) determinuje realizację zadań publicznych przypisanych poszczególnym jednostkom samorządowym. Dlatego obok stanowienia aktów normatywnych jest najczęściej stosowaną prawną formą działania administracji, także tej działającej na szczeblu samorządowym.

Przybliżeniu obszernej i dość skomplikowanej materii związanej z tą problematyką, będzie służyć przeprowadzenie charakterystyki zakresu i sposobu wydawania przez wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) najpopularniejszego rodzaju aktu administracyjnego<sup>3</sup> przybierającego postać tzw. decyzji podatko-

- <sup>1</sup> Za art. 16 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej nazywana Konstytucją RP.
- <sup>2</sup> Za J. Starościkiem wyróżnia się w ogóle sześć podstawowych prawnych form działania administracji: stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących – stanowienie aktów normatywnych; wydawanie aktów administracyjnych; zawieranie umów; zawieranie porozumień administracyjnych; prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej; wykonywanie czynności materialno-technicznych. J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, Ossolineum 1978, t. III, s. 45. Wśród aktów administracyjnych literatura przedmiotu wyróżnia następujące ich formy: decyzje, zezwolenia, koncesje, licencje, a także umowy tak cywilnoprawne, jak i publicznoprawne. Za A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 306-335.
- <sup>3</sup> Decyzja administracyjna należy do najważniejszego rodzaju prawnej formy działania organów administracji. Świadczy o tym literatura przedmiotu, która wymienia ją na pierwszym miejscu. Zob. przypis wyżej, a także dalsze rozważania zawarte w opracowaniu.

wej (ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego – decyzji wymiarowej<sup>4</sup>) lub decyzji w sprawie podatkowej<sup>5</sup>. Jak wskazują przyjęte nazwy są to rodzaje decyzji administracyjnych niezbędnych i warunkujących terminowe pozyskanie środków finansowych, koniecznych do realizacji zadań w gminie.

## Pozycja prawna wójta jako organu wydającego akty administracyjne

Na początku rozważań związanych z działalnością wójta (dalej rozumianego także jako burmistrza, prezydenta miasta), posługującego się aktem administracyjnym jako prawną formą gwarantującą wykonanie zadań na obszarze gminy, warto podkreślić, że w stosunku do niego reguła wieloosobowych składów organów stanowiących i wykonawczych<sup>6</sup> nie znajduje potwierdzenia. W tej bowiem podstawowej jednostce samorządowej rolę organu wykonawczego wykonuje jednoosobowo, w zależności od liczby mieszkańców<sup>7</sup> albo wójt, albo burmistrz, albo prezydent miasta<sup>8</sup>.

- 4 Zgodnie z art. 21 § 1 z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm. „Zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem: 1) zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania; 2) doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.
- 5 Nazewnictwo wprowadzone przez Autora. Nie istnieją bowiem ustawowe definicje tych pojęć. Decyzję podatkową Autor utożsamia z decyzją wydaną w celu określenia wysokości terminu i miejsca wpłaty środków pieniężnych, podczas gdy decyzja w sprawie podatkowej to ta wydawana m.in. w sprawie zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego, odroczenia terminu płatności podatku.
- 6 Potwierdzają ją zarówno przepisy art. 169 Konstytucji RP, jak i ustaw samorządowych w szczególności art. 11a ust.1 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446; art. 8 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 814; art. 15 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 486.
- 7 Zgodnie z brzmieniem art. 26 ust.3-4 ustawy o samorządzie gminnym „Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent Miasta”.
- 8 Jednoosobowość, a nie kolegialność organu wykonawczego przesądziły nieobowiązujące już przepisy wynikające z ustawy z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191, zastąpione ustawą z 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

Będąc organem monokratycznym, posiadając uprawnienia organu wykonawczego<sup>9</sup>, wydaje (o czym była mowa wcześniej) przede wszystkim decyzje administracyjne, które wywołują skutki prawne wobec ściśle określonego podmiotu zewnętrznego, czyli niezwiązanego służbowo<sup>10</sup>. Ponadto sprawując funkcję kierownika urzędu gminy jako zakładu pracy<sup>11</sup> oraz kierownika urzędu stanu cywilnego<sup>12</sup>, ma możliwość oddziaływania na swoich podwładnych poprzez wydawanie poleceń służbowych jako aktów administracyjnych – wewnętrznych<sup>13</sup>.

Posiada także kompetencje w zakresie reprezentacji gminy w obrocie prawnym<sup>14</sup>, choć nie jest podmiotem, czy stroną postępowania<sup>15</sup>, bo nią pozostaje wyłącznie gmina<sup>16</sup>. To gmina, wyposażona zarówno przez regulacje konstytucyjne<sup>17</sup>, jak i ustawę zwykłą<sup>18</sup> w osobowość prawną, jest

9 Za art. 26 ust. 1 ustawy samorządzie gminnym.

10 Choć może on także posługiwać się, w ustawowo określonych przypadkach, zarządzeniami jako aktami prawa miejscowego, skierowanymi jednak do szerszej kategorii podmiotów. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę (za art. 26a ust.1 ustawy). Także w przypadku niecierpiącym zwłoki może w formie zarządzenia wydać przepisy porządkowe (zgodnie z art. 41 ust.2 wyżej powołanej ustawy). Na ten temat zob. także wyrok WSA w Poznaniu z 27 września 2009 roku, sygn. akt IV SA/Po 576/12, [http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU\\_P/2012/6142/Oryginal/akt.pdf](http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU_P/2012/6142/Oryginal/akt.pdf).

11 Zgodnie z art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym.

12 Za art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust.3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego z 28 listopada 2014 roku, Dz. U. poz. 1741.

13 Akty administracyjne można dzielić biorąc pod uwagę źródnicowane kryteria, m.in.: ze względu na adresata, którym jest podmiot zewnętrzny, tak jak ma to miejsce w przypadku decyzji administracyjnych i wewnętrzne, których adresatami są podmioty w ramach władztwa zakładowego. Szerzej na ten temat zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer 2015, Wyd. 3, s.114 i n.

14 A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 364 i n..

15 Stroną jest zawsze jednostka samorządu terytorialnego a nie organ. Tak K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 67. Nie można sprowadzić bowiem administracji publicznej do organów kolegialnych czy jednoosobowych mających ją reprezentować, bo organ administracyjny tylko reprezentuje podmiot administracji w zasięgu treści prawnej, politycznej i organizacyjnej. Za M. Stahl, *Podmioty administrujące [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, W. Wróbel, t. 6, Warszawa 2011, s. 53.

16 M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009, s. 288.

17 Zgodnie z art. 165 ust.1 Konstytucji RP.

18 Za art. 2 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym.

podmiotem mającym realizować zadania publiczne, a co za tym idzie także odpowiedzialnym za ewentualne zaniechanie w tym zakresie.

Jednak najistotniejszą, z punktu widzenia prowadzonych rozważań, rolę wójta jest realizacja przysługujących mu uprawnień w zakresie ustalania podatków gminnych i rozstrzygania innych spraw podatkowych. Do jego kompetencji, jak wynika z przepisów odrębnych ustaw (o czym szerzej będzie mowa w dalszej części rozważań), należy zapewnienie wpływu do budżetu gminnego podatków i opłat, warunkujących wykonanie zadań gminnych. Właśnie terminowy wpływ środków pieniężnych, ewentualne przesunięcie terminu wpłaty tych środków albo ustanowienie zabezpieczenia gwarantującego pozyskanie dochodów podatkowych przez budżet gminy są możliwe dzięki ustawowo zastrzeżonej kompetencji wydawania przez niego rozstrzygnięć w formie aktów administracyjnych – decyzji.

## Zasada adekwatności posiadanych środków do realizacji zadań samorządu terytorialnego

Odnosząc się do przyjętego tematu Konferencji poświęconej realizacji zadań przez samorząd terytorialny należy podnieść, że ustawa zasadnicza zapewniła jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań<sup>19</sup>, co literatura przedmiotu interpretuje jako zasadę adekwatności środków finansowych do wykonywanych zadań<sup>20</sup>.

19 Za art. 167 ust.1 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 3, s. 3-14. Jednocześnie powinna być zapewniona stabilność źródeł dochodów i zakaz ich modyfikacji. Bowiem to są warunki konieczne do faktycznej realizacji powierzonych zadań. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa PWN 2004, s. 126-127, J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003, s. 42; W. Miemieć, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Finanse Komunalne* 1997, nr 5, s. 7-9.

20 Tak Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 3, s. 54-55; E. Kornberger-Sokołowska, *Op. cit.*, s. 3-14.

U podstaw jej wprowadzenia legło uznanie przez ustawodawcę konieczności wyposażenia jednostek samorządowych w taką ilość środków finansowych, które pozwolą zrealizować zadania stojące przed każdą jednostką samorządową<sup>21</sup>. Przy tym istotne jest, że te środki finansowe mają wystarczyć na realizację zadań „przypadających samorządowi” na mocy ustaw przekazujących mu określone kompetencje<sup>22</sup>, a nie takich, które samorząd sam uzna za lokalne zadania publiczne<sup>23</sup>.

W tym przypadku jednostce samorządu terytorialnego nie pozostawiono wyboru co do możliwości wykonania zadania<sup>24</sup>. Może ona natomiast ustalać priorytety w kierunkach wydatkowania środków, kształtować ekonomiczną strukturę wydatków, gospodarować przejętym mieniem, kształtować saldo budżetu, zaciągać pożyczki komunalne<sup>25</sup>.

Jak wynika z powyższego wydatkowanie środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego należy wiązać z co najmniej dwoma czynnikami. Pierwszy, zależy od rodzaju zadań, które mają podlegać

21 Państwo także zasilą jednostki samorządu terytorialnego dwiema podstawowymi metodami: 1) przykazując tym jednostkom do stałego i definitywnego wykorzystania określone źródła dochodów, z których pozyskiwane środki pieniężne nazywane są dochodami własnymi, albo 2) przekazując z budżetu centralnego środki pieniężne w wysokości umożliwiającej sfinansowanie zaplanowanych zadań jednostek samorządowych. Tak W. Miemieć, P. Pest, *Normatywne kryteria wyrównywania poziomu dochodów gmin i powiatów* [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola*, red. R. P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 105. W praktyce ma zastosowanie metoda trzecia poprzez uzupełnianie transferami pieniężnymi z budżetu państwa niewystarczających zazwyczaj dochodów własnych. M. Gintowt-Jankowicz, *Finanse terenowe a decentralizacja* [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. Kulesza, t. 3, Warszawa 1984, s. 75-76.

22 W latach 90. Trybunał Konstytucyjny bardzo mocno akcentował potrzebę rozróżnienia pojęcia „zadań” od pojęcia „kompetencji” jego organów. Uchwała z 16 stycznia 1996 roku, sygn. akt W 12/94, OTK 1996, nr 1, poz. 4, s. 53. Ponadto przyjmował stanowisko, że przy interpretacji przepisów kompetencyjnych stosować trzeba, także na gruncie unormowań dotyczących samorządu, ścisłą wykładnię literalną.

23 T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 239.

24 Obowiązuje reguła, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Por. wyrok NSA z 15 stycznia 1997 roku, sygn. akt III SAQ 534/96, *Monitor Podatkowy* 1997, nr 12, poz. 374.

25 Co literatura przedmiotu utożsamia z niezależnością samorządu. Za M. Kosak-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 75 i n.

realizacji przez jednostkę samorządową<sup>26</sup>. Drugi natomiast, to zależność dokonywania wydatków od posiadanych dochodów. W tym przypadku chodzi o zachowanie takiego poziomu dochodów własnych i dochodów równoważących<sup>27</sup>, który umożliwi sfinansowanie zadań<sup>28</sup>.

Rodzaje zadań, podlegające realizacji przez jednostki samorządowe w ramach posiadanych dochodów, przybliża ustawa o finansach publicznych<sup>29</sup>. Zgodnie z jej regulacjami wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na: zadania własne jednostek samorządu terytorialnego; zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego; zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego; pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego<sup>30</sup>. Wśród nich, co oczywiste, za najważniejsze należy uznać zadania własne, które obejmują sprawy dotyczące m.in.: ładu przestrzennego<sup>31</sup> (np. w zakresie planowania przestrzennego)<sup>32</sup>; gospodarki nieruchomościami<sup>33</sup> (np. w zakresie scalania i podziału nieruchomości)<sup>34</sup>; pomocy społecznej<sup>35</sup>

26 W tym zakresie można wskazać na pewną zależność polegającą na tym, że im wyższy poziom określonych ustawowo zadań obligatoryjnych, tym mniejsza samodzielność jednostek samorządowych w dokonywaniu wydatków.

27 Za art. 167 ust.2 Konstytucji RP – subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa.

28 Na podstawie K. Surówka, Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2013, s. 26.

29 Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

30 Za art. 216 ust.2 ustawy o finansach publicznych.

31 Art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

32 Na podstawie ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 778.

33 Art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

34 Na podstawie ustawy z 30 października 2015 roku o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. poz. 1774 ze zm.

35 Art. 7 ust.1 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym.

(np. w zakresie udzielania pomocy społecznej)<sup>36</sup>; lokalnego transportu zbiorowego<sup>37</sup> (np. w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego)<sup>38</sup>; kultury<sup>39</sup> (np. w zakresie w zakresie organizowania działalności kulturalnej)<sup>40</sup>.

Jak wynika z przytoczonej regulacji ustawodawca wprowadzie tworzy katalog wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego z tym, że jest to katalog otwarty i to ze wskazaniem tylko przykładowych sposobów rozdysponowania środków publicznych, a co najistotniejsze na jego podstawie niemożliwe jest pełne zdefiniowanie zadań publicznych, które mają realizować gminy, powiaty czy województwa. Sprawy nie ułatwia także ustawowe wskazanie art. 6 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, który potwierdzając regulacje Konstytucji RP<sup>41</sup> potwierdza, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

## Uchwały rady gminy a decyzje podatkowe i decyzje w sprawach podatkowych

Jak już zostało wspomniane wcześniej spośród wymienionych, prawnych form władczego oddziaływania wójta na poszczególne podmioty tworzące społeczność lokalną za najważniejszą należy uznać decyzję administracyjną. Uzasadnienie postawionej tezy znajduje odzwierciedlenie w regulacjach ustawy ustrojowej dotyczącej gminy, z której treści (art. 39 ust. 1) wynika, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu

36 Na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930.

37 Za art. 1 ust.1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

38 Na podstawie ustawy z 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.

39 Za podstawie art. art. 1 ust.1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym.

40 Na podstawie ustawy z 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.

41 Za art. 164 ust.3 „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”.

administracji publicznej rozstrzyga wójt wydaną decyzją administracyjną, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej<sup>42</sup>.

Powołanym unormowaniem prawnym ustawodawca potwierdził jednoznacznie konieczność działania wójta w każdej indywidualnie określonej sprawie, co jest bardzo istotne z punktu widzenia podmiotu, w stosunku do którego rozstrzygnięcie ma zastosowanie. W takim przypadku bowiem wydanie decyzji administracyjnej tworzy możliwość „zareagowania” podmiotu uzyskującego decyzję – ustosunkowania się do jej postanowień i albo przyjęcia jej do wiadomości (pogodzenia się z jej postanowieniami), albo złożenia odwołania. Odwołanie od decyzji administracyjnej, składane w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>43</sup>, daje podmiotowi poczucie wpływu na przyjęte przez wójta rozstrzygnięcie, tworząc jednocześnie podstawę ewentualnej zmiany albo uchylecia decyzji, zgodnie z uzasadnionymi argumentami przedstawionymi przez podmiot.

Wskazana rola odwołania wynika z jej oczywistej roli jaką jest możliwość wejścia w spór z organem administracyjnym i należy traktować ją jako odpowiedź na ustawowo zagwarantowane uprawnienie każdego podmiotu do zakwestionowania rozwiązania przyjętego także w drodze decyzji administracyjnej<sup>44</sup>.

Nie kwestionując przyjętych regulacji administracyjnych, decyzje podatkowe lub decyzje dotyczące spraw podatkowych wydawane na szczeblu samorządowym przez wójta, będącego organem podatkowym<sup>45</sup>, należy

uznać za wyjątkowy rodzaj decyzji administracyjnych. Ich wyjątkowości należy upatrywać przede wszystkim w tym, jakie znaczenie mają z punktu widzenia całej społeczności lokalnej. Wydanie pojedynczego rozstrzygnięcia w formie decyzji podatkowej lub w sprawie podatkowej, paradoksalnie rzutuje bowiem na sytuację finansową wszystkich mieszkańców gminy.

Takie znaczenie decyzji wydawanych przez wójta należy wywodzić z regulacji prawnych, które za najważniejsze źródło pozyskiwania dochodów przez gminę uznały źródła podatkowe, determinowane przede wszystkim wysokością podatków i opłat lokalnych<sup>46</sup>, tych określonych w ustawie<sup>47</sup>, a także innych (o czym będzie mowa w dalszej części opracowania). W stosunku do nich, przepisy prawa przewidziały znaczącą rolę nie tylko wójta, wydającego przedmiotowe decyzje podatkowe, ale przede wszystkim uchwał rady gminy<sup>48</sup>, która nie będąc organem podatkowym wpływa na kształtowanie się rzeczywistego wpływu podatkowego do budżetu gminy<sup>49</sup>.

Przyjęta regulacja wynika wprost z przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej nazywanej Kartą)<sup>50</sup>, która w art. 9 poświę-

42 Zgodnie z treścią ust.2 tegoż artykułu, wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych. Regulacja ta znajduje również potwierdzenie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej nazywanego Kpa), gdzie art. 104 § 1 stanowi, że „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej” – ustawa z 14 czerwca 1960 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

43 Zgodnie z art. 127 do art. 140 Kpa.

44 Za art. 15 Kpa, „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne”.

45 Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem podatkowym co potwierdzają *expressis verbis* przepisy: art. 13 § 1 pkt 1 ww. ustawy Ordynacja podatkowa; art. 1c ustawy z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 716; art. 6a ust. 4a ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 617; art. 6 ust.1 ustawy z 30 października 2002 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz.374; art. 12 ust.1 ustawy z 16 listopada 2006 roku o opłacie skarbowej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 783 ze zm. w związku z art. 14 ust.2 ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

46 Za art. 168 Konstytucji RP. Literatura przedmiotu uznaje te podatki i opłaty za samorządowe, gminne, przeciwstawiając powołane określenia podatkom i opłatom centralnym, tj. państwowym. Zob. na ten temat m.in. A. Hanusz, *Podatki samorządowe. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1995, s. 3; L. Etel, E. Ruśkowski, *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Warszawa 1996, s. 47; W. Nykiel, *Podatki lokalne – aspekty prawnoporównawcze*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Juridica 1992, s. 54.

47 Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym ta określona przez Konstytucję RP „ustawa” to wyżej powołana ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

48 Należy przyjąć, że w takim przypadku rada gminy działa na podstawie uznania administracyjnego. Bowiem ustawa nie determinuje w sposób jednoznaczny skutku prawnego, lecz pozostawia organowi administracyjnemu dokonanie wyboru następstwa prawnego pomiędzy dwiema lub więcej możliwościami rozstrzygnięć. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 184. Szerzej na ten temat por. także W. Miemiec, *Przesłanki stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych* [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Kogucy, Wydawnictwo KUL Lublin 2007, s. 110-112.

49 „Bez majątku gminy i stałych wpływów podatkowych, opłat lokalnych nie ma samorządu w najlepszym tego słowa znaczeniu. Bowiem bez materialnego zabezpieczenia samorząd pozostaje martwą instytucją”. G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2001, s. 88.

50 Sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 25 listopada 1994 r.), Dz. U. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

conym zasadom finansowym społeczności lokalnych<sup>51</sup>, uznaje za podstawową to, że „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”<sup>52</sup>. Jednocześnie przyznaje społecznościom lokalnym prawo by przynajmniej część ich zasobów finansowych pochodziła z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te ustalają samodzielnie, w zakresie określonym ustawą<sup>53</sup>.

W przypadku analizowanych podatków i opłat lokalnych wysokość realnego wpływu środków finansowych zależy od wysokości tych podatków i opłat, ustalonych przez radę gminy, w ramach przysługującego jej pewnego<sup>54</sup> władztwa podatkowego<sup>55</sup>. Uprawnienie rady gminy w tym zakresie pozwala na kształtowanie dochodów budżetowych<sup>56</sup>, w szczególności poprzez

uchwalanie wysokości stawek podatkowych<sup>57</sup>; podejmowanie uchwał w sprawie zastosowania innych niż przewiduje ustawa podatkowa zwolnień podatkowych<sup>58</sup>; pobieranie podatku od nieruchomości od osób fizycznych i opłat lokalnych w drodze inkasa<sup>59</sup>; podejmowanie uchwał odnośnie wprowadzania opłat: miejscowej, reklamowej, uzdrowskiej, targowej, od posiadania psów<sup>60</sup>, adiacenckiej<sup>61</sup>; wprowadzanie obowiązku składania organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych deklaracji na opłatę reklamową<sup>62</sup>. Podobne uprawnienia uchwałodawcze, z wyjątkiem ustalania wysokości podatku, mają także rady gmin, np.: w przypadku podatku rolnego i leśnego, w stosunku do których mogą m.in.: wprowadzać także inne niż ustawowo wskazane zwolnienia podatkowe<sup>63</sup> oraz pobierać podatki w drodze inkasa<sup>64</sup>.

51 Tytuł art. 9 Karty.

52 Zgodnie z art. 9 ust.1 Karty.

53 Zgodnie z art. 9 ust.3 Karty.

54 Szerzej na ten temat por. A. Hanusz, *Samodzielność finansowa gmin a system podatkowy w Polsce*, Roczniki Nauk Prawnych KUL Lublin 1998, T. VIII, z. specjalny, s. 49. Przyznanie kompetencji podatkowych radzie gminy oznacza „scedowanie” przez ustawodawcę uprawnień na organy gminy. Zgodnie z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lutego 2001 roku, sygn. akt SA/Rz 1070/00, POP 2002, Nr 2, s. 224. Literatura przedmiotu ocenia, że przyznanie kompetencji podatkowych radom gmin wywiera dodatni wpływ na efektywność gospodarowania środkami finansowymi. Tak W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s.53.

55 Źródła pozyskania tych uprawnień należy upatrywać we władztwie podatkowym państwa, które oznacza prawo do nakładania podatków, które wynika z suwerenności państwowej. R. Mastalski, *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, Przegląd Podatkowy 2003, nr 10, s. 13. Źródłem tego władztwa są regulacje Konstytucji RP. Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP, „jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie”. Zob. także wyrok NSA z 24 maja 1993 roku, sygn. akt III SA 2017/92, Wokanda 1993, nr 11, s. 23 oraz uchwała NSA z 13 października 1997 roku, sygn. akt FPK 15/97, Prawo i Życie 1998, nr 7, s. 30.

56 Zob. A. Hanusz, P. Czerski, *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Zakamycze 2004, s. 11 oraz P. Borszowski, R. Kowalczyk, *Kompetencje rady gminy w regulacji podatku od nieruchomości, z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych [w:] 20 lat Samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 269.

57 Regulacje w tym zakresie wprowadzają następujące przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych: art. 5 ust.1 podatku od nieruchomości, art. 10 ust.1 podatku od środków transportowych, art.19 pkt 1 opłat lokalnych. Wysokość nowych, górnych stawek podatkowych wynika z treści obwieszczenia Ministra Finansów z 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r., M. P. 735.

58 Odpowiednio za art. 7 ust. 3, art. 12 ust. 4 oraz art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

59 Art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określenie osoby inkasenta, uprawnionego do poboru opłaty targowej, powinno nastąpić po pierwsze – przez radę gminy. W tym samym trybie określa się wynagrodzenie za inkaso. Szerzej zob. także wyrok NSA z 3 listopada 1998 roku, sygn. akt III SA 1615/98.

60 Zgodnie z art. 17, art. 17a-17b, art. art.18a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jest to obecnie opłata fakultatywna.

61 Może być wprowadzana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 oraz art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 98a ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm., jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanej na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości.

62 Za art. 19 pkt 5-6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

63 Za art. 13 e ustawy o podatku rolnym, „Rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia i ulgi przedmiotowe niż określone w ustawie, z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej” oraz za art. 7 ust.3 ustawy o podatku leśnym.

64 Odpowiednio za z art. 6b ustawy o podatku rolnym i art. 6 ust.8 ustawy o podatku leśnym.

Na tej podstawie wyłaniają się, będące przedmiotem rozważań, kompetencje wójta jako organu podatkowego na szczeblu gminnym. W konsekwencji bowiem na gminnym organie podatkowym spoczywa ciężar faktycznego określenia i nałożenia obciążenia podatkowego na podatników zamieszkujących teren gminy. Jego uprawnienie w tym zakresie wynika wprost z przepisów powołanych wyżej ustaw: o podatkach i opłatach lokalnych, o podatku rolnym, o podatku leśnym oraz o gospodarce nieruchomościami i dotyczy ustalenia wysokości podatku od nieruchomości<sup>65</sup> oraz podatku rolnego<sup>66</sup> i leśnego<sup>67</sup> w stosunku do osób fizycznych oraz ustalania opłaty adiacenckiej<sup>68</sup>.

To wydana przez niego decyzja podatkowa, będąca skutkiem działania organu stanowiącego, realnie pozwala wymierzyć konkretnemu podatnikowi konkretny podatek (opłatę), zaś w przypadku jego (jej) nieuiszczenia stanowi podstawę obowiązkowego wyegzekwowania oczekiwanego świadczenia pieniężnego w drodze postępowania egzekucyjnego<sup>69</sup>. Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków także podatkowych, gdy wynikają one z decyzji<sup>70</sup>.

Trzymając się przyjętego w opracowaniu rozróżnienia decyzji i stosowanej nomenklatury nie można pominąć drugiej grupy decyzji, a mianowicie decyzji wydawanych w sprawach podatkowych. Do wójta bowiem jako organu podatkowego należy także podjęcie decyzji odnośnie możliwości przesunięcia terminu płatności podatku na zasadach ogólnych, przewidzianych przepisami Ordynacji podatkowej. Zgodnie z treścią art. 48

65 Za art. 1c ustawy.

66 Za art. 6a ust.6 ustawy o podatku rolnym ustala na rok podatkowy od osób fizycznych, w drodze decyzji, organ podatkowy, którym jest wójt – na mocy powołanego wyżej art. 6a ust 4a ustawy właściwy ze względu na miejsce położenia gruntów.

67 Analogicznie w podatku leśnym, za art. 6 ust 3 ustawy o podatku leśnym.

68 Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką w przypadku gdy w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość (za art. 18 ust. 2 pkt 8 oraz art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 98a ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

69 Zgodnie z przepisami ustawy z 17 czerwca 1966 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 599.

70 Za art. 3 wyżej powołanej ustawy.

§ 1 może on, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym odraczać terminy przewidziane w przepisach prawa podatkowego<sup>71</sup>.

W jego gestii spoczywa również możliwość ustanowienia w drodze indywidualnego rozstrzygnięcia decyzji o zabezpieczeniu wykonania zobowiązania podatkowego, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ono wykonane, a w szczególności, gdy podatnik trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym lub dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję<sup>72</sup>. W takich przypadkach wójt jako organ podatkowy został uprawniony do ustanowienia hipoteki przymusowej<sup>73</sup> lub zastawu skarbowego<sup>74</sup> odpowiednio na nieruchomościach albo rzeczach lub prawach majątkowych, co do zasady, będących własnością podatnika<sup>75</sup>.

Oczywiście, nie zważając na interes ogółu społeczności lokalnej, podatnik ma prawo złożyć odwołanie zgodnie z treścią art. 210 § 1 pkt 7 przepisów Ordynacji podatkowej, w trybie pouczenia zamieszczonego w decyzji. Odwołanie od decyzji powinno zawierać zarzuty przeciwko tej decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie<sup>76</sup>. Jeżeli organ podatkowy, który wydał decyzję, uzna, że odwołanie wniesione przez stronę zasługuje na uwzględnienie w całości, wyda nową decyzję, która uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję (art. 226 § 1 Ordynacji podatkowej).

71 W wyjątkiem terminów związanych z przedawnieniem, nadpłaty i innych wskazanych powołanym przepisem.

72 Za art. 33 § 1 Ordynacji podatkowej.

73 Na ten temat zob. także postanowienie SN z 8 października 2014 r., sygn. akt II CSK 54/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20CSK%2054-14-1.pdf>

74 Por. szerzej R. Dowgier, M. Popławski [w:] *Wymiar i pobór podatków i opłat lokalnych*, red. M. Popławski, Białystok 2009, s. 125.

75 Dokładnie na ten temat zob. przepisy Rozdziału 3 Ordynacji podatkowej.

76 Za art. 222 Ordynacji podatkowej.



## Umowa cywilnoprawna jako forma rozstrzygnięcia spraw podatkowych na szczeblu samorządowym

W tym miejscu, badając rolę aktów administracyjnych jako prawnej formy realizacji zadań samorządu terytorialnego, warto wspomnieć o jeszcze jednym przypadku wydawania takiego aktu przez organ podatkowy na szczeblu samorządowym, a związanym ze sprawami podatkowymi. Mowa tu o umowie cywilnoprawnej, która dochodzi do skutku jedynie w szczególnie uzasadnionym przypadku. Stanowi ona, co oczywiste, odmienny sposób rozstrzygnięcia spraw podatkowych – w miejsce bowiem jednostronnej decyzji organu podatkowego – stanowi przejaw zgodnej umowy dwóch stron wyrażonej wspólną wolą każdej z nich.

Umowa cywilnoprawna, choć wprowadzona i regulowana zasadniczo przepisami Kodeksu cywilnego<sup>77</sup>, znajduje zastosowanie również na gruncie analizowanych przepisów podatkowych. W interesującej kwestii, związanej z pozyskiwaniem środków finansowych (w tym przypadku rzeczy lub praw majątkowych, które mogą być „spieniężone” lub wykorzystane wprost do realizacji zadań na szczeblu samorządowym), należy powołać treść art. 66 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą szczególnym przypadkiem wygaśnięcia zobowiązania podatkowego jest przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych na rzecz gminy (także powiatu lub województwa)<sup>78</sup>.

W takiej sytuacji przeniesienie następuje na wniosek podatnika na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta, starostą albo marszałkiem województwa) a podatnikiem i dla swojej ważności wymaga formy pisemnej. Ponadto, organ podatkowy pierwszej instancji jest zobowiązany wydać decyzję stwierdzającą wygaśnięcie zobowiązania podatkowego<sup>79</sup>.

77 Dział II ustawy z 23 kwietnia 1964 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.

78 Możliwość zastosowania umowy w tej sprawie jest incydentalna bo ściśle związana z wystąpieniem zaległości podatkowej z tytułu podatków stanowiących, w tym przypadku, dochody budżetu gminy.

79 Za art. 66 § 2 pkt 2, § 3, § 5 Ordynacji podatkowej.

## Sposoby postępowania organu odwoławczego w stosunku do zaskarżonej decyzji

Zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej w przypadku wniesienia odwołania w stosunku do decyzji podatkowej do organu II instancji, ten może 1) utrzymać ją w mocy albo 2) uchylić decyzję organu pierwszej instancji: a) w całości lub w części – i w tym zakresie i orzec co do istoty sprawy lub uchylić tę decyzję – umarzając postępowanie w sprawie, b) w całości i sprawę przekazać do rozpatrzenia właściwemu organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, albo 3) umorzyć postępowanie odwoławcze.

Ponadto organ odwoławczy może uchylić w całości decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę, organ odwoławczy wskazuje okoliczności faktyczne, które należy zbadać przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. W przypadku decyzji wydanej przez wójta, Samorządowe kolegium odwoławcze<sup>80</sup> uprawnione jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu podatkowego pierwszej instancji. W pozostałych przypadkach samorządowe kolegium odwoławcze uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji. Co istotne, organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes publiczny<sup>81</sup>.

80 Na mocy art.1 ust.1 ustawy z 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1659 ze zm., Samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

81 Wynika z treści art. 233 § 1-3 oraz art. 234 Ordynacji podatkowej.

## PODSUMOWANIE

Przeprowadzone w opracowaniu bardzo krótkie rozważania dowiodły tego, że akt administracyjny jest obecny w codziennej działalności jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – gminy – można dostrzec ich ogromny walor porządkujący funkcjonowanie wspólnoty lokalnej.

Oczywiście nie można zapominać, co udowodniono, że najistotniejsze kwestie dotyczące ogółu mieszkańców gminy regulują akty normatywne w postaci uchwalanego prawa miejscowego, a dopiero ich skutkiem są indywidualne rozstrzygnięcia podejmowane przez, działającego na szczeblu samorządu gminnego, wójta. W świetle obowiązujących przepisów prawa to on właśnie podejmuje decyzje, rozstrzygając we wszystkich sprawach obywateli, także w sprawach dotyczących podatków i opłat. Wydawane przez niego decyzje mają wpływ na pozyskiwane środki finansowe przez gminę, która dzięki nim może realizować ustawowo wskazane zadania. Stąd jako wnioski *de lege lata* należy przyjąć, że działanie wójta, w formie wydawanych przez niego decyzji podatkowych i decyzji w sprawach podatkowych, jest pochodną uchwał podejmowanych przez organ stanowiący. *A contrario* brak takich decyzji, obok naruszenia obowiązujących unormowań prawnych, skutkowałby niemożliwością realizacji zadań gminnych.

Obowiązujące przepisy prawa w oczywisty sposób określają kompetencje wójta w tym zakresie, łącznie z możliwością zawierania przez niego umów cywilnoprawnych, potwierdzonych wydaną decyzją. Co ważne także czekający projekt ustawy z 31 maja 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w art. 37 pkt 2 przewiduje nadal kompetencje podatkowe wójta do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć, przyjmując, że pozostanie on jednym z organów podatkowych funkcjonującym obok naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, starosty, marszałka województwa.

Jako wnioski *de lege ferenda* można postulować uporządkowanie przez ustawodawcę nazewnictwa związanego z rodzajami wydawanych decyzji. Kwestia ta jest dość istotna i warta rozstrzygnięcia dla lepszego zrozumienia nie tylko kompetencji podatkowych zastrzeżonych na rzecz wójta, ale wszystkich organów podatkowych, także tych przewidzianych w projekcie nowej ustawy.

## BIBLIOGRAFIA

- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W. (2006), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.
- Błaś A. (2000), *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Boć J., Wrocław.
- Borszowski P., R. Kowalczyk (2010), *Kompetencje rady gminy w regulacji podatku od nieruchomości, z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *20 lat Samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław.
- Dębowska-Romanowska T. (1995), *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa.
- Dowgier R., Popławski M. (2009) [w:] *Wymiar i pobór podatków i opłat lokalnych*, red. Popławski M., Białystok.
- Etel L., Ruśkowski E. (1996), *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Warszawa.
- Gilowska Z. (1999), *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 3.
- Gintowt-Jankowicz M. (1984), *Finanse terenowe a decentralizacja* [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. Kulesza, t. 3, Warszawa.
- Glumińska-Pawlic J. (2003), *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice.
- Hanusz A., Czernski P. (2004), *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Zakamycze.
- Hanusz A. (1995), *Podatki samorządowe. Przepisy i komentarz*, Warszawa.
- Hanusz A. (1998), *Samodzielność finansowa gmin a system podatkowy w Polsce*, Roczniki Nauk Prawnych KUL Lublin, T. VIII, z. specjalny.
- Kasiński M. (2009), *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź.
- Kornberger-Sokołowska E. (2001), *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 3.
- Kosak-Wojnar M., Surówka K. (2002), *Finanse samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Mastalski R. (2003), *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, Przegląd Podatkowy 2003, nr 10.
- Miemiec W. (1997), *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Finanse Komunalne 1997, nr 5.

dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

- Miemiec W., P. Pest (2013), *Normatywne kryteria wyrównywania poziomego dochodów gmin i powiatów* [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola*, red. R. P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa.
- Miemiec W. (2007), *Przesłanki stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych* [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo KUL Lublin.
- Nykiel W. (1992), *Podatki lokalne – aspekty prawnoporównawcze*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Juridica.
- Nykiel W. (1993), *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź.
- Ochendowski E. (1999), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Owsiak S. (2004), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa PWN.
- Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk J., Pieniążek A. (2001), *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin.
- Stahl M. (2011), *Podmioty administrujące* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Niewiadomski Z., W. Wróbel, t. 6, Warszawa.
- Starościak J. (1978), *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, Ossolineum 1978, t. III.
- Surówka K., (2013) *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.
- Szewc A., Szewc T., (2006) *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa.
- Ura E., (2015) *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Wyd.3.

## Akt administracyjny fakultatywną formą załatwiania spraw samorządowych na przykładzie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego

Administrative act facultative form of doing things local for example granting the relief of payments civil law enjoyed by the local government unit

### STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono genezę i kształtowanie się regulacji prawnej w zakresie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego. Omówiono również zagadnienie drogi administracyjnej i drogi cywilnej w sprawach udzielania ulg w spłacie tych należności oraz kwestie ewentualnego domniemania formy decyzji administracyjnej w tego typu sprawach. Zajęto się również problemem tzw. władztwa jurysdykcyjnego i potraktowano je jako przejaw samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w gospodarowaniu przypadającymi im lub jednostkom podległym należnościom pieniężnym, mającym charakter cywilnoprawny.