

Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?

Beata Zofia Filipiak*

Streszczenie: *Cel* – to prezentacja uprawnień w zakresie wykorzystania przez organ podatkowy posiadanych uprawnień wynikających z obowiązującego prawa podatkowego, jak również skutków wykorzystania posiadanego władztwa podatkowego dla budżetów gmin. *Metodologia badania* – w opracowaniu wykorzystano grupę metod typowych dla nauk społecznych, jakimi są metody poznania empirycznego, a w szczególności obserwacja, porównanie i pomiar, który dokonano na szeregu czasowym lat 2003–2013. *Wynik* – przeprowadzone badania pozwoliły z jednej strony wskazać na pozycję podatków i opłat lokalnych jako przedmiotu polityki podatkowej. Z drugiej strony pokazały realny zakres władztwa podatkowego gmin, które w okresie 2003–2013 realizowały organy gmin. *Oryginalność/wartość* – opracowanie wskazuje na wykorzystanie gminnej polityki podatkowej w funkcji fiskalnej, jak i pozafiskalnej jako przejaw władztwa podatkowego organów gmin.

Słowa kluczowe: podatki, polityka podatkowa, władztwo podatkowe

Wprowadzenie

Problematyka polityki podatkowej może być rozpatrywana z punktu widzenia makro i mikro. Stanowi ona ważny instrument polityki społeczno-gospodarczej zarówno w skali całego państwa, jak i mikroregionów. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, właśnie polityka podatkowa spełnia dwie funkcje (Dziemianowicz 2011: 70). Pierwsza jest związana z realizacją funkcji fiskalnej, czyli dostarczaniem dochodów (środków finansowych) służących realizacji zadań. Druga – pozafiskalna – oznacza wykorzystanie podatków w taki sposób, aby mogły sprzyjać rozwojowi gospodarki, a tym samym stymulowaniu rozwoju społecznego. W przypadku gmin trudno wskazane dwie funkcje rozpatrywać oddzielnie, gdyż pełnią one szczególną rolę w rękach zarówno organów podatkowych (będących organami wykonawczymi gmin), jak i organów stanowiących. Rolą tą jest stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez wykorzystanie polityki podatkowej, tworzenie klimatu do rozwoju i wzrostu dobrobytu społeczeństwa (na przykład poprzez wykorzystanie polityki podatkowej do tworzenia nowych miejsc pracy).

* prof. zw. dr hab. Beata Zofia Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Finansów, 71-101 Szczecin, ul. Mickiewicz 64, e-mail: bfilipiak@wneiz.pl; licencjonowany doradca podatkowy.

Istotna dla mikroregionów, jakimi są gminy, jest właśnie polityka podatkowa, którą winny prowadzić gminne organy podatkowe. Jest ona wyrazem władztwa podatkowego wynikającego z obowiązującego prawa, ale również przejawem realizacji uprawnień wynikających z materialnego prawa podatkowego. Nie zawsze podatnicy, a w szczególności przedsiębiorcy pozytywnie postrzegają rolę polityki podatkowej organów gmin (*Strategie podatkowe...* 2013: 183–184). Znane są również przypadki, gdzie przemyślana polityka podatkowa przyniosła wymierne, pozytywne skutki w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Celem artykułu jest prezentacja praw w zakresie wykorzystania przez organ podatkowy posiadanych uprawnień wynikających z obowiązującego prawa podatkowego, jak również skutków wykorzystania posiadanego władztwa podatkowego dla budżetów gmin. W opracowaniu wykorzystano grupę metod typowych dla nauk społecznych, jakim są metody poznania empirycznego, a w szczególności obserwacja, porównanie i pomiar, który dokonano na szeregu czasowym lat 2003–2013.

1. Zakres władztwa podatkowego gmin

Zakres samodzielności może być analizowany w różnych płaszczyznach. Jedną z nich jest wyposażenie gminy w system dochodów i odniesienie się do możliwości oddziaływania na ich wielkość. Można zatem wskazać, że władztwo podatkowe gmin wynika z zakresu ich samodzielności finansowej. Odnosi się ono do uprawnienia organów gmin do podejmowania decyzji w zakresie kształtowania, a konkretnie – ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Praktycznie zakres władztwa podatkowego gmin został ograniczony do różnicowania wysokości stawek podatkowych w podatkach lokalnych na podstawie kryterium o charakterze przedmiotowym, stosowania preferencji podatkowych w postaci zwolnień i ulg o charakterze przedmiotowym, stosowania umorzenia, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności.

Źródłem istniejących uprawnień dotyczących władztwa podatkowego gmin jest art. 168 Konstytucji RP. Ustawodawca podkreślił, że prawo to jest ograniczone zakresem określonym i uszczegółowionym w akcie niższego rzędu, jakim jest ustawa. Można wskazać, że władztwo to ma jedynie charakter tak zwanego kształtowania (modelowania) obciążeń podatkowych, a nie stanowienia podatków (Kulicki 2010: 10–25). Dotyczy ono uprawnień do określania elementów wpływających na wysokość obciążeń podatkowych poszczególnych podatników, czyli stosowania ulg, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, określania podstawy opodatkowania, stawek podatkowych itp. (Przygodzka 2014: 335).

Zakres władztwa podatkowego odnosi się jedynie do gmin, które mają realne prawo właśnie do określania elementów wpływających na wysokość obciążeń podatkowych. Ponadto, zakres władztwa podatkowego został enumeratywnie wskazany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z listopada 2003 r.: art. 4). Obejmuje on

zgodnie ze wskazaniami art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządowych następujące grupy danin publicznych:

- a) podatki: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych;
- b) opłaty lokalne: skarbową, targową, miejscową, uzdrowską, od posiadania psów, eksploatacyjną¹ oraz inne opłaty ustanowione odrębnymi przepisami prawa.

Granice władztwa podatkowego gmin znajdują uzasadnienie w treści art. 217 Konstytucji RP, który zastrzega formę ustawy do nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. Wyłączenie w drodze ustawy dopuszczalne jest uregulowanie wszystkich podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku tak, aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności (Ofiarski 2012: 140–141).

Należy podkreślić, że gminy dysponują władztwem podatkowym jedynie w zakresie tych podatków, które są pobierane przez samorządowe organy podatkowe. Pozostałe podatki pobierane są przez organy skarbowe. Do właściwości władztwa podatkowego gmin należą zatem podatki: rolny, leśny, od nieruchomości i od środków transportowych. W tabeli 1 zaprezentowano zakres władztwa podatkowego gmin w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych.

Tabela 1

Zakres władztwa podatkowego gmin w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych

Rodzaje władztwa podatkowego	Zakres władztwa podatkowego
Władztwo podatkowe czynne w sensie szerokim (tak zwane władztwo pełne)	Podatki i opłaty wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, od środków transportowych, opłata targowa, miejscowa, uzdrowska, opłata od posiadania psów)
Władztwo podatkowe czynne w sensie wąskim (tak zwane władztwo ograniczone)	Podatki i opłaty lokalne regulowane oddzielnymi ustawami, na przykład podatek od czynności cywilnoprawnych, zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, opłata skarbowa
Władztwo bierne charakteryzujące się brakiem możliwości oddziaływania na konstrukcję elementów podatków i opłat	Udziały w podatkach dochodowych (stanowiące wpływy zarówno budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu centralnego państwa)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wołowicz, Reško (2012): 6.

¹ W części określonej w ustawie z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (DzU z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zm.).

Kształtowanie stawek podatkowych dokonywane jest w dwóch formach:

- a) bezpośrednio poprzez ustalanie ich wysokości – dotyczy to podatku od nieruchomości (Ustawa z 12 stycznia 1991 r...: art. 5) oraz podatku od środków transportu (Ustawa z 12 stycznia 1991 r...: art. 10);
- b) poprzez wykorzystanie tak zwanych stabilizatorów, takich jak obniżenie ceny skupu żyta, od której uzależniona jest stawka podatku rolnego (Ustawa z 15 listopada 1984 r...: art. 6 ust. 3) oraz ceny skupu drewna tartacznoego stanowiącej podstawę naliczania podatku leśnego (Ustawa z 30 października 2002 r...: art. 4 ust. 5).

Szereg opłat samorządowych jest kształtowany bezpośrednio przez ustalenie ich wysokości, jednakże prawo miejscowe może wprowadzić opłatę, której konstrukcja będzie oparta na stabilizatorze makroekonomicznym lub innej wielkości ustanowionej jako parametr.

Polityka podatkowa gminy podlega pewnym obiektywnym ograniczeniom. Nie jest możliwe ustalenie przez organy gminy stawek podatkowych na poziomie 0 zł. Można wskazać, że ustawodawca ograniczył władztwo podatkowe gmin do ingerencji jedynie w ustalonych prawem ramach. Organ gminy nie może wprowadzić stawek pozornych, co w przypadku podatku od środków transportowych czy też podatku od nieruchomości mogłoby oznaczać ustalenie ich wysokości na poziomie zbliżonym do 0 zł. Ustawodawca przyznał organom gminy ograniczone władztwo w odniesieniu do różnicowania wysokości stawek z uwagi na przedmiot opodatkowania. (Wołowicz, Reśko 2012: 6, 7–9; Ustawa z 12 stycznia 1991 r...).

2. Stanowienie ulg, umorzeń i zwolnień jako wyraz polityki podatkowej organów gmin

Problem stanowienia polityki podatkowej gmin stanowi nie tylko ważny aspekt posiadane-go przez gminy władztwa podatkowego, ale również element strategiczny oraz budowania stabilności finansowej gminy w krótkim i długim okresie. Gminy, korzystając ze swoich uprawnień w zakresie władztwa podatkowego, nie tylko kształtują stawki podatkowe, ale jak już wskazywano – również mają prawo do stanowienia ulg, dokonywania umorzeń i zwolnień. Opracowują także programy pomocy publicznej, czym starają się oddziaływać (Pomorski 2014: 34–39; Góreczna, Góreczny 2014: 52–61; Wołowicz 2014: 37–41) na potencjalnych inwestorów. Wskazane powyżej uprawnienia wynikające z posiadanego władztwa podatkowego są elementem budowy polityki podatkowej, która wykorzystywana jest jako instrument stymulujący rozwój społeczno-gospodarczy w ramach strategii gminy. Należy podkreślić również, że wskazane uprawnienia organu gminy wywołują określony skutek dla stabilności finansowej gminy, a zwłaszcza mają wpływ na obecny i przyszły poziom dochodów.

Organy gmin mogą stanowić i realizować różną politykę podatkową, która wiąże się z przyjętą strategią rozwoju. Poprzez podatki organy gminy oddziałują na sytuację społeczno-gospodarczą w danej jednostce. Celem działań jest zarówno przyciągnięcie inwestorów, pobudzenie gospodarki gminy, jak i poprzez selektywne oddziaływanie wpływanie na

rozwój jednego bądź kilku obszarów, dziedzin gospodarki (Sokołowski 2004: 347; Filipiak, Ruszała 2009: 87; Felis 2014: 41).

Oczywiste jest, że prowadzona przez gminy polityka podatkowa wpływa na poziom realizowanych dochodów zarówno z podatków i opłat lokalnych, jak i w pewnym stopniu pozostałych dochodów własnych, takich jak PIT i CIT. Realizacja polityki podatkowej opartej na niskich stawkach podatkowych oraz stosowaniu szerokiego wachlarza preferencji podatkowych w krótkim czasie na pewno nie przyniesie korzyści, lecz w długim okresie wzmocni nie tylko finanse gminy, ale stanie się ważnym elementem oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości (mobilizacja kapitału inwestycyjnego, zwiększenie zatrudnienia, rozwój własnych inwestycji przynoszących poprawę jakości życia społeczeństwa i prowadzenia działalności przez przedsiębiorców) (Felis 2012: 65).

Należy również pamiętać o tym, że ulgi, umorzenia i rozłożenie na raty są instrumentem pomocy publicznej, która może być integralną częścią polityki podatkowej w formie programów pomocy publicznej. Niewątpliwie z jednej strony jest czynnikiem stymulującym rozwój (na przykład jest udzielana na utrzymanie i wzrost zatrudnienia), ale z drugiej jest instrumentem stabilizującym, gdyż w sytuacji kryzysu może zapobiegać zwolnieniom czy też upadłości przedsiębiorców w gminach wykorzystujących ten instrument. Zastosowanie pomocy publicznej wynika z zaistnienia szczególnych przesłanek, takich jak wystąpienie „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, na co wskazuje ustawodawca. Należy nadmienić, że program pomocy publicznej musi być zgodny art. 87 ust. 1 Traktatu² oraz art. 67 Ordynacji podatkowej, a udzielane ulgi, umorzenia i decyzje o rozłożeniu na raty mają charakter uznaniowy. Niespełnienie tych warunków powoduje konsekwencje dla gminy ze strony Unii Europejskiej (Sobieralski 2012: 331–334).

W tabeli 2 zaprezentowano relację dochodów realizowanych przez gminy do dochodów osiągniętych z tytułu podatków i opłat lokalnych na tle pozostałych dochodów własnych.

Tabela 2

Pozycja dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych na tle dochodów realizowanych przez gminy (w tys. zł)

Lata	Dochody ogółem	Dochody z tytułu podatków i opłat	Struktura (%)	Dochody z tytułu PIT	Struktura (%)	Dochody z tytułu CIT	Struktura (%)
			3 : 2		5 : 2		7 : 2
1	2	3	4	5	6	7	8
2003	36 046 322	8 413 985	23,3	4 010 346	11,1	224 592	0,62
2004	40 308 530	9 073 228	22,5	5 466 063	13,6	398 897	0,99
2005	45 813 191	9 672 392	21,1	6 269 877	13,7	442 821	0,97
2006	51 724 275	9 999 177	19,3	7 368 575	14,2	501 925	0,97
2007	57 003 129	10 877 474	19,1	9 264 684	16,3	637 413	0,12
2008	62 664 239	11 658 135	18,6	10 664 239	17,0	696 015	1,11
2009	64 882 149	11 894 657	18,3	9 906 255	15,3	652 817	1,01

² Przepis ust. 2 i 3 art. 107 TFUE traktuje o rodzajach pomocy warunkowo dozwolonej przez Unię Europejską.

1	2	3	4	5	6	7	8
2010	72 310 510	12 313 999	17,0	10 080 306	13,9	617 362	0,85
2011	75 830 680	13 169 246	17,4	11 339 787	15,0	756 964	1,00
2012	78 407 477	14 390 298	18,4	12 077 209	15,4	789 001	1,01
2013	80 043 418	15 288 146	19,1	12 823 759	16,0	742 675	0,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z działalności...* (2004–2014).

W tabeli 3 zaprezentowano skutki posiadanego przez organy gmin władztwa podatkowego.

Tabela 3

Skutki posiadanego władztwa podatkowego przez organy gminy (w tys. zł)

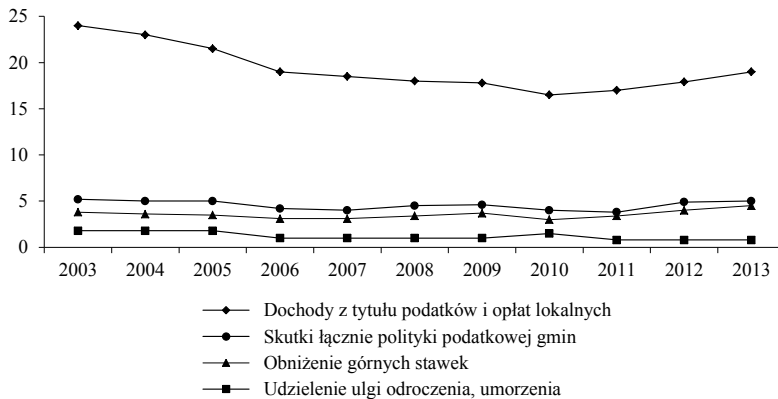
Lata	Skutki łącznie	z tego		Procent strat (skutki łącznie do dochodów z tytułu podatków i opłat)	Struktura (%)	
		obniżenie górnych stawek	udzielenie ulgi odroczenia, umorzenia		3 : 2	4 : 2
1	2	3	4			
2003	1 904 541	1 332 783	571 578	22,635	69,98	30,02
2004	2 013 066	1 366 757	646 309	22,187	67,89	32,11
2005	2 291 300	1 505 345	785 956	23,689	65,70	34,30
2006	2 206 265	1 522 189	684 076	22,064	68,99	31,01
2007	2 416 505	1 712 695	703 810	22,216	70,87	29,13
2008	2 789 060	20 831 108	705 952	23,924	74,69	25,31
2009	2 992 328	2 172 661	819 667	25,157	72,61	27,39
2010	3 053 250	2 010 213	1 043 037	24,795	65,84	34,16
2011	3 086 609	2 290 045	796 564	23,438	74,19	25,81
2012	3 778 088	2 922 914	855 174	26,254	77,36	22,64
2013	4 013 251	3 128 335	884 916	26,251	77,95	22,05

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z działalności...* (2004–2014).

Analiza zaprezentowanych w tabeli 2 danych potwierdza fakt, że pozycja podatków lokalnych w dochodach realizowanych przez gminy jest znacząca. Przewyższają one łączne dochody osiągnane z tytułu PIT i CIT w analizowanym okresie 2003–2013. Wpływy z podatków i opłat lokalnych są bardzo wrażliwe na koniunkturę gospodarczą i stanowią jej swoisty barometr. Można nawet podkreślić, że wrażliwość ta jest większa niż w przypadku PIT i CIT, gdzie symptomy ożywienia gospodarczego obserwowane są już w 2011 roku. Widoczny jest spadek udziału dochodów własnych z tytułu podatków i opłat lokalnych w okresie głębokiego kryzysu i stopniowego przezwycięzania spowolnienia gospodarczego, to jest w latach 2008–2012, mimo wzrostu w ujęciu wartościowym. Należy podkreślić, że w 2013 roku relacja określająca procentowy udział dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem w gminach jest na zbliżonym poziomie z rokiem 2007.

Z zaprezentowanych w tabeli 3 danych wynika widoczny stały trend w udzielaniu ulg, zwolnień i kształtowaniu stawek w podatkach oraz opłatach lokalnych. Stanowią one

niewątpliwie ważny instrument polityki podatkowej (na co wskazywano powyżej), ale również stymulowania lokalnej gospodarki oraz oddziaływania na rynek pracy (w szczególności jako element programów pomocy publicznej). Na rysunku 1 zaprezentowano kształtowanie się trendu w zakresie realizacji władztwa podatkowego będącego podstawą gminnej polityki podatkowej. W celu ustalenia trendu wpływu udzielonych ulg i umorzeń, jak również stnowienia stawek podatkowych odniesiono skutki tych działań do poziomu dochodów ogółem.



Rysunek 1. Trend w zakresie realizacji władztwa podatkowego wynikający z gminnej polityki podatkowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z działalności...* (2004–2014).

Można wskazać, że skutkiem gminnej polityki podatkowej jest ubytek dochodów własnych z tytułu podatków i opłat lokalnych. Ten fakt jest niezaprzeczalny, ale jest istotnym czynnikiem interwencjonizmu lokalnego, na co wskazuje się w literaturze przedmiotu (Filipiak, Ruszała 2009; Wołowicz, Reško 2012). Skutki polityki podatkowej gmin jako funkcja udzielonej pomocy publicznej zostały ujęte w tabeli 4. Mimo ubytku w dochodach na przeciętnym poziomie około 5% (co stanowi blisko 25% dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych) lokalna polityka podatkowa organów gminy przyczynia się do decyzji osadniczych inwestorów prowadzących działalność gospodarczą.

Pozytywne skutki dla gmin w perspektywie długoterminowej obejmujące wzrost dochodów budżetowych mogą zostać osiągnięte również poprzez decyzje o „lokalizacji biernej” (zwiększenie skali działalności podmiotów gospodarczych już istniejących, zwiększenie zatrudnienia, co będzie się przyczyniać do wzrostu lokalnej bazy podatkowej). Skala wykorzystywania instrumentów lokalnej polityki jest zróżnicowana w poszczególnych gminach i zależy od typu gminy (miejska, wiejska), jej sytuacji finansowej, skali realizowanych zadań i – co istotne – sposobu postrzegania podatku (tylko przez pryzmat jego funkcji fiskalnej czy również stymulacyjnej i alokacyjnej) (Felis 2012: 65; Korolewska 2014: 106; Pomorski 2014: 35).

Tabela 4

Skutki polityki podatkowej prowadzonej przez organy gminy (w tys. zł)

Lata	Procentowe wartości udzielających pomocy publicznej przedsiębiorcom przez organy gmin
2003	2,0
2004	4,2
2005	5,0
2006	2,4
2007	3,6
2008	1,7
2009	0,7
2010	0,6
2011	0,8
2012	1,1
2013	1,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Raporty o pomocy...*).

Należy również odnieść się do kwestii jakości prawa podatkowego regulującego podatki i opłaty lokalne oraz jego wpływu na efektywność prowadzonej polityki podatkowej przez organy gminy. Trudno jest nie zgodzić się z opinią wskazującą na statyczność, punktowość i nieadekwatność do nowoczesnych rozwiązań polskiego prawa podatkowego (Pomorski 2014: 34–35). Prawo regulujące podatki i opłaty lokalne nie powinno być projektowane w taki sposób, aby nie uwzględniało realiów gospodarczych, ekonomicznych i socjologicznych. Obowiązujące prawo nie spełnia wskazanych przesłanek, a tym samym utrudnia projektowanie dobrej polityki podatkowej przez gminy, czyli takiej, która uwzględniałaby specyfikę obszaru, na którym miałyby obowiązywać, jak również stwarzałyby możliwości elastycznego oddziaływania na społeczności lokalne, przez co pozwalałyby na stworzenie adekwatnych instrumentów do danej sytuacji społeczno-gospodarczej (Pomorski 2014: 34–39; Góreczna, Góreczny 2014: 52–61; Wołowicz 2014: 37–41).

Uwagi końcowe

Posiadane władztwo podatkowe jest ważnym instrumentem podatkowym pozwalającym obok funkcji fiskalnej realizować funkcję pozafiskalną, stymulującą rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Pozycja podatków lokalnych w dochodach realizowanych przez gminy jest znacząca, co pozwala na oddziaływanie poprzez politykę podatkową na gospodarkę mikroregionu, jakim jest gmina.

Utrzymanie stabilnej pozycji dochodowej przez organy gminy skłania je do systematycznej analizy podstawowych źródeł dochodów, jakim są podatki i opłaty lokalne. To właśnie one są ważnym instrumentem polityki społeczno-gospodarczej. Przeprowadzona analiza wskazuje, że organy podatkowe wykorzystują politykę podatkową i posiadane władztwo

podatkowe do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Polityka podatkowa i wykorzystanie systemu ulg, zwolnień, rozłożenia na raty czy też programów pomocy publicznej są zdeterminowane poziomem realizowanych dochodów. W okresie dekoniunktury gospodarcze gminne organy podatkowe znacznie mniej chętnie wykorzystują posiadane władztwo podatkowe, co oznacza trend do nienaruszania posiadanej bazy podatkowej.

Na podstawie skutków prowadzonej polityki podatkowej można powiedzieć, że stanowi ona nie tylko przejaw posiadanej przez organy gminy władztwa podatkowego i biernego realizowania uprawnień wynikających z delegacji ustawowych, ale jest realnym instrumentem stanowienia polityki podatkowej w celu realizacji obydwu funkcji: fiskalnej i pozafiskalnej zarówno w okresie spowolnienia gospodarczego czy kryzysu, jak i w okresie wzrostu gospodarczego.

Literatura

- Ciupek B., Famulska T. (red.) (2013), *Strategie podatkowe przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.
- Dziemianowicz R. (2011), *Polityka podatkowa jako jeden z elementów zarządzania finansami publicznymi*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa.
- Felis P. (2012), *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Felis P. (2014), *Możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie gmin w Polsce*, „Finanse i Prawo Finansowe” nr 1 (4).
- Filipiak B., Ruszała J. (2009), *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa.
- Górczna M., Górczny G. (2014), *Umorzenie należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej*, „Finanse Komunalne” nr 9.
- Korołewska M. (2014), *Polityka podatkowa gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości a wspieranie przedsiębiorstwa przez samorząd terytorialny*, „Studia BAS” nr 1 (37).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kulicki J. (2010), *Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce*, „Analizy BAS” nr 16 (41).
- Ofiarski Z. (2012), *Władztwo daninowe oraz administrowanie podatkowymi źródłami dochodów własnych gmin – czy podział kompetencji jest jeszcze potrzebny?*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” nr 1 (5).
- Pomorski P. (2014), *Efektywność polityki podatkowej względem rolnictwa*, „Finanse Komunalne” nr 10.
- Przygodzka R. (2014), *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 40 (4).
- Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom (2003–2013)*, UOKiK, Warszawa, https://uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php (14.05.2015).
- Sobieralski K. (2012), *Pomoc publiczna a ulgi uznaniowe udzielane podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (e-Monografie nr 16), Wrocław.
- Sokołowski J. (2004), *Czynniki kształtujące dochody gmin z podatków i opłat*, w: *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, t. I: *Finanse publiczne*, red. S. Owsiak, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez JST za lata 2003–2013 (2004–2014)*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzU z 2004 r., nr 90, poz. 864 ze zm.).
- Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (DzU nr 45 poz. 207 ze zm.).
- Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (DzU nr 52, poz. 268 ze zm.).

Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU nr 9, poz. 31 ze zm.).

Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 2012 r., poz. 361 ze zm.).

Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU z 2011 r., nr 74, poz. 397 ze zm.).

Ustawie z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (DzU z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zm.).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

Ustawa z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (DzU nr 86, poz. 959 ze zm.).

Ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (DzU nr 200, poz. 1682 ze zm.).

Wołowiec T., Reško D. (2012), *Obniżki stawek podatkowych do celów stymulacyjnych a założenia racjonalnej strategii podatkowej gminy*, „Toruński Rocznik Podatkowy”.

Wołowiec T. (2014), *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budynków i gruntów wpisanych do rejestru zabudków*, „Finanse Komunalne” nr 3.

MUNICIPAL TAX POLICY AND THE IMPLEMENTATION OF THE POWER TO TAX?

Abstract: *Purpose* – The article presents the use of powers by the tax authority held a delegation of the applicable tax law, as well as the effects of the use of its own taxation powers for municipalities' budgets. *Design/methodology/approach* – The study group used conventional methods for social sciences which are the methods of empirical cognition, and in particular the observation, comparison and measurement that is based on the years 2003–2013 time series. *Findings* – The study allowed the one hand to indicate the position of local taxes and fees as an object-tax policy. On the other hand, pointed to the real field of taxation powers of municipalities that implemented in the period 2003–2013 the authorities of municipalities. *Originality/value* – The study shows the use of municipal tax policy with fiscal functions, as well as non-tax as a manifestation of the power of taxation commune authorities.

Keywords: taxes, tax policy, taxation

Cytowanie

Filipiak B.Z. (2015), *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 1, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 221–230; www.wneiz.pl/frfu.