

Mateusz Langer\*

## GŁOS W SPRAWIE PARTYCYPACJI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W PODATKACH PAŃSTWOWYCH<sup>1</sup>

### 1. WSTĘP

Pomysł przemodelowania dotychczasowego systemu partycypacji samorządu terytorialnego w podatkach państwowych pojawił się w Polsce co najmniej kilkanaście lat temu. Dopiero jednak w ostatnim czasie zdaje się osiągać na tyle szerokie poparcie i rozgłos wśród przedstawicieli finansów lokalnych, że za uzasadnione można uznać wnikliwe przyjrzenie się głównym założeniom teoretycznym postulowanych zmian.

Podstawą przywoływanej idei jest założenie, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) winny w większym stopniu uczestniczyć w podziale tej części dochodu narodowego, która podlega redystrybucji na rzecz budżetu centralnego<sup>2</sup>. Nie bez znaczenia dla

---

\* Doktorant w Katedrze Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>1</sup> Referat na ten temat został wygłoszony na IV Ogólnopolskiej Konferencji Doktorantów Prawa Finansowego, organizowanej przez Zakład Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Stowarzyszenie Doktorantów i Doktorów Prawa Podatkowego, Zakopane 11–12.09.2015 r.

<sup>2</sup> Za: K. Piotrowska-Marczak, *Konsekwencje kształtowania struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.),

kierunku prowadzonych rozważań ma też doświadczenie zaczerpnięte od obcych porządków prawnych, w szczególności z obszaru Unii Europejskiej, w których z powodzeniem stosowane są rozmaite warianty systemu repartycji środków publicznych. Być może niektóre z zaobserwowanych w tych państwach rozwiązań prawnych mogłyby znaleźć zastosowanie w Polsce.

W tym stanie rzeczy nie sposób pominąć faktu, że założenia obecnego systemu finansowania samorządu terytorialnego, którego zasadnicze ogniwa ukształtowane zostały ponad 10 lat temu, współcześnie uległy już pewnemu zatarciu i wypaczeniu. W wielu miejscach mechanizm podziału źródeł zasobów publicznych okazał się po prostu dysfunkcyjny, nie zapewniając właściwej alokacji kapitału oraz utrwalając przestrzenne dysproporcje potencjału ekonomicznego jednostek sektora samorządowego. W literaturze przedmiotu spotkać się można nawet ze stanowiskiem, że „Polski system dochodów jednostek samorządu terytorialnego (w tym kształcie – M.L.) i zasady dysponowania środkami finansowymi na szczeblu lokalnym, ale także i regionalnym, są anachronizmem europejskim”<sup>3</sup>. Co gorsza, podejmowane do tej pory próby usprawnienia jego funkcjonowania, były mało skuteczne; bardziej przywołując na myśl „wypadkową przypadkowo ukształtowanych i niestabilnych rozwiązań systemowych”<sup>4</sup>, aniżeli planowo i racjonalnie przedsięwziętych działań.

Brakowało wyraźnie zdefiniowanej koncepcji, która mogłaby choćby w zarysie objąć opis złożonej sytuacji finansowej wspólnot terytorialnych, stanowiąc podłoże pod dalsze rozważania ekspertów i członków korporacji samorządowych.

Niniejsze opracowanie dotyczy specyficznej kategorii dochodów własnych j.s.t.: udziałów samorządów w podatkach państwowych. Stanowią one, niezmiennie, od wielu lat znaczące źródło w strukturze dochodów budżetowych polskich wspólnot terytorialnych, mimo że w aktualnej postaci nie zapewniają optymalnej wydajności finansowej, jaką potencjalnie mogłyby osiągać. Celem niniejszego artykułu jest zbudowanie teoretycznych,

---

*Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Źródła finansowania samorządu terytorialnego we współczesnych regulacjach prawnych*, Warszawa 2014, s. 62.

<sup>3</sup> J. Bober, J. Hausner, et al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 51.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 48; Tak: M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Warszawa 2014, s. 41.

alternatywnych form partycypacji władz samorządowych we wpływach z podatków centralnych, które charakteryzują się większym potencjałem dochodowym niż obecne rozwiązania.

## 2. SPORY WOKÓŁ PRAWNEJ ISTOTY UDZIAŁÓW WŁADZ SAMORZĄDOWYCH WE WPŁYWACH Z PODATKÓW PAŃSTWOWYCH

Dochody samorządowe czerpane w postaci udziałów we wpływach z podatków centralnych uznawane są za jedną z czołowych pozycji w strukturze źródeł dochodów własnych zdecentralizowanej władzy publicznej. W tej sferze nie ma jednak całkowitej zgody co do ich prawnej istoty. Okazuje się bowiem, że kategoria ta bywa rozmaicie definiowana i w rezultacie to pozornie proste pojęcie przysparza szeregu kłopotów i nieporozumień<sup>5</sup>. Przyczyną tych pojęciowych komplikacji wokół samej *natura iuris* udziałów władzy samorządowej w wpływach z podatków państwowych, może być ich odmienny ontologiczny charakter – różniący się od tego, którym charakteryzują się typowe źródła zasilające budżety j.s.t. Aby jednak utwierdzić się w słuszności tak naświetlonej kwestii, należy w pierwszej kolejności dokonać wnikliwego przeglądu kilku najczęściej spotykanych koncepcji przybliżających zarysowany wyżej fenomen.

Pierwsza z nich sytuuje udziały w podatkach państwowych w obrębie zbiorczej kategorii dochodów własnych j.s.t., czyli tradycyjnego źródła powszechnie przypisywanego wspólnotom terytorialnym. Takie ujęcie znalazło również swoje odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym, w którym w ślad za podziałem dokonany w Konstytucji RP<sup>6</sup>, wyróżnia się trzy główne rodzaje dochodów samorządowych – dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe; w zakres zaś dochodów własnych włącza się wszelkie dochody samorządowe inne niż subwencje i dotacje<sup>7</sup>.

Obowiązująca od 2004 roku ustawa o dochodach samorządu terytorialnego<sup>8</sup> utrwaliła ten podział; w jednoznaczny sposób zaliczyła udziały we wpływach z podatków dochodowych do kategorii lokalnych dochodów własnych. Nie wyeliminowało to jednak kilku zasadniczych kontrowersji,

<sup>5</sup> Tak: P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 29.

<sup>6</sup> Art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946 ze zm.).

<sup>7</sup> Tak: A. Borodo, *Słownik finansów samorządowych*, Toruń 2007, s. 34.

<sup>8</sup> Art. 3 ustawy z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.).

jakie tu się uwidaczniają zwłaszcza przy dogłębnej analizie prezentowanej klasyfikacji, i to zarówno z punktu widzenia jej trafności, jak i specyfiki poszczególnych elementów nań się składających.

Przed wszystkim w kontekście podejmowanych rozważań, udziałom j.s.t. w podatkach państwowych przypisuje się brak swoistych cech immanentnie związanych z grupą dochodów własnych. Niedobór ten uwidacznia się tym wyraźniej, im skrupulatniej zestawia się i porówna właściwości znamionujące udziały j.s.t. w podatkach państwowych z cechami tradycyjnie dedykowanym kategorii dochodów własnych. W opracowaniach doktrynalnych niezmiennie wskazuje się na dwie takie cechy<sup>9</sup>:

1) pewien zakres swobody, jakim dysponują władze samorządowe w zakresie ich ustalania; może to być prawo decydowania o wysokości stawek podatkowych, prawo przyznawania ulg, zwolnień, umorzeń itp.

2) źródła, z których pochodzą powinny charakteryzować się względną stałością wpływu i być przykazane w całości szczeblowi samorządowemu.

Oceniając pod tym względem grupę udziałów j.s.t. w podatkach państwowych, trudno jest nie dostrzec ich wyraźnej odmienności na tle pozostałych dochodów własnych<sup>10</sup>, takich choćby, jak: opłaty i podatki lokalne; wszelako w przypadku tej pierwszej grupy wspólnotom terytorialnym nie przysługują żadne atrybuty władztwa podatkowego, uznawane bezspornie za rękojmię poczucia samorządności lokalnej; administrowanie tym źródłem dochodów budżetowych umiejscowione zostało poza sferą kompetencji j.s.t.; wszelkie sprawy z zakresu odnośnych udziałów sędowane zostały na państwowe organy podatkowe. Jedynie pośrednio samorządom została zapewniona możliwość oddziaływania na kształtowanie się wielkości wpływów z tego źródła. Ich wydajność uzależniona została od wewnętrznego potencjału rozwojowego, który może być stymulowany za pomocą odpowiednio prowadzonej polityki władz lokalnych.

Poważne wątpliwości budzi także druga z wymienionych cech – stałość i wyłączność źródła zasilania budżetów. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, częstotliwość zmian dokonywanych przez ustawodawcę w konstrukcji omawianej kategorii dochodowej jest uznawana za jedną

<sup>9</sup> Za: P. Swianiewicz, *Finanse...*, s. 29-30; R. Kowalczyk, *Dochody własne* [w:] red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 461.

<sup>10</sup> Tak: K. Piotrowska-Marczak, *Konsekwencje...*, s. 62; P. Swianiewicz, *Finanse...*, s. 29-30.

z najbardziej wzmoczonych<sup>11</sup>, co gorsza zmiany te „fundowane” są odgórnie przez rząd i parlament, na które wspólnoty terytorialne nie mają większego wpływu. Ponadto udziały te, analogicznie jak dotacje czy subwencje, wymagają najpierw uprzedniego zgromadzenia w budżecie państwa, a dopiero później rozdysponowania pomiędzy poszczególne szczeble samorządowe, co z pewnością nie czyni z nich stabilnego i przewidywalnego źródła dochodów.

Tak ukształtowany katalog dochodów własnych, w skład którego wchodzi udział j.s.t. z podatków państwowych, nie można uznać za całkowicie spójnych i racjonalny. Okazuje się bowiem, że właściwości, jakimi odznaczają się udziały podatkowe, pozostają w jaskrawej sprzeczności z powszechnie spotykaną charakterystyką dochodów własnych zasilających budżety samorządowe. Nieodosobnione jest nawet stwierdzenie, że bliżej udziałom tym do ogólnych transferów z budżetu państwa niż kategorii lokalnych dochodów własnych<sup>12</sup>. W taki między innymi sposób są one traktowane przez zwolenników federalizmu fiskalnego, którzy doszukują się w ich normatywnym ujęciu pewnego podobieństwa do subwencji ogólnej.

Druza z roztrząsanych koncepcji różni się od pierwszej tym, że przyjmuje za *punctum saliens* zdecydowanie odmienne założenie wyjściowe. Upatruje rodowodu udziałów j.s.t. w podatkach centralnych w klasycznej XIX-wiecznej formule systemu repartycji źródeł podatkowych pomiędzy państwo i samorządy terytorialne<sup>13</sup>. W systemie tym poza wyraźnym rozgraniczeniem odrębnych źródeł zasilania finansowego budżetu państwa i jednostek władzy samorządowej, dało się także wyróżnić pewną sprzęgającą kategorię dochodową (od *iungere* – sprzęgać; łączyć), mogącą uchodzić za optymalne źródło zasileń obydwu odseparowanych od siebie segmentów administracji publicznej – sektora państwowego i samorządowego; właśnie u jej podłoża zrodziła się idea tzw. podatku wspólnego, z którego zarówno państwo, jak i gminy oraz inne wspólnoty terytorialne mogły z powodzeniem partycypować; ostatecznie prowadząc do wykształcenia się konstrukcji udziałów j.s.t. we wpływach z podatków państwowych.

<sup>11</sup> Tak: K. Wójtowicz, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia”, 2014, nr 2, s. 141.

<sup>12</sup> B. Guziejewska, *Dochody transferowe dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa. Aspekty teoretyczne a wyzwania bieżące*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 1–2, s. 47.

<sup>13</sup> A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014, s. 180.

Ukazane powyżej retrospekcyjne ujęcie wyraźnie wskazuje na bliskie powinowactwo udziałów podatkowych z fiskalnym źródłem, z którego wywodzi się ich proveniencję, sięgającą zrazu aż do progu ich ontologicznie podbudowanego utożsamienia z pojęciem podatku; jednocześnie jednak wyraźnie się tu zaznacza ich odrębny odeń wyjątkowy status, rodzący pytanie o rodzaj źródła tej specyfiki. Odpowiedzą, o jaką można się w tym miejscu pokusić, opierając się na przesłankach jednej z najbardziej frapujących propozycji teoretycznych, jest uplasowanie udziałów we wpływach z podatków państwowych w obrębie nowej, nieokrzepniętej jeszcze, kategorii „wtórnych dochodów podatkowych”.

Twórca tego konceptu jest A. Gorgol, który w jednej ze swoich prac kładzie solidny fundament pod gmach racji argumentacyjnych, przemawiających za słusnością takiego ujęcia. Wśród nich na pierwszy plan zdaje się wysuwać poczyniona, na bazie jego spostrzeżeń<sup>14</sup>, konstatacja że udziały j.s.t. we wpływach z podatków państwowych u swych początków naznaczone są pewną niesamodzielnością, a nawet wyraźnie akcentowaną komplementarnością. Przesądza o tym, kryterium źródła ich pochodzenia, którym w ocenie cytowanego autora, jest pierwotny dochód podatkowy, powstający w trakcie poboru typowej należności budżetowej w drodze uszczuplenia kapitału<sup>15</sup>. Tak zgromadzone środki na skutek transformacji podatku, z którego pochodzą, a dalej ich następczego rozdziału na części zasilające – w odpowiedniej proporcji – różne budżety, kreują w istocie wtórny dochód podatkowy.

Należy przy tym podkreślić, że wspomniane udziały przybierają swój ostateczny normatywny kształt, ulegając stopniowemu procesowi „krystalizacji” przepływów pieniężnych, pochodzących z odprowadzonych uprzednio danin publicznych, aczkolwiek wcale nie „oczekują” na przeistoczenia w gotowej już ustrukturyzowanej postaci, ale pojawiają się wtórnie jako konieczna reakcja porządku normatywnego na swoiste *novum*; nowość kategoriałną, wymagającą normatywnego „zinternalizowania”; podobną w swej treści ekonomicznej do instrumentów fiskalnych, które nie są podatkiem w znaczeniu ścisłym, lecz zdecydowanie się do niego upodabniają<sup>16</sup>; przywo-

<sup>14</sup> Zob. szerzej A. Gorgol, *Zarys konceptu wtórnego dochodu podatkowego*, [w:] II Międzynarodowa Wroclawska Konferencja Prawa Finansowego i Finansów Publicznych. XXV lat Prawa finansowego samorządu terytorialnego i finansów samorządowych – opracowanie konferencyjne, Wrocław 2015, s. 97.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 94.

dząc na myśl pewną pośrednią kategorię dochodową łączącą w sobie cechy podatku *sensu stricto* oraz dotacji ogólnej z budżetu państwa.

Formułowany w tym dość postępowym duchu kontekst powyższych rozważań, skłania do wniosku, że mimo intuicyjnego odczucia pewnej imitacyjności stosowanych w tradycyjnej jurysprudencji czy klasycznej ekonomii formalnych ujęć refleks właściwego pojmowania udziałów władz samorządowych we wpływach z podatków centralnych da się i w nich zauważyć<sup>17</sup>. Przez wzgląd chociażby na samą ich genezę, która dobitnie wskazuje, że udziały te stanowią swoistą postać zbioru elementów należących do odmiennej kategorii ontologicznej; łączącej w sobie kompozycję cech stereotypowo przypisywanych podatkom oraz transferom dokonywanym wewnątrz sektora finansów publicznych.

Właśnie to silne genetyczne związanie udziałów podatkowych, w których partycypują samorządy z wtórnym obiegiem pierwotnych zasileń fiskalnych, zdaje się oddawać ich prawdziwy prawny charakter jako pochodnych dochodów podatkowych; porządkując obserwowane w tym obszarze ubytki konceptualne z punktu widzenia precyzji ich deskryptywnego określenia.

### 3. ALTERNATYWNE SPOSOBY PARTYCYPACJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WE WPŁYWACH Z PODATKÓW PAŃSTWOWYCH

W dyskusjach poświęconych kształtowaniu systemu finansowania i polityce finansowej państwa wobec samorządu terytorialnego wiele miejsca zajmują rozważania skoncentrowane wokół zasad konstrukcyjnych oraz rzeczywistego znaczenia udziałów j.s.t. w podatkach państwowych w strukturze ich budżetów. Szczególne zainteresowanie w tym względzie wzbudzają propozycje udoskonalenia dotychczasowych rozwiązań w taki sposób, by z jednej strony zoptymalizować ich wydajność, z drugiej zaś zminimalizować szereg negatywnych cech, jakimi się odznaczają. Trudno nie zgodzić się tutaj z opinią, że stosowna korekta obowiązującego systemu udziałów w podatkach państwowych, jawi się obecnie jako zadanie niesłychanie pilne i ważne<sup>18</sup>. Powstaje wobec tego pytanie, w jaki sposób można

<sup>17</sup> Zob. np. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 424; K. Piotrowska-Marczak, *Konsekwencje...*, s. 62; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1985, s. 337.

<sup>18</sup> M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu...*, s. 197–200.

byłoby tego dokonać, aby nie naruszyć spójności całego systemu, a przy tym wzmocnić potencjał dochodowy wielu samorządów?

Najczęściej spotykaną odpowiedzią jest postulat zapewnienia wspólnotom samorządowym większej dywersyfikacji źródeł ich dochodów budżetowych poprzez przyznanie im udziałów w podatkach państwowych, w których do tej pory nie partycypowały, np. w podatku od towarów i usług (dalej: PTU) czy akcyzie. Pomysł ten był już kilkakrotnie wysuwany ze strony przedstawicieli doktryny finansów lokalnych<sup>19</sup>, różniąc się w drobnych detalach głównie, co do zakresu i kształtu postulowanej formuły; zdaje się jednak, że mimo tych niewielkich rozbieżności, da się go zamknąć w ramach jednej spójnej koncepcji.

Fundamentalnym założeniem omawianego modelu jest zwiększenie wolumenu udziałów j.s.t. przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby transferów ogólnych przekazywanych z budżetu państwa do budżetów samorządowych. Aby poszczególne szczeble samorządu terytorialnego mogły zachować należyty poziom tak suponowanych zasileń, należałoby ukształtować udziały w podatkach pośrednich, zwłaszcza w PTU i akcyzie w taki sposób, by odpowiadały one wysokości 1% (lub 1,5%; 2%); obliczanych na podstawie ogólnokrajowych wpływów z tego tytułu<sup>20</sup>. Zgodnie z przedmiotową propozycją należne j.s.t. wpływy z PTU i akcyzy mogłyby stanowić załączek przyszłego źródła repartycji zasobów publicznych, których rozdzielanie pomiędzy wspólnoty samorządowe (zwłaszcza powiaty i województwa) odbywałoby się proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców<sup>21</sup>.

Warto podkreślić, że zaproponowany sposób partycypacji poszczególnych typów jednostek władzy terytorialnej w podatkach pośrednich nie mógłby być taki sam, jak aktualny model udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. W odniesieniu do wzmiankowanej kategorii podatków pośrednich należałoby zdecydowanie oddzielić miejsce ich płatności od wpływu do budżetu j.s.t., na terenie której ów podatki są uiszczane; czyniąc bezprzedmiotowym zarzut niemożności ich „regionalizacji”. W tym wypadku trudność ta po prostu nie miałaby miejsca. Ponieważ sam algorytm podziału dochodów wspólnot terytorialnych z PTU i akcyzy w żaden sposób nie byłby powiązanych z wysokością odprowadzonych

<sup>19</sup> Zob. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2000, s. 203–204; W. Gonet, *Partycypacja samorządu terytorialnego w podatkach pośrednich jako źródło dochodów*, „Finanse Komunalne”, 2012, nr 9, s. 17–23.

<sup>20</sup> A. Borodo, *Samorząd...*, s. 203.

<sup>21</sup> Ibidem.



do budżetu centralnego podatków pośrednich, płaconych na terenie danej j.s.t.<sup>22</sup>. Udziały w podatkach pośrednich dla całego sektora samorządowego byłyby, więc zapewnione na poziomie budżetu państwa, gdzie następowałby podział kwot między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego i pojedyncze jednostki<sup>23</sup>.

*Prima facie* prezentowane rozwiązanie wydaje się konstrukcją uzasadnioną, dobrze wpisującą się we współczesne tendencje, podążające w kierunku stopniowej rezygnacji z pobierania podatków bezpośrednich na rzecz podatków pośrednich. Rosnąca w minionych latach wydajności tego ostatniego źródła dochodów przy jednoczesnym znacznym pogorszeniu się znaczenia fiskalnego udziałów we wpływach z tytułu podatków dochodowych, sprawia, że samorządy w niektórych państwach dążą do zagwarantowania sobie udziału w podatkach pośrednich. Jako przykład można wskazać chociażby 35% udział regionów hiszpańskich w podatku od wartości dodanej oraz 40% ich udział w akcyzie czy 2,2% udziałów gmin niemieckich w podatku od wartości dodanej<sup>24</sup>. Zwłaszcza podatek od wartości dodanej zdaje się wyjątkowo dobrze predysponowany do pełnienia tego typu funkcji. W Polsce na przestrzeni lat 2011–2014 realizacja dochodów budżetu państwa z tytułu wpływów z PTU uplasowała się powyżej 40,6%, niejednokrotnie przekraczając poziom 43,5%<sup>25</sup>; zaś wpływy z akcyzy oscylowały niezmiennie wokół 21,0%; co należy uznać za obiecujący pułap, pozwalający postawić pytanie o powodzenie wprowadzenia podobnych udziałów w naszym kraju.

Alternatywnym pomysłem mającym usprawnić sposób finansowania samorządu terytorialnego w Polsce, jest koncepcja tzw. komunalnego (samorządowego) podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej: PIT), będącego, najogólniej rzecz biorąc, oddzielną częścią podatku dochodowego od osób fizycznych, nad którą władanie przekazuje się wspólnotom terytorialnym<sup>26</sup>. W ujęciu teoretycznym rozwiązanie to sprowadza się do

<sup>22</sup> W. Gonet, *Partycypacja...*, s. 18.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu...*, s. 200; M.M. Hypka, *Udział gmin w dochodach z podatków wspólnych w Republice Federalnej Niemiec*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia”, 2012, nr 3, s. 189.

<sup>25</sup> Na podstawie informacji Ministerstwa Finansów dotyczących wykonania budżetu państwa za lata 2011–2014, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), dostęp 17.11.2015 r.

<sup>26</sup> J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Warszawa 2013; *Lokalny PIT*, [w:] A. Dąbbska, S. Trzyna (red.), *Raport Forum Od-nowa. Samorząd 3.0*, Warszawa 2013, s. 21–23.

wydziałenia w obrębie 2-stopniowej skali podatkowej dwóch przedziałów, z których I-przedział podatkowy (18%) stanowić ma części „samorządową”, zaś II przedział (32%) część przypisaną wyłącznie budżetowi państwa. Nadto, w ramach tej propozycji postuluje się wbudowanie PIT komunalnego do stawki liniowej (19%) w taki sposób, aby łączny potencjalny dochód samorządu nie przekroczył kwoty maksymalnej, jaką mógłby on potencjalnie uzyskać od podatników z pierwszego progu<sup>27</sup>; aktualnie jest to ok. 14,8 tys. zł; w razie jednak przekroczenia tej kwoty przewyższająca ją nadwyżka zasilałaby budżet państwa.

W kontekście powyższych dociekań na szczególną uwagę zasługuje najnowszy projekt ustawy odnoszący się do tej materii. Opracowany w kancelarii byłego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego dokument główny akcent kładzie na zamianę dotychczasowego udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych na stawkę podatkową<sup>28</sup>; zbliżając tę dani-  
nę pod względem konstrukcyjnym do podatku lokalnego.

Tak zaprojektowany PIT samorządowy trafiałby bezpośrednio do wszystkich rodzajów j.s.t., i oznaczałby dość radykalne zmiany w obecnie funkcjonującym systemie podziału wpływów z tego źródła pomiędzy samorząd terytorialny i budżet państwa. Z przedłożonego projektu wynika, że omawiane rozwiązanie ma się opierać na progresywnej skali podatkowej, której przedziały będą się nieco różnić w zależności od typu j.s.t.; i tak, I próg PIT-u samorządowego ma wynosić w przypadku gmin 7,09% minus kwota zmniejszająca podatek – 219 zł; na szczeblu powiatów 1,85% minus kwota zmniejszająca podatek – 57,20 zł; w odniesieniu zaś do województw samorządowych 8,77% minus kwota zmniejszająca – 8,90 zł<sup>29</sup>. Do budżetu centralnego ma trafiać „pozostałe” 8,77% należnego podatku PIT płaconego do kwoty 85528 zł dochodu pomniejszonego o kwotę – 270,90 zł. Przedział stawek na poziomie II progu ma się z kolei kształtować w następujący sposób: gminy – 5844,93 zł plus 12,59% nadwyżki (ponad 85528 zł); powiaty – 1525,09 zł plus 3,28% nadwyżki; województwa samorządowe – 239,12 zł

<sup>27</sup> *Lokalny PIT*, [w:] *Raport...*, s. 22.

<sup>28</sup> Zob. *Prezydent przekazał samorządowcom projekt ustawy*, <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,3304,prezydent-przekazal-samorzadowcom-projekt-ustawy.html>; *Prezydencki projekt ustawy o PIT samorządowym*, <http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/26300-prezydencki-projekt-ustawy-o-pit-samorzdowym>, dostęp 17.11.2015 r.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

plus 0,51% nadwyżki; budżet państwa zaś ma otrzymać 7229,88 zł plus 15,62% nadwyżki<sup>30</sup>.

Obydwie z naszkicowanych powyżej propozycji, mimo nieznaczących różnic w rozłożeniu akcentów, dążą do uzyskania tego samego rezultatu; poluzowania nieco „uwięzi”, na której państwo stara się utrzymać wspólnoty samorządowe na pozycji umożliwiającej sterowanie<sup>31</sup>. Na przekór bowiem dominującemu podejściu, dochody czerpane z PIT-u przez j.s.t. nie spełniają roli dochodu własnego, gdyż w rzeczywistości ich zasięg i format uzależniony jest od decyzji rządu i parlamentu, na które j.s.t. mają bardzo ograniczony wpływ. Niebawem istotną zaletą prezentowanych rozwiązań jest zmniejszenie tej zależności; immunizowanie samorządu terytorialnego przed niekorzystnymi skutkami wprowadzanych przez ustawodawcę zmian<sup>32</sup>. Podkreślenia także wymaga, że wdrożenie PIT komunalnego może przyczynić się do spłaszczenia istniejących dysproporcji w rozkładzie terytorialnym dochodów podatkowych z tego tytułu, a także spowodować wzrost zainteresowania lokalnej wspólnoty sposobem ich wydatkowania.

#### 4. PODSUMOWANIE

Na podstawie przeprowadzonych analiz, można dojść do przekonania, że obecnie obowiązujący model partycypacji samorządu terytorialnego w podatkach państwowych daleki jest od doskonałości. Zawodzi głównie z punktu widzenia praktyki jego funkcjonowania. Nie zapewnia bowiem w dostatecznym stopniu możliwości realizacji ustawowo przypisanych zadań j.s.t. Niewątpliwie decydując wiele lat temu o przyznaniu tym jednostkom udziałów we wpływach z podatków państwowych, nie zadbano w należyty sposób o to, by stały się one stabilnym i zarazem efektywnym źródłem finansowania ich budżetów.

Podstawowa zaleta scharakteryzowanego modelu udziałów, jaką wówczas doceniono, czyli relatywnie wysoka wydajność fiskalna w sytuacji stałego tempa wzrostu gospodarczego, okazała się nie do końca sprawdzać się w okresie dekonjunktury. W warunkach niestabilnego otoczenia ta zaleta,

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Zob. J. Kowalik, *Finanse gminne w Polsce w świetle standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 2, Warszawa 2013, s. 119.

<sup>32</sup> Tak: M. Bitner, [w:] M. Cyrankiewicz, *PIT komunalny – budowanie wspólnoty opartej na pieniądzu*, <http://prawo.rp.pl/arttykul/1095427.html>, dostęp 17.11.2015 r.

niejednokrotnie przeobraża się nawet w poważną wadę, powodując załamania się wpływów z tego tytułu z uwagi na silne sprzężenie udziałów z czynnikami makroekonomicznymi.

Zagrożenie to nie minie dopóty, dopóki nie podejmie się próby usprawnienia stosowanych dotąd rozwiązań; w szczególności wdrożenia w życie postulatu urealnienia statusu dochodów z tytułu udziałów w podatkach państwowych. Można tego dokonać modyfikując system finansów lokalnych w taki sposób, aby zapewnić większą dywersyfikację źródeł dochodów j.s.t., chociażby poprzez przyznanie im udziałów w PTU i akcyzie oraz ewentualnym zredukowaniu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych<sup>33</sup>.

Za uzasadniony należy uznać również postulat wydzielenia części bazy podatkowej i oddania jej z pewnymi ograniczeniami we władanie samorządom terytorialnym w postaci PIT komunalnego.

Właśnie taki kierunek przyszłych zmian w strukturze dochodów systemu finansów lokalnych, rodzi nadzieję na zwiększenie dotąd niewykorzystanego potencjału finansowego wielu samorządów.

## SUMMARY

### DISCUSSION OF THE LOCAL AUTHORITY PARTICIPATION IN STATE TAXES

The goal of the article is an attempt to present the alternative methods of participation in receipts from state taxes obtained by local authority in Poland. In particular, the author has devoted a lot of space to assess the theoretical assumptions underlying the two variants of these changes: diversification of income sources, and separate the section of the tax base and delegate locally. The whole of discussion tries to demonstrate the validity of the proposed solutions. This leads to practical recommendations on the selected issues of the local finance system in Poland.

---

<sup>33</sup> Podobna koncepcja jest coraz poważniej rozważana ze strony ustawodawcy, znajdując swoje odzwierciedlenie w propozycjach zmian systemu finansowania samorządu terytorialnego przedstawionych przez resort finansów; zob. [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3224234/20150615\\_prezentacja\\_proj\\_ustawy\\_+15\\_06\\_2015.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3224234/20150615_prezentacja_proj_ustawy_+15_06_2015.pdf), dostęp 17.11.2015 r.