

Zeszyty Naukowe WSEI
seria: EKONOMIA

WSEI Scientific Journal
series: ECONOMICS

13-14 (1-2/2017)

Zeszyt tematyczny / Thematic journal

**Wybrane problemy zarządzania jednostkami
samorządu terytorialnego**

**Selected problems of management
of local government units**

Lublin 2017

ZESZYTY NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMII I INNOWACJI W LUBLINIE
SERIA: EKONOMIA

SCIENTIFIC JOURNAL OF THE
UNIVERSITY OF ECONOMICS AND INNOVATION IN LUBLIN
SERIES: ECONOMICS
13-14 (1-2/2017)

Zeszyt tematyczny / Thematic journal:
Wybrane problemy zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego
Selected problems of management of local government units

Rada naukowa / Scientific Board:
prof. Janusz Gudowski, prof. nadzw. dr hab. Zdzisław Szymański

Redakcja naukowa / Scientific Editors:
dr Marian Stefański, prof. WSEI, dr Sylwia Skrzypek-Ahmed

Recenzenci / Reviewers:
prof. zw. dr hab. Jan Sulmicki
dr hab. Adam Szafarczyk, prof. WSEI

Redaktorzy prowadzący / Managing Editors:
Sylwia Skrzypek-Ahmed, Marek Szczodrak

Skład, łamanie i projekt okładki / Composition, layout and cover designer:
Marek Szczodrak, Anna Konieczna

© Copyright by Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

All rights reserved. No part of this publication may be copied, reprinted or distributed
without the prior written permission of the publisher.

Printed in Poland
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji
20-209 Lublin, ul. Projektowa 4
tel.: + 48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13
www.wsei.lublin.pl

ISSN 2081-8009
ISBN 978-83-64527-94-4

Spis treści

Część I

Wybrane problemy zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

Piotr Zawada

Aktywizacja osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy w woj. podkarpackim – niewykorzystane zasoby i szanse
Activation of young people in the most difficult situation on the labor market in the Podkarpackie voivodship – lost resources and opportunities7

Tomasz Wołowicz

Umorzenie zaległości podatkowej a pojęcie interesu publicznego i interesu strony
The extinction of tax arrears and the concept of public and taxpayer interest.25

Marek Duda

Gospodarka o obiegu zamkniętym – przyczynek do pogłębionej dyskusji
Circular economy – a contribution to in-depth discussion45

Tomasz Wołowicz, Dariusz Reśko

Wieloletnie Prognozy Finansowe i uchwalanie budżetu JST a kredyt konsolidacyjny jako forma konwersji zadłużenia gminy
Multi-annual financial forecasts and adoption of the LGU budget and a consolidation loan as a form of communal debt conversion.59

Sławomir Czarnecki

Zasady ustalania podatku od nieruchomości w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego
The principles of determining real estate tax in the light of the latest judgments of the Constitutional Tribunal.75

Bartłomiej Wrona, Halina Rechul

Współczesne kierunki rozwoju rachunku kosztów i rachunkowości zarządczej oraz obszary ich wykorzystania w jednostkach gospodarczych
Contemporary ways of development of cost accounting and management accounting and areas of their use in business units85

Sylwia Skrzypek-Ahmed, Tomasz Wołowicz

Opłata od posiadania psa – problematyka zwolnień przedmiotowych
Fee for having a dog – the issue of subject exemptions107

Sławomir Czarnecki

Opłaty uzdrowiskowa i miejscowa – podobieństwa i różnice

The Health Resort Fees and the Local Fees – Similarities and Differences.....117

Tomasz Wołowicz, Marian Stefański

Opłata uzdrowiskowa i miejscowa a zasady inkasa oraz istota ewidencji księgowej z perspektywy inkasentów

The spa and local fees and the collection rules and the essence of accounting records from the perspective of collectors.....129

Część II

Finanse w świetle badań studentów WSEI

Paulina Anasiak

Badania, oraz porównanie systemów podatkowych w krajach rozwiniętych na tle Polski

159

Ewelina Szostak

Analiza znaczenia podatku VAT dla budżetu Unii i państw członkowskich ..

173

Beata Janowska

Analiza dochodów i wydatków gminy miejskiej Lublin oraz miasta na prawach powiatu Chełm w latach 2014–2016

199

Wioletta Sokół

Wpływ i znaczenie funduszy europejskich na rozwój gminy Firlej

231

Mirosław Marek Sosnowka

Główne programy finansowe wspierające sektor MSP.....

245

Monika Gęca

Analiza finansowa podmiotu gospodarczego

261

Część I

Wybrane problemy zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

Aktywizacja osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy w woj. podkarpackim – niewykorzystane zasoby i szanse

Activation of young people in the most difficult situation on the labor market in the Podkarpackie voivodship – lost resources and opportunities

Dr hab. Piotr Zawada adiunkt

UKSW w Warszawie WNHIS

Streszczenie

Celem artykułu jest przybliżenie zaproponowanych w trakcie realizacji projektu *Podkarpacie młodych, edukacja, praca, satysfakcja*, rekomendacji odnoszących się do obszaru wykluczenia z rynku pracy osób młodych. Rekomendacje, o których będzie mowa wskazują, że przy realizacji projektów konkursowych z EFS akcent powinien być kładziony na tworzenie partnerstw na rzecz wsparcia osób młodych o zasięgu maksymalnie subregionalnym. Aby to osiągnąć, wszelkie aktywności muszą być oparte o doświadczenie i zaangażowanie partnerów, to ma zdaniem autora zdecydować o sukcesie projektu mierzonego korzyściami, w postaci oczekiwanych rezultatów przedsięwzięcia (wsparcie NGO, relokacja środków przeznaczonych na działania projektowe, ukierunkowanie dotacji, stosowanie narzędzi zwrotnych itd.).

Summary

The aim of the article is to present the execution of the project named *Podkarpacie of the youth education, work, satisfaction*, recommendations related to the exclusion of young people from the labor market. The above-mentioned recommendations indicate that, in the implementation of ESF projects, the emphasis should be on put on establishing partnerships to support young people with a maximum subregional coverage. All activities supported by experience and involvement of the partners determine the success of the project as measured by the expected results of the project (NGO support, relocation of funds for project activities, grants targeting, use of feedback tools, etc.).

Słowa kluczowe: wsparcie na rynku pracy, bezrobocie, wykluczenie.

Keywords: Labor market support, unemployment, exclusion.

Teorie rynku pracy, współczesne ujęcie zagadnienia

Mnogość teorii ekonomicznych, począwszy od ujęcia klasycznego, omawiających funkcjonowanie rynku pracy i definiujących samą czynność pracy, wskazuje że pomimo wielu lat rozwijania różnych koncepcji w dalszym ciągu możliwe są odmienne interpretacje zjawisk występujących w przestrzeni gospodarczej¹. Do najbardziej popularnych i uznawanych kierunków ekonomicznych traktujących o ewolucji tego obszaru należy zaliczyć z pewnością neoliberalizm i kierunek zapoczątkowany przez J. Keynesa (ujęcie keynesowskie). W obu tych ujęciach występują trzy charakterystyczne grupy hipotez. Pierwsza z nich koncentruje się na czynnikach strukturalnych i instytucjonalnych, traktowanych jako odpowiedzialne za powstawanie i utrzymywanie się nierównowagi na rynku pracy, w tym hipotezy bazujące na teoriach segmentacji rynku pracy, w których uwzględniono wątek ograniczeń mobilności siły roboczej, co stanowić może o osi sporu w analizie równowagi występującej na rynku pracy². Kolejną grupę teorii otwiera podejścia bazujące na występujących opóźnieniach w procesach przystosowawczych, dostępnych zasobów na rynku pracy. W tym obszarze analiz swoje znaczące miejsce posiada teoria kapitału ludzkiego, teoria naturalnej stopy bezrobocia czy chociażby poszukiwań na rynku pracy. Ostatnia z omawianych grup hipotez stanowi o nierównowadze na rynku pracy, wywołana sztywnością płac, w których analizuje się w oparciu o teorie płacy efektywnościowej, zarówno przychyny jak i uwarunkowania skłonności niektórych pracodawców do oferowania na rynku pracy wynagrodzeń przewyższających płace równowagi. W takim ujęciu ruchliwość pracownicza w obszarze zatrudnienia jest pochodną struktury wynagrodzeń na danym sektorze gospodarczym. Teoria segmentacji bazuje na analizie, w oparciu o założenia istnienia dualnego rynku pracy, oraz zewnętrznego i wewnętrznego rynku pracy. Pierwsze z tych pojęć rozwinięte zostało przez P. Doeringera i M. Piore'a, którzy wskazywali na istnienie obszarów, gdzie rynek jest podzielony na kilka części. W pierwszej pracownicy i pracodawcy, choć pozostają w tym samym obszarze gospodarczym, działają w oparciu o zupełnie różne zasady postępowania, i z różnymi choć możliwymi do identyfikacji cechami tych działań. Druga, to analiza rynku pracy jako fragmentu rzeczywistości gospodarczej stanowiącej obszar jednolity, choć odmiennej pod względem struktury i cech³. Obie te części stanowią wzajemne uzupełnienie, w literaturze naukowej wskazywane jako pierwotny i wtórny rynek pracy. W pierwszym przypadku cho-

¹ A. Smith, *Badanie nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tłum. G. Wolf, O. Einfeld, Z. Sadowski, A. Plejbisz, B. Jasiński, t. 1, Warszawa 1954, s. 3.

² E. Kryńska, *Mobilność zasobów pracy w wybranych teoriach rynku pracy*, [w:] *Mobilność zasobów pracy*, E. Kryńska (red.), IPiSS, Warszawa 2000, s. 18.

³ E. Kryńska, J. Suchecka, B. Suchecki, *Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010*, IPiSS, Warszawa 1998, s. 33.

dzi o stabilne i wysoce opłacane miejsca pracy, w drugim zaś te, o znacznie mniejszym prestiżu, które nie oferują atrakcyjnych zarobków, a których liczba zależna jest wzrostu gospodarczego, od sytuacji związanej z koniunkturą gospodarczą⁴. Za interesujące należy uznać stanowisko W. Janickiego, które stanowi próbę wyjaśnienia przyczyn migracji zarobkowych zewnętrznych, w oparciu o analizę czynników ekonomicznych. Wyjaśnienie to bazuje na założeniu, że kraje rozwinięte gospodarczo będą się starały rozwiązać problem braku rąk do pracy, ponieważ zawody mniej prestiżowe (gorzej opłacani pracownicy) i niebezpieczne miejsca pracy nie będą miały obsady⁵. Powracając do analizy rynku pracy, która uwzględnia założenia segmentacji rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem jego obszaru wewnętrznego i zewnętrznego, należy zauważyć, że w pierwszym obszarze analizowana jest jakość miejsc pracy, których płace i alokacja siły roboczej odbywa się poprzez stosowanie procedur i powszechnie obowiązujących norm. Z kolei rynek zewnętrzny to ten zawierający obszary występujące poza rynkiem wewnętrznym, zawierającym pozostałe jego struktury.

Przywołana wcześniej teoria rynku pracy bazująca na analizach kapitału ludzkiego, dostarczyła do rozważań związanych z funkcjonowaniem obszaru gospodarczego, interesującego podziału dychotomicznego, obejmującego podział kwalifikacji zasobów pracy, uwzględniający te nazywane uniwersalnymi i specyficznymi. Ci z pracowników, którzy nabyli w procesie kształcenia kwalifikacji o dużym poziomie uniwersalności mieli do dyspozycji stanowiska, na których wymagano ukończenia niewygórowanych szkoleń i z reguły, były to posady gorzej opłacane. Kwalifikacje specyficzne, stanowiące o wyjątkowości pracownika, z kolei zwiększały szanse na znalezienie pracy prestiżowej i utrzymanie zatrudnienia na dłużej. Bazując na przywołanych teoriach ekonomicznych można stwierdzić za M. Friedmanem, że istnieje taki poziom bezrobocia, którego poziom jest w stanie ustabilizować płace minimalne. Według przywołanego autora taki poziom bezrobocia to wielkość procentowa zależna od takich wielkości jak walrasowski układ równań równowagi ogólnej, w których uwzględniono kilka zasadniczych czynników w tym: cechy strukturalne rynków pracy, wskaźniki związane z niedoskonałością rynku, zmienność popytu i podaży pracy, czy chociażby zmienne związane z mobilnością pracowniczą i koszty związane z pozyskiwaniem informacji o wolnych miejscach pracy na rynku⁶. Z przedstawionych powyżej wywodów dotyczących modeli rynku pracy wynikają określone wnioski. Po pierwsze należy zacząć ich wskazywanie od położenia akcentu na zjawisko poszukiwań przez pracobiorców lepiej płatnego zajęcia, co w konsekwencji może

⁴ J. Wąsowicz, *Teorie rynku pracy*, [w:] *Ekonomia rynku pracy*, D. Kotlarz (red.), Prace naukowe, AE w Katowicach, Katowice 2007, s. 56.

⁵ W. Janicki, *Przegląd teorii migracji ludności*, Annales Universitatis M. Curie-Skłodowska, Zakład Geografii Ekonomicznej, vol. LXII, Lublin 2007, s. 290.

⁶ M. Friedman, *Pola polityki pieniężnej*, [w:] *Teoria i polityka stabilizacji koniunktury. Wybór tekstów*, A. Szeworski (red.), PTE, Warszawa 1975, s. 271.

stanowiąc zagrożenie w postaci mobilizacji części zatrudnionych do dobrowolnej rezygnacji z obecnego miejsca pracy i zwiększenia odsetka tych zdezaktywowanych zawodowo. Po drugie zmiany wskaźnika stopy zatrudnienia, zależne są od tego jakie są relacje pomiędzy częstotliwością skutecznego znajdowania pracy i jego efektywnością realizowaną przez bezrobotnych lub biernych zawodowo. Po trzecie malejący wskaźnik bezrobocia może wskazywać, że podejmowanie pracy przez osoby poszukujące zatrudnienia zależy jest od akceptacji stawek płacy progowej, czyli takich, których osiągnięcie zmusza bezrobotnych do zaprzestania poszukiwań miejsca zatrudnienia, i po czwarte, wraz z wydłużeniem się okresu pozostawania bez zatrudnienia, intensywność działań poszukującego zatrudnienia w sposób znaczący maleje⁷.

Zaprezentowane powyżej teorie rynku pracy wskazują na występowanie racjonalnych przesłanek towarzyszących bezrobotnym w ich zmaganiach związanych ze znalezieniem miejsca pracy. Przesłanki te wskazują także, że można je uznać za możliwe do identyfikacji w oparciu o makro i mikro ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania rynku pracy na współczesnym rynku. W oparciu o teoretyczną podbudowę opartą na doktrynach ekonomicznych odnoszących się do rynku pracy, chociażby w oparciu o założenia jakie zaproponował J. Keynes i jego uczniowie, możliwa jest także analiza przyczyn mobilności osób poszukujących zatrudnienia⁸. Z pewnością nie jest możliwe wyselekcjonowanie jednego nurtu ekonomicznego koncentrującego się na funkcjonowaniu rynku pracy i bezpośrednio jego odniesienie do polskiej rzeczywistości gospodarczej, ale używając takiej podbudowy warto prześledzić nowe i niepokojące zjawiska występujące w otoczeniu gospodarczym (pokolenie NEET), z którym twórcy tych doktryn nie mieli do czynienia, lub skala ich występowanie nie była tak znacząca jak ma to miejsce na początku XXI w.

Województwo podkarpackie – charakterystyka regionu

Woj. podkarpackie zlokalizowane jest w południowo-wschodniej części Polski, i sąsiaduje z trzema województwami: lubelskim, świętokrzyskim i małopolskim. Centrum regionu jest miasto Rzeszów, liczące 183,6 tys. mieszkańców, które jest regionalnym centrum handlowo-usługowym, przemysłowym i edukacyjnym. Rzeszów posiada port lotniczy w Jasionce, oddalony o 5 km, od granic miasta, który jest stałym przejściem granicznym. Administracyjnie woj. dzieli się na 21 powiatów i 4 miasta na prawach powiatów. Województwo podkarpackie zajmuje

⁷ W. Jaromłowicz, M. Knapieńska, *Współczesne teorie rynku pracy a mobilność i przepływ pracowników w dobie globalizacji*, [w:] Zeszyty naukowe nr 9, PTE, Kraków 2011, s. 129.

⁸ Szerzej: W. Jaromłowicz, M. Knapieńska, *Polityka państwa i rynku pracy w warunkach transformacji integracji gospodarczej*, Wydawnictwo AE Poznań, Poznań 2005, s. 66.

łącznie obszar 17,8 tys. km², który mieszkuje 2 mln 127 700 os. („Stan, ruch naturalny i migracje ludności w woj. podkarpackim w 2015 r.” GUS, maj 2016), co stanowi 5,5% populacji kraju. Pod względem liczby ludności podkarpackie zajmuje 9 miejsce w kraju. Ludność miejska (zamieszkująca w 51 miastach) stanowi 41,3% ludności. W porównaniu do pozostałych województw, Podkarpacie notuje najniższy wskaźnik urbanizacji (średnia dla Polski wynosi 60,3%). Najgęściej zaludniony jest podregion rzeszowski – skupiający 29,7% ogółu mieszkańców, z kolei najmniej mieszkańców zamieszkuje w powiatach: bieszczadzkim i leskim. W ciągu 2015 r. liczba ludności w województwie zmalała o 1530 osób. Województwo podkarpackie cechuje dodatni poziom przyrostu naturalnego, co jest ewenementem w Polsce. W 2015 r. w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wyniósł 0,7 i mimo, że był niższy niż w 2014 (0,75) i zdecydowanie niższy w 2010 r. (1,74) to nadal jest najwyższy w kraju (średnia to minus 0,67). Struktura ludności według płci od kilku lat nie ulega większym zmianom. W ogólnej liczbie mieszkańców nieznacznie przeważają kobiety, które stanowią 51,0% ludności województwa.

Na Podkarpaciu obserwuje się niekorzystne zmiany, świadczące o starzeniu się społeczeństwa. Następuje zmniejszanie udziału dzieci i młodzieży (w wieku 0-17 lat) przy jednoczesnym wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej). Odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym (poniżej 18 lat) obniżył się z 18,8% w 2014 r. do 18,5% w 2015 r. Jednocześnie udział osób w wieku poprodukcyjnym wzrósł z 17,7% do 18,2%. Zmniejszył się udział ludności w wieku produkcyjnym – z 63,5% w 2014 r. do 63,2%. W 2015 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 58 os. w wieku nieprodukcyjnym (przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym). Istotny wpływ na stan i strukturę zaludnienia mają migracje stałe ludności. Niekorzystne tendencje można także zaobserwować w migracjach wewnętrznych. W 2015 r. w woj. zameldowano na pobyt stały 18 tys. osób, natomiast liczba osób wymeldowanych z pobytu stałego wyniosła 20,4 tys. – saldo migracji w ruchu wewnętrznym wynosiło minus 2,4 tys. osób⁹.

Województwo podkarpackie to region charakteryzujący się dużą dysproporcją między dobrze wykształconą częścią społeczeństwa, chodzi zwłaszcza o ludność głównych miast, którym udaje się znaleźć zatrudnienie w usługach, przemyśle, czy chociażby w budownictwie, a tradycyjnymi terenami wiejskimi, charakteryzującymi się wysokim bezrobociem ukrytym.

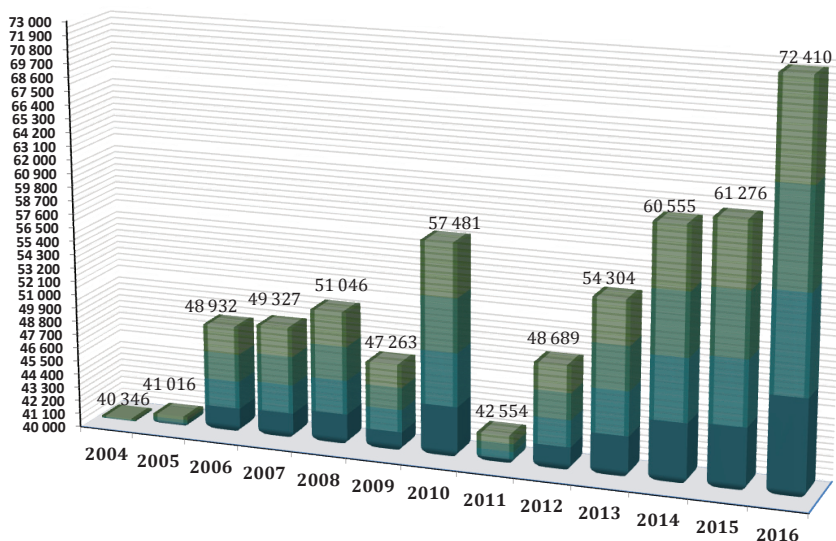
Cechą charakterystyczną mieszkańców wsi to zauważalne umiejętności praktyczne, dzięki którym okresowa emigracja na stałe wpisała się w krajobraz demograficzny Podkarpacia. Z pewnością zaletą rynku pracy w województwie podkarpackim jest to, że widoczny jest pozytywny bilans demograficzny. Powodów takiego stanu rzeczy należy upatrywać w silnych związkach rodzinnych,

⁹ Wstępna wersja rekomendacji służących aktywizacji osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy w woj. podkarpackim, Fundacja Aktywizacja, RARR S.A. Rzeszów 2016, s. 5.

bazujących na przywiązaniu do miejsca zamieszkania, powrotami z okresowych migracji krajowych i emigracji zagranicznych. W województwie podkarpackim widoczny jest także silny trend wzrostowy w rozwoju i powstawaniu małych i średnich firmy, stanowiących podstawowe miejsce pracy zdecydowanej większości pracobiorców. Miejscem szczególnym jest miasto Rzeszów, stanowiące nie tylko centrum regionu, ale przede wszystkim oferujące przedsiębiorcom, zasoby pracy w postaci wykwalifikowanych kadr pracowników. Analiza przepływów pracowników pomiędzy poszczególnymi sektorami rynku pracy upoważnia do stwierdzenia, że popyt na specjalistów jest związany z gospodarczą tendencją wzrostową, choć ciągle istnieje groźne ze społecznego punktu widzenia zjawisko jakim jest niecałkowite dostosowania systemu szkoleń i edukacji szkolnej do potrzeb pracodawców w regionie.

Według Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie, prowadzącego analizy bezrobocia występującego na lokalnym rynku najczęściej zjawisko to jest związane z młodym lub średnim wiekiem aktywności zawodowej. Na koniec grudnia 2017 r. najliczniejszą grupę bezrobotnych stanowiły osoby w wieku od 25 do 34 lat (30,6%), co w połączeniu z grupą osób w wieku od 18 do 24 roku życia (15,1%) daje 45,7% ogółu. Osoby młode stanowią zatem z reguły prawie ½ ogółu osób bezrobotnych, a najliczniejszy udział wśród bezrobotnych stanowiły osoby posiadające wykształcenie zasadnicze zawodowe (29,2%), policealne i średnie zawodowe (25,4%) oraz gimnazjalne i niższe (20,1%). Według szacunków ekspertów tej instytucji to właśnie w tych trzech wskazanych grupach duży odsetek stanowią osoby pracujące w „szarej strefie”. Z kolei najmniejszy udział odnotowuje się w grupie osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym (10,4%). Spowodowane jest to tym, że absolwenci liceów ogólnokształcących najczęściej kontynuują edukację na poziomie wyższym (w trybie dziennym lub zaocznym), łącząc ją z pracą, dlatego nie są oni odnotowywani w rejestrach PUP. Bezrobotni z wykształceniem wyższym to 15,0% ogółu (31 XII '16). Struktura bezrobocia znacznie zmienia się na przestrzeni poszczególnych lat, a tempo tych zmian szczególnie jest widoczne w ostatnich dwóch latach.

Wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej (oferty pracy) zgłoszone do PUP
w latach 2004–2016, województwo podkarpackie



Powyżej ½ ogólnej populacji bezrobocia rejestrowanego stanowiły kobiety, tj. 52,4%, podczas gdy rok wcześniej 51,5%. Bezrobotne kobiety to nadal głównie osoby młode w wieku od 18 do 34 lat (49,8% ogółu bezrobotnych kobiet). Przeważają wśród ogółu długotrwale bezrobotnych – stanowiąc 56,4% (rok wcześniej 55,1%). Analizując sytuację gospodarczą w Polsce, która zmienia się w zależności od wahań koniunktury na światowych rynkach, widać po liczbie wolnych miejsc pracy zgłaszanych do instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki zatrudnienia, jak destrukcyjny wpływ na rozwój Podkarpacia miał kryzys gospodarczy z lat 2008–2009. Końcówka II perspektywy unijnej wdrażanej w Polsce w latach 2007–2013, pokazuje jak środki pomocowe zaangażowane w sferę inwestycyjną zaczęły zmieniać strukturę bezrobocia.

Podkarpacki rynek pracy w liczbach – marzec 2017 r.

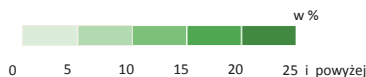
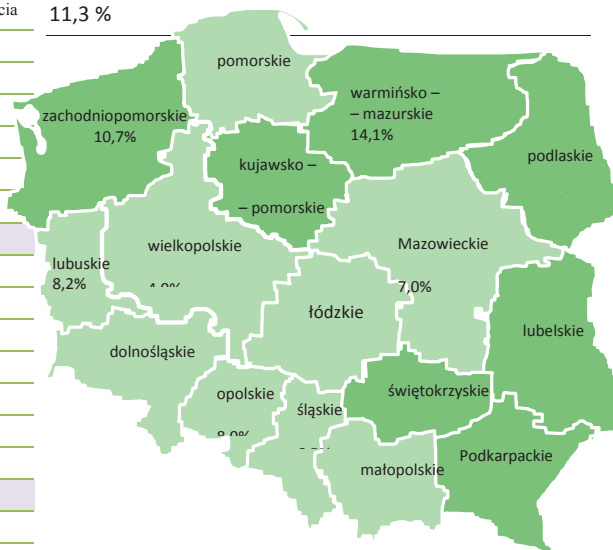
Stopa bezrobocia w kraju

8,1 %

L. p.	województwo	stopa bezrobocia
1.	wielkopolskie	4,9
2.	śląskie	6,5
3.	małopolskie	6,6
4.	mazowieckie	7,0
5.	pomorskie	7,0
6.	dolnośląskie	7,2
7.	Polska	8,1
8.	lubuskie	8,2
9.	łódzkie	8,4
10.	opolskie	8,9
11.	podlaskie	10,1
12.	lubelskie	10,2
13.	świętokrzyskie	10,4
14.	zachodniopomorskie	10,7
15.	podkarpackie	11,3
16.	kujawsko-pomorskie	11,9
17.	warmińsko-mazurskie	14,1

Stopa bezrobocia w województwie podkarpackim

11,3 %



Podkarpacki rynek pracy w liczbach – marzec 2017 r.

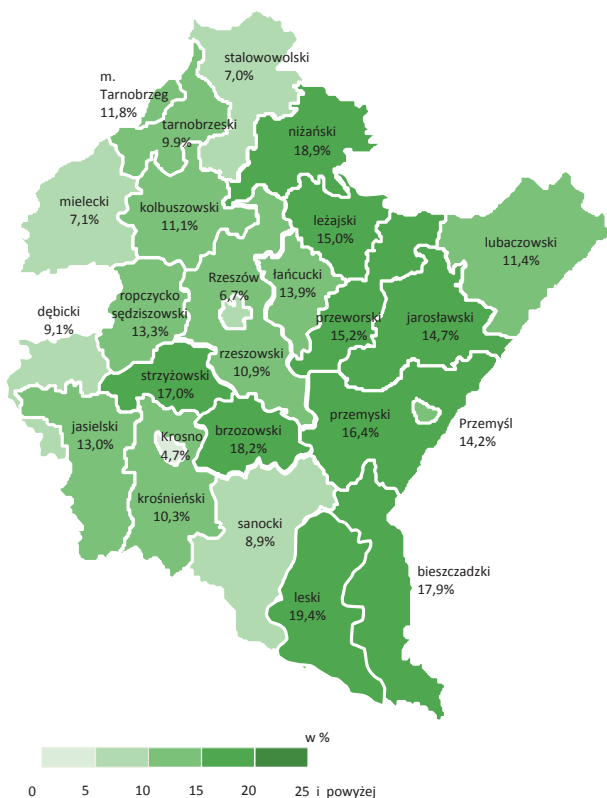
Stopa bezrobocia w kraju

8,1 %

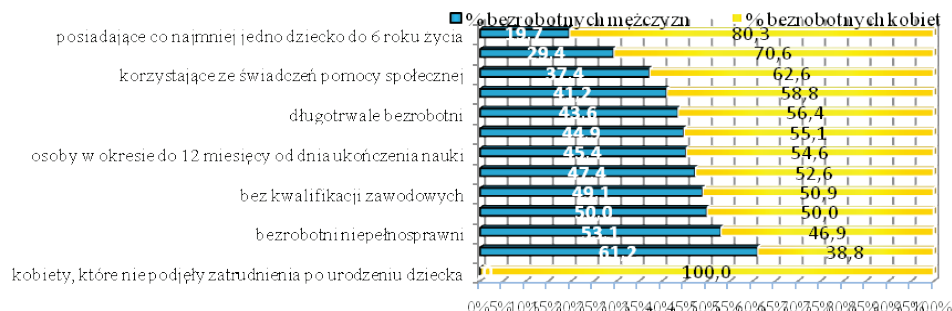
Stopa bezrobocia w województwie podkarpackim

11,3 %

Lp.	powiat	stopa bezrobocia
1.	Krosno	4,7
2.	Rzeszów	6,7
3.	stalowowski	7,0
4.	mielecki	7,1
5.	sanocki	8,9
6.	dębicki	9,1
7.	tarnobrzegi	9,9
8.	krośnieński	10,3
9.	rzeszowski	10,9
10.	kolbuszowski	11,1
11.	województwo	11,3
12.	lubaczowski	11,4
13.	Tarnobrzeg	11,8
14.	jasielski	13,0
15.	ropczycko-sędziszowski	13,3
16.	łańcucki	13,9
17.	Przemyśl	14,2
18.	jarosławski	14,7
19.	leżajski	15,0
20.	przeworski	15,2
21.	przemyski	16,4
22.	strzyżowski	17,0
23.	bieszczadzki	17,9
24.	brzozowski	18,2
25.	nizański	18,9
26.	leski	19,4



Rozkład wybranych kategorii osób bezrobotnych wg płci, w stos. do liczby bezrobotnych ogółem – w danej grupie



W woj. podkarpackim najwyższy odsetek bezrobotnych stanowią osoby z orzeczoną niepełnosprawnością 61,2%, zarejestrowani w WUP nie posiadający zawodu 51,3% i ci, którzy ukończyli naukę i nie są w stanie znaleźć zatrudnienia 45,4%¹⁰.

¹⁰ Uwagi dotyczące opracowania „Podkarpacki rynek pracy w liczbach”:

- Dane pochodzą z obowiązującej sprawozdawczości instytucji rynku pracy. W opracowaniu wykorzystano dane ze sprawozdania MPiPS-01, o rynku pracy w województwie podkarpackim oraz w przypadku stopy bezrobocia dane ogłaszane przez Główny Urząd Statystyczny.
- Stopa bezrobocia (rejestrowanego) oznacza udział osób bezrobotnych (zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy) wśród osób aktywnych zawodowo. Wartości procentowe stopy bezrobocia rejestrowanego nie są porównywalne z wynikami Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności prowadzonej przez Główny Urząd Statystyczny lub danymi Europejskiego Biura Statystycznego EUROSTAT dotyczącymi tego wskaźnika.
- Dane obejmują osoby bezrobotne zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy województwa podkarpackiego.
- Kategorie osób bezrobotnych są zgodne z ich rozumieniem wynikającym z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149 j.t. z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.
- Aktywne formy promocji zatrudnienia odnoszą się do instrumentów opisanych w ustawie.
- Wskazywane w opracowaniu wybrane kategorie osób bezrobotnych należą do:
 - kategorii osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w rozumieniu art. 49 ustawy (tj. bezrobotni do 30 roku życia, bezrobotni długotrwale, bezrobotni powyżej 50 roku życia, bezrobotni korzystający ze świadczeń pomocy społecznej, bezrobotni posiadający co najmniej jedno dziecko do 6 roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia, bezrobotni niepełnosprawni);
 - innych kategorii, którym nie przysługuje powyższy status, jednak są zawarte w sprawozdawczości publicznych służb zatrudnienia.
- Obliczenia przeprowadzono komputerowo za pomocą arkusza MS Excel, z zastosowaniem zaokrągleń liczb – możliwe są nieścisłości w sumowaniach wynikające z zaokrągleń.
- Wartości procentowe poszczególnych kategorii – obliczane są zgodnie z opisami poszczególnych tabel.

Podkarpacie się starzeje

Podniesienie się średniego wieku mieszkańców Podkarpacia przekłada się na zmiany proporcji osób będących w wieku produkcyjnym a tymi, którzy zakończyli wykonywanie zawodu z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego. Zmiany w tych proporcjach, jakkolwiek niekorzystne, ponieważ wskazują na gwałtowny ubytek zasobów społecznych gotowych do świadczenia pracy, powinny stać się platformą do szerszej dyskusji o sposobach przezwyciężenia narastania niebezpiecznych demograficznych tendencji. Analizy Urzędu Statystycznego w Rzeszowie wskazują, że na Podkarpaciu zasób osób będących w wieku produkcyjnym wynosił ok. 1.3 mln., na który składała się suma kobiet w wieku 18–59 lat i mężczyzn w przedziale wiekowym 18–64 lata. Bez mała trzecia część z tej liczby to osoby w wieku poprodukcyjnym, których zawodowe wykorzystanie z powodów zdrowotnych i możliwości fizycznych jest zdecydowanie ograniczone. Osoby takie ze względu na nabycie uprawnień emerytalnych nie są zainteresowane kontynuowaniem pracy i pozostawianiem na otwartym rynku pracy, jeżeli to czynią to jest to jedynie ich wybór. Liczba osób w woj. podkarpackim będących w wieku emerytalnym (399,1 tys. dane na koniec 2016 r.) dorównuje bez mała liczbie dzieci i młodzieży do 17 roku życia, która wynosi 390,8 tys. osób. Analiza porównawcza do roku 2015 wskazuje na spadek, o 7,7 tys. w porównaniu do roku 2016, osób w wieku produkcyjnym przy równoczesnym wzroście liczby wyłączonych z rynku pracy, z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego, o 11,5 tys. osób. Bardzo niekorzystną tendencją zauważalną w woj. podkarpackim, jest niestety systematyczny spadek liczby osób młodych będących w wieku przedprodukcyjnym. Elementem, na który warto zwrócić uwagę, to oprócz niekorzystnych zmian demograficznych, widoczny, znaczący odpływ młodej siły roboczej do innych regionów, lub poza granicę polski, w których mogą oni uzyskiwać wyższe zarobki. Te niekorzystne zmiany demograficzne widoczne są także w poziomie rekrutacji obserwowany na podkarpackich uczelniach. W porównaniu do roku poprzedniego, w 2017 r. rozpoczęło naukę o ponad 3 tys. studentów mniej, spadek o prawie 7%. Oznacza to, że obecnie w woj. podkarpackim studiuje 51,5 tys. osób. Liczby te pokazują skalę niekorzystnych tendencji, szczególnie zauważalnych w porównaniu do liczby studentów podejmujących naukę jeszcze 6 lat temu, a było ich o prawie 20 tys. więcej (70,9 tys. studentów na wszystkich rocznikach).

Przeciwdziałanie zjawisku zawodowego wykluczenia młodych z rynku pracy – przykład inicjatywy

W ramach nowej perspektywy unijnej, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu Europa 2020*, zakłada włączenie się wielu instytucji, w tym tych których zasięg oddziaływania na rynek pracy ma charakter krajowy. Jedną z tych instytucji jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wcześniej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które pełniło i pełni rolę instytucji wdrażającej program operacyjny POWER. Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. we współpracy z partnerem zewnętrznym, zrealizowała działania zmierzające do wypracowania rekomendacji, które mogłyby stać się platformą do dalszych prac koncepcyjnych, zmierzających do wprowadzenia istotnych zmian w prowadzonej polityce rynku pracy, których celem mogłoby być dostosowanie założeń wdrażanych programów do zmian widocznych w przestrzeni gospodarczej Unii Europejskiej (problem pokolenia NEET). W ramach II osi priorytetowej POWER, Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, działanie 2.4 Modernizacja publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia oraz lepsze ich dostosowanie do potrzeb rynku pracy, został zrealizowany projekt POWER.02.04.00-IP.03-00-001\15. Był to projekt partnerski, w którym współdziałanie zadeklarowała fundacja Centrum Edukacji i Aktywizacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych i Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., który nazwano *Podkarpacie młodych, edukacja, praca, satysfakcja*, a przewidziany czas do osiągnięcia wskaźników to 01.03.2016 – 30.12.2016. Celem szczegółowym projektu było zwiększenie zakresu i trafności oferty aktywizacyjnej wobec osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. W trakcie realizacji projektu założono, że zostanie opracowany zestaw rekomendacji (wypracowany w ramach partnerstw) możliwych do wykorzystania przez instytucje rynku pracy przy udzielaniu wsparcia osobom młodym znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Zaplanowano, że do projektu zostanie zaproszonych 250 interesariuszy działających na rynku pracy, którym zostanie przekazany raport z diagnozy i analizy potrzeb osób młodych, w których zostanie uwzględniona specyfika młodych poszukujących pracy. Oprócz wymienionych partnerów realizujących projekt, do współpracy zaproszono także inne instytucje posiadające realny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy w województwie podkarpackim. Najważniejszym podmiotem działającym w partnerstwie było Stowarzyszenie Grupy Przedsiębiorców Przemysłu Lotniczego *Dolina Lotnicza*, skupiające ponad 140 zakładów pracy, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości Społecznej „Być Razem”, które wsparło w swojej historii ponad 30 spółdzielni socjalnych i PUP Leżajsk, na którego terenie działania pro-

blem bezrobocia młodych w sposób szczególny jest widoczny. Budżet projektu został zamknięty kwotą 385 812,51 zł.

W ramach wspomnianego projektu przygotowano zestaw rekomendacji zwiększających zakres i trafności oferty aktywizacyjnej wobec osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na podkarpackim rynku pracy. Rekomendacje stanowią uzupełnienie opracowania powstałego w ramach projektu *Podkarpacie młodych – edukacja, praca, satysfakcja*, były współfinansowane z EFS w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój Oś. II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, działanie 2.4 Modernizacja publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie ich do potrzeb rynku pracy. Celem projektu było zawiązanie regionalnego partnerstwa oraz opracowanie rekomendacji w następujących obszarach (działania te obwarowane były realizacją wskaźników rezultatu), i tak:

- dla instytucji rynku pracy w zakresie sposobu dotarcia do jak największej liczby osób młodych na rynku pracy, w tym z grupy NEET, uwzględniającego najefektywniejsze: sposoby rekrutacji oraz najskuteczniejsze metody wsparcia aktywizacyjnego;
- w zakresie wspierania osób młodych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, w tym sformułowania kryt. konkursowych dla konkursów ogłaszanych w ramach Osi I POWER;
- w zakresie wspierania osób młodych przez MRPiPS oraz KG OHP, w tym sformułowanie kryteriów konkursowych dla konkursów ogłaszanych przez MRPiPS w ramach Osi I POWER;
- zawierające sposób funkcjonowania partnerstwa po zakończeniu realizacji projektu, celem zapewnienia trwałości;
- w zakresie systemowego wsparcia osób młodych, partnerstwo zadaniowe, którego celem było wypracowanie rekomendacji, przez następujące podmioty: Fundacja Aktywizacja, Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego, Stowarzyszenie Grupy przedsiębiorców Przemysłu Lotniczego Dolina Lotnicza, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości Społecznej „BYĆ RAZEM”, Powiatowy Urząd Pracy w Leżajsku, Ochotnicze Hufce Pracy Podkarpacka Komenda Wojewódzka, Stowarzyszenie Radość z Dębicy, Ośrodek Pomocy Społecznej w Jaworniku Polskim¹¹.

Prace związane z wypracowaniem rekomendacji bazowały na wiedzy i doświadczeniu poszczególnych organizacji tworzących partnerstwo. Na szczególną uwagę zwrócono na prezentowaną jakość dotychczas realizowanych projektów skierowanych na rynek pracy i efektywność osiąganych wskaźników rezultatu. W ramach konsultacji wskazano, że dobry projekt będzie miał szansę na realizację

¹¹ Wstępna wersja rekomendacji służących aktywizacji osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy w woj. podkarpackim, Fundacja Aktywizacja, RARR S.A. Rzeszów 2016, s. 3.

i osiągnięcie zakładanych celów, jeżeli będzie realizowany przez kompetentnego projektodawcę, a także co istotne, do współpracy przy jego realizacji będą zaproszeni jedynie wykonawcy (liderzy i partnerzy), posiadający niezbędną wiedzę, zaplecze logistyczne i doświadczenie projektowe z obszaru polityk społecznych. Projekty takie powinny zatem koncentrować się wokół kilku obszarów:

- obszar 1 – najsukcesowniej metody wsparcia aktywizacyjnego;
- obszar 2 – wspieranie osób młodych przez WUP, w tym sformułowanie kryt. konkurs. dla konkursów ogłaszanych w ramach Osi I POWER;
- obszar 3 – wspieranie osób młodych przez MRPiPS oraz KG OHP, w tym sformułowanie kryt. konkurs. dla konkursów ogłaszanych przez MRPiPS w ramach Osi I POWER;

Podsumowując dotychczasowe analizy należy stwierdzić, że tworząc kryteria dostępu do realizacji projektów konkursowych należy zwracać uwagę przede wszystkim na doświadczenie projektodawcy i ewentualnie partnera w realizacji podobnych projektów. Ważne jest, żeby realizatorzy projektu zatrudniali ekspertów z dziedziny pomocy osobom młodym, zagrożonych wykluczeniem. Dla beneficjentów najważniejsze jest, aby instytucje realizujące projekt były otwarte i żeby możliwy był stały kontakt z jej przedstawicielami (prowadzenie biura na obszarze wsparcia).

Rekomendacje odnoszące się do tego obszaru na przykład, wskazują że przy realizacji projektów konkursowych akcent powinien być kładziony na tworzenie partnerstw na rzecz wsparcia osób młodych oraz wszelkich innych projektów o zasięgu maksymalnie subregionalnym. Działania projektowe w partnerstwie dostarczają widoczne i mierzalne korzyści, na przykład zapewniają kompleksowe i innowacyjne podejście do realizowanych zadań, głównie poprzez wzajemne uzupełnianie się obszarów działalności partnerów. Wszelkie aktywności wsparte doświadczeniem i zaangażowaniem partnerów decydują o sukcesie projektu mierzonego korzyściami w postaci oczekiwanych rezultatów przedsięwzięcia. Partnerstwa projektowe należy traktować jako narzędzie, które w określonych sytuacjach (rodzajach projektów) mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności i skuteczności realizowanego projektu. W związku z powyższym należy je premiować tylko w odniesieniu do tych obszarów wsparcia, w których partnerstwa generują określoną wartość dodaną.

W ostatecznej wersji rekomendacji możliwych do wykorzystania w planowaniu działań wsparcia najbardziej potrzebujących młodych ludzi pozostających bez zatrudnienia, członkowie zespołu wskazali na kilka obszarów, proponując realizację następujących celów:

- stworzenie systemu monitoringu celów w obszarze aktywizacji zawodowej młodych bezrobotnych (cel główny: stworzenie kompleksowego i spójnego systemu monitoringu absolwentów szkół średnich i uczelni wyższych pod

kątem ich aktywizacji zawodowej, cel szczegółowy: stworzenie kompleksowego i spójnego systemu monitoringu absolwentów szkół średnich i uczelni wyższych dającego wiedzę odnośnie możliwości aktywizacji zawodowej NEET-ów);

- dotarcie do NEET'ów z wyższym wykształceniem (cel główny: zwiększenie zakresu współpracy Akademickich Biur Karier oraz Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości z instytucjami rynku pracy w celu zwiększenia świadomości aktywności zawodowej „pracy na swoim”, cel szczegółowy: podniesienie wiedzy dotyczącej formy aktywności, pracy na własny rachunek, przez osoby studiujące (będące na ostatnim roku studiów) oraz tych, które ukończyły studia (absolwentów) poprzez działania edukacyjno-informacyjne;
- reedukacja NEET'ów (cel główny: diagnoza problemu osób „przeedukowanych” – źle dobrany profil / poziom wykształcenia do osobistych zdolności, potrzeb rynku pracy, zbyt duża liczba odbytych kursów, szkoleń, itp., które nie dają szansy na zatrudnienie, cel szczegółowy: stworzenie kompleksowej diagnozy występowania i zasięgu problemu osób „przeedukowanych”. Określenie poziomu występowania zjawiska osób ze zbyt wysokim poziomem wykształcenia do potrzeb rynku pracy, źle dobranego profilu wykształcenia do indywidualnych predyspozycji zawodowych, zbyt dużej liczby odbytych kursów, szkoleń, certyfikatów, itp., które nie dają szansy na zatrudnienie, wzmocnienie systemu doradztwa zawodowego w szkołach.
- wsparcie rodziny i otoczenia osób aktywizowanych (zwiększenie efektywności i trwałości zatrudnieniowej poprzez działania wspierające rodzinę i otoczenie osób młodych);
- wsparcie *szyte na miarę* (indywidualizacja wsparcia poprzez trafne i efektywne możliwości uelastycznienia realizacji form wsparcia potrzebnych osobie młodej);
- maksymalizacja form wsparcia – efekt synergii (indywidualizacja i zróżnicowanie form wsparcia dla osób młodych poprzez łączenie dostępnych narzędzi w celu osiągnięcia trwałego zatrudnienia);
- indywidualny plan działania – kluczowy drogowskaz (dostosowanie Indywidualnego Planu Działania (IPD) jako procesu – stworzenia dokumentu, jego monitoring i aktualizacja, rozszerzenie IPD, pogłębione IPD, które będzie zawierać elementy kontraktu społecznego w celu zwiększenia efektywności zatrudnienia liczby osób młodych na rynku pracy, w tym z grupy NEET);
- NEET na swoim (wzmocnienie trafności i skuteczności oraz trwałości instrumentu jakim jest bezzwrotna dotacja na rozpoczęcie działalności dla osób młodych)¹².

¹² Wstępna wersja rekomendacji służących aktywizacji osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy w Województwie Podkarpackim, Fundacja Aktywizacja, RARR S.A. Rzeszów 2016, s. 48–73.

Zjawisko NEET, od ponad dekady jest obecne w dyskusji publicznej na świecie i klasyfikowane jako jedno z najpoważniejszych problemów z jakimi muszą się zmierzyć społeczeństwa. Zjawisko NEET również występuje na Podkarpaciu i powinno być uznawane, za to którego wyeliminowanie lub zmniejszenie może tworzyć szczególne szanse rozwojowe dla regionu. Dotychczasowa metodologia wykorzystywana w analizie tego zjawiska, w ocenie autora nie jest wystarczająca w precyzyjnej diagnozie sytuacji, chodzi zwłaszcza o wskaźniki odnoszące się do zatrudnienia i bezrobocia. Zmiany w sposobie analizowania zjawiska powinny być wsparciem w eliminowaniu barier zatrudnieniowych młodego pokolenia. Jak zauważa wielu praktyków zaangażowanych w realizację programów adresowanych do osób młodych (wkraczających na rynek pracy), należy zwrócić uwagę na wypracowanie dla nich skutecznych programów w układzie indywidualnym i pogłębionym, programy te powinny nosić cechy międzysektorowe i uwzględniać wsparcie płynące z PUP, WUP, NGO, i najważniejsze od przedsiębiorców, których obecność na przykład w procesie kształcenia powinna być kluczowa. Zmiany w sposobie eliminacji zjawiska NEET, powinny także uwzględniać koncentracje interwencji na precyzyjnie określonych celach, które uwzględniać powinny nie tylko integrację i aktywizację społeczną, ale przede wszystkim skuteczną aktywizację zawodową (na przykład kształcenie w układzie dualnym). W związku z okrojoną dostępnością do środków przeznaczanych na wsparcie bezrobotnym zasadnym wydaje się, aby przed uruchamianiem kolejnych transzy wsparcia wdrażane przez powołane do tego celu instytucje, założenia programu POWER, konsultowane były z praktykami, których wiedza i doświadczenie powinny pomóc w precyzyjnym planowaniu wsparcia. Z pewnością wypracowane w trakcie realizacji projektu *Podkarpacie młodych, edukacja, praca, satysfakcja*, mogą okazać się pomocne w takich pracach, do czego zachęcam.

Bibliografia

- Friedman M., *Rola polityki pieniężnej*, [w:] *Teoria i polityka stabilizacji koniunktury. Wybór tekstów*, A. Szeworski (red.), PTE, Warszawa 1975.
- Janicki W., *Przegląd teorii migracji ludności*, Annales Universitatis M. Curie-Skłodowska, Zakład Geografii Ekonomicznej, vol. LXII, Lublin 2007.
- Jarmołowicz W., Knapińska M., *Współczesne teorie rynku pracy a mobilność i przepływ pracowników w dobie globalizacji*, [w:] *Zeszyty naukowe nr 9*, PTE, Kraków 2011.
- Jarmołowicz W., Knapińska M., *Polityka państwa i rynku pracy w warunkach transformacji integracji gospodarczej*, Wydawnictwo AE Poznań, Poznań 2005.
- Kryńska E., Suchecka J., Suchecki B., *Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010*, IPiSS, Warszawa 1998.

- Kryńska E., *Mobilność zasobów pracy w wybranych teoriach rynku pracy*, [w:] *Mobilność zasobów pracy*, E. Kryńska (red.), IPISS, Warszawa 2000.
- Wąsowicz J., *Teorie rynku pracy*, [w:] *Ekonomia rynku pracy*, D. Kotlarz (red.), Prace naukowe, AE w Katowicach, Katowice 2007.
- Smith A., *Badanie nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tłum. G. Wolf, O. Einfeld, Z. Sadowski, A. Plejbisz, B. Jasiński, t. 1, Warszawa 1954.

Umorzenie zaległości podatkowej a pojęcie interesu publicznego i interesu strony

The extinction of tax arrears and the concept of public and taxpayer interest

Dr hab., prof. nadzw. Tomasz Wołowicz

Kierownik Zakładu Finansów i Rachunkowości, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Zgodnie z artykułem 67a ordynacji podatkowej organ podatkowy może umorzyć zaległość podatkową w sytuacji uzasadnionej ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Decyzje dotyczące udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych należą do uznania organu podatkowego, ale nie mogą być dowolne. Należy pamiętać, iż interes publiczny nie musi być tożsamy z interesem fiskalnym. W interesie publicznym jest, aby podatnicy mogli odzyskać samodzielność finansową. Instytucja umorzenia jest przepisem o charakterze wyjątkowym, pozwala ona bowiem organom podatkowym umorzyć zaległości podatkowe lub odsetki tylko w przypadkach wyjątkowych, uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Ocenę, czy takie przesłanki istnieją ustawodawca pozostawił organom podatkowym. Nie ma zatem podstaw do udzielenia ulgi, jeżeli nie przemawia za tym "ważny interes podatnika" lub "interes publiczny".

Summary

Pursuant to Article 67a of the Tax Ordinance, the tax authority may discontinue tax arrears in a situation justified by an important interest of the taxpayer or in the public interest. Decisions on granting reliefs in the payment of tax liabilities are at the discretion of the tax authority, but they can not be arbitrary. It should be remembered that the public interest does not have to be the same as the fiscal interest. It is in the public interest that taxpayers can regain financial independence. The institution of redemption is a special provision, because it allows the tax authorities to remit tax arrears or interest only in exceptional cases justified by an important interest of the taxpayer or in the public interest. An assessment of whether such premises exist is left to the tax authorities. There is, therefore, no reason to grant relief if it is not supported by the "important interest of the taxpayer" or "the public interest".

Słowa kluczowe: umorzenie, postępowanie podatkowe, interes publiczny, interes strony.

Keywords: remission, tax proceedings, public interest, the interest of the taxpayer.

Wprowadzenie

Zgodnie z artykułem 67a ordynacji podatkowej organ podatkowy może umorzyć zaległość podatkową w sytuacji uzasadnionej ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Decyzje dotyczące udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych należą do uznania organu podatkowego, ale nie mogą być dowolne. Należy pamiętać, iż interes publiczny nie musi być tożsamy z interesem fiskalnym. W interesie publicznym jest, aby podatnicy mogli odzyskać samodzielność finansową. Instytucja umorzenia jest przepisem o charakterze wyjątkowym, pozwala ona bowiem organom podatkowym umorzyć zaległości podatkowe lub odsetki tylko w przypadkach wyjątkowych, uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Ocenę, czy takie przesłanki istnieją ustawodawca pozostawił organom podatkowym. Nie ma zatem podstaw do udzielenia ulgi, jeżeli nie przemawia za tym „ważny interes podatnika” lub „interes publiczny”.

Pojęcie ulg podatkowych

W prawie podatkowym występują zarówno zwolnienia podatkowe, jak i ulgi podatkowe (w tym ulgi w zapłacie podatku). W aspekcie normatywnym ulgi to określone w prawie podatkowym: zwolnienia, odliczenia, obniżenia oraz zmniejszenia, powodujące obniżkę wysokości podstawy opodatkowania lub wysokości podatku. Zwolnienia podatkowe określa się jako wyłączenia z zakresu podmiotowego w danym podatku określonej kategorii podmiotów lub przedmiotu danego podatku określonej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych. W przypadku pierwszym mamy do czynienia ze zwolnieniami o charakterze podmiotowym, w drugim ze zwolnieniami przedmiotowymi. Mogą również występować zwolnienia podmiotowo-przedmiotowe. W ramach zwolnień podatkowych (w treści ustaw podatkowych), możemy wyróżnić niepodleganie podatkowi, które różni się wyraźnie celem i konstrukcją od kategorii zwolnień. Zwolnienie oznacza, iż celem ustawodawcy jest eliminacja opodatkowania określonych przedmiotów opodatkowania, mieszczących się z zakresie przedmiotowym określonego podatku. Jest to stan prawny, w którym określona kategoria przedmiotów lub podmiotów podlega przepisom podatkowym, ale została z niego zwolniona¹. Ulgi podatkowe oznaczają bądź wyłączenie z podstawy opodatkowania lub nienaliczanie od niej określonych kwot, bądź obniżanie samego podatku. Obniżanie podatku w efekcie zastosowania ulg polega na: zmniejszeniu podstawy opodatkowania, obniżeniu stawek podatkowych (łącznie ze stosowaniem stawki 0%), obniżeniu kwoty podatku (odliczeniu od podatku)². Z legislacyjnego punktu widzenia

¹ Zob. szerzej: W. Nykiel, *Ulg i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 20–21.

² W. Morawski, *Klasyfikacja ulg i zwolnień podatkowych*, [w:] *Ulg i zwolnienia w prawie podatkowym*, ODDK, Gdańsk 2003, s. 81–87.

określenie ulg podatkowych w art. 3 pkt 6 ordynacji podatkowej³ (dalej: o.p.) budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z art. 217 Konstytucji RP. Ulgi podatkowe mogą być ustanowione tylko w ustawie, nie zaś w przepisach prawa podatkowego obejmujących także przepisy aktów wykonawczych do ustaw podatkowych. Pod względem merytorycznym różnice między ulgami podatkowymi a zwolnieniami podatkowymi są również istotne.

Zwolnienie podatkowe może oznaczać całkowite lub częściowe uwolnienie podatnika od podatku, czyli ograniczenie przedmiotowego lub podmiotowego zakresu opodatkowania, natomiast ulga podatkowa powoduje przede wszystkim zmniejszenie wysokości podatku. Podkreślanie różnic między wymienionymi w art. 3 pkt. 6 elementami konstrukcji podatku ma nie tylko walor naukowy, lecz także legislacyjny. Część ulg i zwolnień podatkowych musi być regulowana w ustawie podatkowej, natomiast inna część (np. zwolnienia przedmiotowe) może być również określona w aktach wykonawczych do ustawy podatkowej⁴.

Uwarunkowania prawne umarzania należności publicznoprawnej

Zgodnie z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Przepis ten wprowadza w Polsce zasadę powszechności opodatkowania. Z kolei art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Stosownie do tego przepisu wszyscy muszą ponosić obciążenia publiczne z zachowaniem równości podmiotów wobec prawa, zatem wszelkie zwolnienia podatkowe stanowią odstępstwo od tej zasady i muszą być szczegółowo uregulowane w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Zasadą jest płacenie podatków, a umorzenie zaległości podatkowej może być zastosowane tylko wyjątkowo, gdyż w momencie zastosowania ulgi organ podatkowy rezygnuje z należnych mu dochodów. Należy również pamiętać o tym, iż umarzanie zaległości podatkowych nie jest instytucją opieki społecznej, a ma wyłącznie na celu złagodzenie skutków obciążeń podatkowych wobec osób, które w sposób nagły i nieprzewidziany nie mogą wywiązać się ze swych obowiązków podatkowych⁵. Podejmowanie decyzji w ramach uznania administracyjnego nie nakłada na organ podatkowy obowiązku rozstrzygania sprawy na korzyść wnioskodawcy. Trzeba jednakże podkreślić, że prowadząc postępowanie w spra-

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997 nr 137 poz. 926, ze zm.).

⁴ C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa, komentarz, wydanie 4*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 55.

⁵ Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 29 września 2011 r. nr 3055/11.

wie wniosku o zastosowanie ulgi w zapłacie podatku organ jest zobowiązany do dokładnego i wszechstronnego zbadania stanu faktycznego, by stwierdzić, czy dana sytuacja faktyczna mieści się w zakresie przesłanki ważnego interesu wnioskodawcy lub interesu publicznego. Organ powinien także wyjaśnić jak należy rozumieć pojęcia ważnego interesu wnioskodawcy i interesu publicznego organu udzielającego ulgi. Podjęcie rozstrzygnięcia uwzględniającego wniosek lub odmawiającego jego uwzględnienia powinno być odpowiednio uargumentowane, zwłaszcza w przypadku odmowy przyznania ulgi⁶.

Zgodnie z art. 67a § 1 pkt 3⁷ ustawy Ordynacja podatkowa (dalej: o.p.) w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym organ podatkowy, na wniosek podatnika, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Jednak umorzenie podatku jest instytucją wyjątkową, której zastosowanie winny uzasadniać szczególnie i nadzwyczajne okoliczności. Nie można bowiem z tej instytucji czynić powszechnie stosowanego środka zwalniającego z zapłaty należności. Umorzenie to nic innego, jak nieefektywny sposób wygasania zobowiązań podatkowych, polegający na ostatecznym odstąpieniu przez wierzyciela podatkowego od poboru podatku po upływie terminu płatności. Organy podatkowe mogą umorzyć zaległości i odsetki za zwłokę w całości lub w części. Jeżeli organ podatkowy umarza zaległość w części, umorzeniu z mocy prawa podlegają proporcjonalnie odsetki za zwłokę, chyba że organ wyda decyzję o umorzeniu odsetek w całości lub w większej części (art. 67a § 2 o.p.). Żądanie umorzenia zaległości podatkowej podatnik może zgłosić wtedy, gdy zaległość ta istnieje. Oznacza to, że w dacie złożenia wniosku o umorzenie zaległości zobowiązanie podatkowe musi się przekształcić w zaległość podatkową wskutek niezapłacenia podatku w terminie (art. 51 § 1) i zarazem w tej dacie nie może jeszcze dojść do wygaśnięcia zobowiązania wskutek zaistnienia któregośkolwiek ze zdarzeń określonych w art. 59 § 1. W przeciwnym wypadku wniosek podatnika jest bezprzedmiotowy⁸.

Instytucja ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci umorzenia przewiduje wyłącznie możliwość umorzenia zaległości podatkowych, a nie umorzenia podatku, względnie zaniechania jego poboru. Jest to unormowanie wyraźnie odmienne od regulacji dotyczącej instytucji ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci rozłożenia na raty, gdzie przewidziano możliwość rozłożenia na raty zarówno podatku (zobowiązania podatkowego), jak i zaległości podatkowej. W tej sytuacji nie można twierdzić, że istnieje luka w regulacji prawnej odnoszącej się do ulgi w postaci umorzenia, co wyklucza możliwość zastosowania

⁶ Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 7 stycznia 2013 r. nr 2556/12.

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).

⁸ Etel L., *Komentarz do art. 67 Ordynacji podatkowej*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, J. Brolik J. (red.), wyd. V, LEX, Warszawa 2013.

analogii do przepisów regulujących ulgę w postaci rozłożenia na raty⁹. Instytucja umorzenia zaległości podatkowych ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy nie jest sporna zasadność wymiaru samego podatku. Kwota zaległości podatkowej powinna zostać jednak określona, jeżeli zachodzi taka potrzeba, w odrębnym postępowaniu wymiarowym (art. 21 § 3 o.p.), gdyż jej wysokość może rzutować na ewentualne rozstrzygnięcie w przedmiocie umorzenia¹⁰. Wysokości zobowiązania podatkowego nie można natomiast kwestionować i weryfikować w toku postępowania o umorzenie zaległości. Postępowanie w przedmiocie umorzenia zaległości podatkowych nie stanowi kontynuacji postępowania w przedmiocie wymiaru tych zobowiązań, albowiem inne są jego cele i przesłanki podejmowanych w jego ramach rozstrzygnięć¹¹. Zmiana wysokości zaległości podatkowej (czy na skutek spłacenia części zaległości przez podatnika, czy na skutek zmiany decyzji wymiarowej) stanowi zmianę jednego z elementów stanu faktycznego sprawy w przedmiocie umorzenia tej zaległości¹². Jeżeli rozpoznając wniosek podatnika o umorzenie zaległości podatkowej, organ podatkowy umorzy kwotę zaległości w żądanej wysokości, która okaże się wyższa od kwoty zaległości, jaka w rzeczywistości istnieje, to wydana decyzja o umorzeniu rażąco narusza prawo. Jeśli natomiast nastąpi zapłata zaległości podatkowej (odsetek za zwłokę, opłaty prolongacyjnej) objętej umorzeniem, to powstaje nadpłata w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 o.p.

Umorzenie zaległości podatkowych jest jednym z elementów kształtowania ciężarów podatkowych. Dlatego szczególnie istotne jest prawidłowe stosowanie prawnych przesłanek umorzenia zaległości podatkowych. W pełni należy się zgodzić z wypowiedzią B. Brzezińskiego, że w wypadku decyzji odmownej organ może sięgać do argumentów związanych z genezą zadłużenia podatkowego. Wydaje się, że nie byłaby sprzeczna ani z istotą uznania administracyjnego, ani z konstrukcją art. 67a decyzja odwołująca się w uzasadnieniu do faktu spowodowania powstania na skutek lekkomyślności czy zaniedbań podatnika sytuacji, w której zapłata podatku jest utrudniona bądź nawet niemożliwa. „Organ podatkowy może uzasadniać decyzję, używając dowolnej argumentacji – byle była ona logiczna, powiązana z realiami sprawy i nie naruszała konstytucyjnie chronionego systemu wartości. Argumentacja ta może więc – z braku *expressis verbis* sformułowanych wyłączeń – nawiązywać także do przyczyn, z jakich zapłata podatku nie jest możliwa bądź też jest utrudniona”¹³.

Dobrowolne zapłacenie zaległego podatku przed złożeniem wniosku o jego umorzenie sprawia, że postępowanie o przyznanie ulgi jest bezprzedmiotowe

⁹ Por. wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2009 r., II FSK 1413/07, LEX nr 508235.

¹⁰ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2001 r., III SA 2962/99, LEX nr 656848.

¹¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2004 r., III SA/Wa 188/04, LEX nr 831513.

¹² Por. wyrok NSA w Łodzi z dnia 25 maja 2000 r., I SA/Łd 1884/98, ONSA 2001, nr 3, poz. 129.

¹³ B. Brzeziński, *Glosa do wyroku WSA z dnia 29 maja 2008 r.*, I SA/Gd 998/07, POP 2010, z. 2, poz. 105–107.

i na podstawie art. 208 § 1 o.p. powinno ulec umorzeniu¹⁴. Również dobrowolne zapłacenie podatku po złożeniu wniosku o umorzenie skutkuje wygaśnięciem zaległości, a przez to postępowanie powinno być umorzone. Nie jest natomiast dopuszczalne umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego w sprawie o umorzenie zaległości podatkowych, jeżeli w trakcie postępowania zaległość ta z odsetkami została wyegzekwowana przymusowo w trybie postępowania egzekucyjnego¹⁵. Także Sąd Najwyższy w jednym z wyroków stwierdził, że nie można umorzyć postępowania w sprawie umorzenia zaległości podatkowej jako bezprzedmiotowego, gdy podatnik zapłacił zaległość podatkową w czasie toczącego się postępowania odwoławczego¹⁶.

Interes publiczny a ważny interes podatnika

Mówiąc o uznaniowym charakterze decyzji o umarzaniu zaległości podatkowych, należy podkreślić, że oparte są one na przepisie, który w swej treści zawiera terminy niedookreślone, takie jak „ważny interes podatnika” i „interes publiczny”. Połączenie decyzji uznaniowej z terminami niedookreślonymi, stanowiącymi podstawę prawną jej wydania, powoduje, że organy podatkowe mają bardzo szerokie pole do podejmowania rozstrzygnięć. Aby tego rodzaju wyjątkowo szerokie kompetencje nie godziły w istotę państwa praworządnego, niezbędne jest odwoływanie się do podstawowych zasad konstytucyjnych czy też zasad ogólnych postępowania, w tym w szczególności zasady zaufania do organów podatkowych. Jakkolwiek uznaniowy charakter decyzji oznacza, że organy podatkowe mogą, ale nie muszą, umorzyć zaległość podatkową, to jednak decyzje wydane w tym trybie nie mogą być dowolne. Wymagają uzasadnienia odpowiadającego rygorom art. 210 § 4 o.p. Nie jest przekonujące uzasadnienie decyzji organu podatkowego odmawiającej umorzenia zaległości podatkowej, w którym stwierdzono, że przedmiotem działania urzędów skarbowych jest terminowa i zgodna z prawem podatkowym realizacja wpływów do budżetu państwa i budżetów samorządowych¹⁷. Negatywne rozstrzygnięcie dotyczące umorzenia zaległości podatkowych lub odsetek za zwłokę powinno być szczególnie przekonujące i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją¹⁸.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 4 maja 2005 r., FSK 1999/04, LEX nr 177353.

¹⁵ Wyrok SN z dnia 9 listopada 1995 r., III ARN 51/95, OSNP 1996, nr 11, poz. 151.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r., III RN 198/00, OSNP 2002, nr 14, poz. 322.

¹⁷ Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 17 marca 1994 r., SA/Po 3597/93, „Wspólnota” z 1994 r., nr 39, s. 14.

¹⁸ Za: S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgudka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. IX, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2015.

Ważenie interesu publicznego i interesu podatnika

Organ podatkowy obowiązany jest nie tylko do ustalania, czy zachodzą przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, lecz także obowiązany jest do wyważenia interesu społecznego z indywidualnym interesem strony¹⁹. Ważny interes podatnika wymaga istnienia nadzwyczajnych okoliczności w sytuacji życiowej konkretnego podatnika, zdarzeń obiektywnie niezależnych od postawy, zachowania podatnika, na które podatnik nie mógł mieć wpływu nawet przy dołożeniu nadzwyczajnej staranności w danych okolicznościach, zaś interes publiczny oznacza, że za zastosowaniem wnioskowanej ulgi musi przemawiać konieczność respektowania wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy. Wystąpienie okoliczności ważnego interesu podatnika, czy interesu publicznego nie generuje obowiązku wydania przez organ decyzji pozytywnej dla strony. Za umorzeniem należnych kwot podatku mogą przemawiać wypadki niezależne od sposobu postępowania podatnika, bądź spowodowane działaniem czynników, na które podatnik nie mógł mieć wpływu. Tym samym decyzja o umorzeniu zaległości podatkowych ma charakter uznaniowy.

Pojęcie „ważnego interesu podatnika” oraz „interesu publicznego” mają na gruncie ordynacji podatkowej równorzędny charakter. Nie jest przy tym do zaakceptowania sprzeczność interesu jednostkowego z interesem publicznym. Przy ustalaniu istnienia interesu publicznego należy uwzględniać sytuacje budżetową organu administracji publicznej. Należy wyeliminować takie sytuacje, gdy rezultatem zastosowania ulgi będzie obciążenie tylko Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego kosztami pomocy²⁰. Należy pamiętać, iż obie te przesłanki muszą być rozpatrzone w trakcie postępowania podatkowego. Organ podatkowy zobowiązany jest w trakcie postępowania ustalić, która z nich przeważa i na tej podstawie zdecydować o zastosowaniu, np. wnioskowanej przez podatnika ulgi w spłacie podatków. Kwestia ta powinna być podniesiona w uzasadnieniu decyzji, ponieważ jej pominięcie jest przesłanką do traktowania decyzji jako dowolnej. Jak wskazuje orzecznictwo o ważnym interesie podatnika mówić można wówczas, gdy podatnik popada w zaległość na skutek nadzwyczajnych okoliczności w rodzaju klęsk żywiołowych, zdarzeń losowych, występujących niezależnie od niego, a mogących zachwiać podstawami jego egzystencji. Chodzi tu o taką sytuację, która powoduje, że podatnik nie jest w stanie wywiązać się z obowiązku uiszczania danin publicznych bez doraźnej pomocy ze strony organów podatkowych. Z kolei pojęcie interesu publicznego należy wiązać z respektowaniem takich wartości jak sprawiedliwość, porządek publiczny rozumiany jako zaufanie do organów administracji publicznej, szeroko rozumiane działanie

¹⁹ Za: wyrok NSA z dnia 8 października 2002 r., SA/Wr 1458/01, POP 2004, z. 3, poz. 59.

²⁰ Wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2010 r., III SA/Wa 1410/09, niepubl.

w interesie państwa, czy społeczeństwa²¹. Interes publiczny odczytywać należy jako pewną potrzebę, której zaspokojenie powinno służyć społecznością lokalnym lub całemu społeczeństwu.

Dodatkowo należy wskazać, iż interes podatnika nie powinien kolidować z interesem publicznym, jakim niewątpliwie jest terminowe płacenie podatków. Umorzenie zaległości podatkowych jest instytucją, która może być zastosowana jako wyjątek od zasady, jaką jest wywiązywanie się ze zobowiązań podatkowych. Trudna sytuacja finansowa podatnika nie może być utożsamiana z ważnym interesem podatnika, gdyż takie podejście prowadziłoby do niesprawiedliwości i nierówności w stosunku do ogółu podatników podlegających powszechnemu obowiązкови podatkowemu. Ulga w spłacie zaległości podatkowej jest bowiem zawsze w faktycznym interesie podatnika, wobec czego każdy podatnik znajdujący się w trudnej sytuacji finansowej spełniałby wymóg umożliwiający zastosowanie ulgi²².

Należy stwierdzić, że Ordynacja podatkowa przy określeniu interesu prywatnego stawia akcent na określenie „ważny”. Nie chodzi więc o każdy interes, ale o tzw. interes kwalifikowany. O jego istnieniu decydują zobiektywizowane kryteria, na podstawie których organ podatkowy rozstrzyga o umorzeniu, bądź nie, zaległości podatkowej. Ważnego interesu podatnika nie można utożsamiać z jego subiektywnym przekonaniem o potrzebie umorzenia zaległości podatkowej. W doktrynie przyjmuje się, że przez ważny interes podatnika należy rozumieć nadzwyczajne względy, które mogłyby zachwiać podstawami egzystencji podatnika²³.

Interes podatnika lub publiczny nie ma definicji ustawowej i trudno jest oczekiwać, aby kiedykolwiek ustawodawca zdecydował się na jej wprowadzenie. Z uwagi na nieostrość tych pojęć, a przez to ich szeroki zakres, wszelkie próby zdefiniowania skazane byłyby na niepowodzenie. W literaturze wskazuje się, że „interes podatnika” to pewien stan oczekiwania, określona potrzeba zachowania posiadanych już korzyści lub wyczekiwania na pojawienie się pewnego dobra²⁴. Z definicji, z natury rzeczy bardzo ogólnej, niewiele wynika. Podobnie rzecz ma się z pojmowaniem w doktrynie „interesu publicznego”. Zasadniczy wpływ na

²¹ Por. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 września 2010 r., I SA/Bd 501/2010; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2010 r., II FSK 620/2009 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2010 r., I SA/Gd 120/2010.

²² Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 29 września 2011 r. nr 3001/11; Por. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 maja 2010 r., I SA/Łd 557/2009 oraz Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2010 r., I SA/Kr 706/2009.

²³ W wyroku z dnia 22 kwietnia 1999 r., SA/Sz 850/98 (Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2000/6 poz. 168) za „ważny interes podatnika” Naczelny Sąd Administracyjny uznał sytuację, w której z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków, podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości podatkowych. Będzie to, w ocenie tego sądu, utrata możliwości zarobkowania lub utrata majątku.

²⁴ R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa, wydanie IV*, LEX a Wolteres Kluwer business, Warszawa 2011 s. 254–256.

sprecyzowanie omawianych pojęć ma orzecznictwo sądowe. W szeregu orzeczeń sąd, rozpatrując konkretne sprawy, wskazywał na przesłanki, których wystąpienie świadczyło o istnieniu „ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego”. Na podstawie analizy orzecznictwa można wskazać na kilka głównych tez, precyzujących te niedookreślone pojęcia:

1. Ważny interes podatnika to sytuacja, gdy z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości podatkowych. Będzie to utrata możliwości zarobkowania, utrata losowa majątku. Interes publiczny to sytuacja, gdy zapłata zaległości podatkowych spowoduje konieczność sięgania przez podatnika do środków pomocy państwa, gdyż nie będzie w stanie zaspokajać swoich potrzeb materialnych²⁵.
2. Przesłanki umorzenia (a więc ważny interes podatnika i interes publiczny) należy oceniać nie tylko w kontekście osobistej sytuacji majątkowej podatnika, lecz także z uwzględnieniem związku zachodzącego pomiędzy obniżeniem zdolności płatniczej a zajściem wypadków powodujących i uzasadniających niemożność zapłaty²⁶.
3. Nie można z instytucji zaniechania poboru podatku czynić środka prowadzącego generalnie do zwolnienia od zapłaty podatku. Użyte w art. 22 o.p. pojęcie „ważnego interesu publicznego” jest pojęciem nieostrym, zawierającym szeroki zakres pojęciowy, przy czym jeśli nawet istnieje sytuacja wskazująca na ważny interes podatnika uzasadniający zaniechanie poboru podatku, to organ może, ale nie musi zaniechać poboru podatku²⁷.
4. W sprawach stosowania ulg podatkowych przedmiotem oceny organów podatkowych musi być stan faktyczny, w tym głównie sytuacja finansowa, rodzinna i życiowa podatnika istniejąca w dacie rozstrzygnięcia sprawy²⁸.
5. Przesłanka „ważnego interesu podatnika” wymaga ustalenia sytuacji majątkowej podatnika, skutków ekonomicznych, jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania dla niego i jego rodziny. Jednak organ podatkowy musi mieć na uwadze i to, że między innymi względy społeczne wymagają również, żeby zobowiązanie podatkowe było realizowane, a podatnik pochopnie nie był z nich zwalniany²⁹.
6. Ważnego interesu podatnika nie można utożsamiać z subiektywnym przekonaniem podatnika o potrzebie umorzenia zaległości podatkowej. Przeciwnie, przez ważny interes podatnika należy rozumieć nadzwyczajne względy, które mogłyby zachwiać podstawami egzystencji podatnika i że umorzenie zaległości podatkowych lub odsetek uzasadnione będzie jedynie w takich wypad-

²⁵ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1999 r., SA/Sz 850/98, POP 2000, z. 6, poz. 168.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 1999 r., I SA/Łd 13/98, LEX nr 41054.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2000 r., I SA/Wr 1000/98, LEX nr 40742.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2000 r., I SA/Ka 1821/98, [w:] *Ordynacja podatkowa w orzecznictwie SN i NSA*, D. Jankowiak, Wrocław 2004, s. 179.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 21 marca 2001 r., I SA/Ka 577/00, LEX nr 47500.

kach, które spowodowane zostały działaniem czynników, na które podatnik nie może mieć wpływu i które są niezależne od sposobu jego postępowania. To po stronie podatnika, który ubiega się o przyznanie ulgi w postaci umorzenia zaległości, jako tego, kto występuje o określone uprawnienie, leży obowiązek wykazania, że w dotyczącej go sprawie spełnione są przesłanki, o których mowa w art. 67a § 1 o.p.³⁰.

Samodzielność finansowa gminy i prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych

Organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP). Gmina posiada zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielność finansową oraz prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich wyrokach wskazywał, że samodzielność finansowa gminy i prawo stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych stanowią istotny element jej podmiotowości lecz nie mogą być rozumiane jako dowolność ustalania i dysponowania dochodami. Przeciwnie gminom wolno tylko to, na co zezwalają im przepisy ustaw³¹. Zgodnie z art. 19 pkt. 3 u.p.o.l. rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych.

Zatem przepisy wyraźnie zakreślają możliwość stosowania zwolnień podatkowych jedynie o charakterze przedmiotowym. Sformułowanie „*inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe*” przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu opodatkowania³².

Rada gminy jest uprawniona do wprowadzania ulg podatkowych tylko wówczas, gdy w danym przepisie ustawowym użyte jest pojęcie ulga. Nie można z przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalania zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych wywodzić uprawnienia do uchwalania ulg podatkowych. Nie do przyjęcia jest zatem stwierdzenie, że skoro rada gminy uprawniona jest do wprowadzania zwolnień, to może też wprowadzić ulgi podatkowe, ponieważ jest to nic innego niż „*częściowe zwolnienie*”³³.

W doktrynie polskiego prawa podatkowego i w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się zgodnie, że niedopuszczalne jest utożsamianie kategorii zwolnienia podatkowego z kategorią ulgi podatkowej. Ustawo-

³⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2009 r., I SA/Łd 173/09, LEX nr 534559.

³¹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.1996 r. sygn. akt. K 1/96, OTK Nr 5, poz.38; z 4.05.1998 r., sygn. akt K38/97 OTK Nr 3, poz.31; z 9.04 2002 r., sygn. akt. K 21/01, OTK-A Nr 2, poz. 17.

³² Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt.I SA/Gl 1335/12.

³³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt. I SA/Ol 824/15.

dawca nie używa tych pojęć zamiennie, wręcz przeciwnie, służą one do określania konstrukcji prawnych o łatwo dających się zauważyć odmiennościach³⁴. Przepis art. 217 Konstytucji RP odróżnia zwolnienie podmiotowe od ulgi. Wprowadzie w Ordynacji podatkowej w art. 3 pkt. 6 przyjęto, że przez ulgę podatkową rozumie się przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, ale jednocześnie ustawa ta jednoznacznie wskazuje, że jest to definicja wyłącznie na użytek tej ustawy i przez to nie może być wykorzystywana przy ustalaniu znaczenia poszczególnych zwrotów z innych ustaw. W żadnej z ustaw podatkowych, poza Ordynacją podatkową, nie zamieszczono definicji zwolnienia i ulgi podatkowej. W doktrynie przyjmuje się, że zwolnienie podatkowe to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub z przedmiotu danego podatku pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienia przedmiotowe); występują również zwolnienia o charakterze mieszanym: podmiotowo-przedmiotowym³⁵. Natomiast w podatku sprowadzają się do zmniejszenia podstawy opodatkowania, stawki podatkowej czy też kwoty podatku. Zwolnienie oznacza wyłączenie określonej przepisami kategorii podmiotów lub przedmiotów spod opodatkowania, podczas gdy ulgi oznaczają zmniejszenie rozmiarów uiszczanego podatku³⁶.

Rozróżnienie tych dwóch pojęć prowadzi do stwierdzenia, że rada gminy jest uprawniona do wprowadzania ulg podatkowych tylko wówczas, gdy w danym przepisie ustawowym użyte jest pojęcie ulga. Nie można z przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalania zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych wywodzić uprawnienia do uchwalania ulg podatkowych.

Problemy praktyczne formułowania w uchwałach zwolnień przedmiotowych

Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie, iż „*Od opłaty targowej zwalnia się sprzedaż artykułów rolno-spożywczych własnej produkcji dokonywaną przez mieszkańców Gminy X*”, dotyczy zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego, a więc wykracza poza ustawowe kompetencje Rady Gminy. Z takiego sformułowania wynika jasno krąg podmiotów – mieszkańców Gminy Czeremcha – którzy zwolnieni są od opłaty targowej w przywoływanym zakresie przedmiotowym.

³⁴ L. Etel, *Stanowienie zwolnień i ulg podatkowych przez władzę lokalną*, [w:] *Księga jubileuszowa prof. Marka Mazurkiewicza*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2001, s. 237.

³⁵ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, TNOiK, Toruń 1996, s. 31.

³⁶ W. Nykiel, *Zwolnienia i ulgi podatkowe, a konstrukcja podatku. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. Apoloniusza Kosteckiego*, TNOiK, Toruń 1998, s. 178.

Przykładowo, sformułowanie w uchwale, iż „*zwalnia się od opłaty targowej sprzedaż kwiatów, owoców i warzyw uzyskanych z ogródków*” jest na tyle ogólne, że nie można z niego wywieść kogo dotyczy, nie wynika bowiem z niego krąg podmiotów. Z zapisu tego nie można bowiem wywodzić, że dotyczy on właścicieli ogródków. Ewidentnie wynika z takiego zapisu, że sprzedaży mogą dokonywać członkowie rodziny posiadacza ogródka, posiadacz ogródka czy też osoby obdarowane plonami z ogródka. Co więcej sformułowanie „*uzyskanych z ogródków*” nie zawęża również podmiotowo kręgu z uwagi na rodzaj ogródka. Tak więc interpretować należy ten zapis, że chodzi o wszystkie ogródki, a więc zarówno działkowe, przydomowe jak i chociażby wydzielone do używania w ramach wspólnoty mieszkaniowej czy współwłasności³⁷. Przyjąć więc należy, że przedmiot jest tak określony, że nie jest możliwa identyfikacja konkretnej osoby zwolnionej od uiszczenia opłaty. Oznacza to, że cechy przedmiotu, zostały określone w ten sposób, że dotyczą potencjalnie nieoznaczonej indywidualnie osoby.

W każdym wypadku, gdy z ustanowionej normy można wywieść, kto podlega zwolnieniu, to zwolnienie to nie ma charakteru przedmiotowego, co w konsekwencji oznacza przekroczenie delegacji ustawowej³⁸. Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie „*od opłaty targowej zwalnia się sprzedaż artykułów rolno-spożywczych własnej produkcji dokonywaną przez mieszkańców gminy*”, dotyczy zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego, a więc wykracza poza ustawowe kompetencje rady gminy³⁹. Z takiego sformułowania wynika jasno krąg podmiotów – mieszkańców gminy – którzy zwolnieni są od opłaty targowej w przywoływanym zakresie przedmiotowym⁴⁰.

Przykładowo, zapis zakładający chęć zwolnienia od opłaty targowej „*sprzedaży dokonywanej w sołectwach Gminy X, w których nie funkcjonują placówki handlu detalicznego*” jest ewidentnym przekroczeniem kompetencji rady gminy, bowiem nie można wprowadzać innych zwolnień z tej opłaty niż zwolnienia przedmiotowe. Rada gminy nie ma także prawa do wprowadzania zwolnień podmiotowych, bowiem te wynikają z samej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁴¹. Może jedynie wprowadzać inne niż wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych – zwolnienia przedmiotowe, rozumiane jako wyłączenie z przedmiotu danego podatku (opłaty) – pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych⁴². Zatem zapis uchwały zakładający zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłaty targowej – wszystkich podmiotów dokonujących sprzedaży na terenie sołectw danej

³⁷ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt. I SA/Ol 98/16.

³⁸ Por. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt. I SA/Po 153/04.

³⁹ Por wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt. I SA/Po 153/04 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/Gl 1335/12.

⁴⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt. I SA/Bk 81/14.

⁴¹ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 28 sierpnia 2013 r. Nr 284/2013.

⁴² Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt SA/Rz 128/03.

gminy, w których nie funkcjonują placówki handlu detalicznego wskazuje na to, że zwolnienie to jest zwolnieniem przedmiotowo-podmiotowym oraz generalnym – co narusza zakres udzielonego radzie gminy upoważnienia ustawowego. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że granicą kompetencji rady gminy do stanowienia zwolnień w przedmiocie opłaty targowej jest dyspozycja art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Rada gminy nie może zatem wprowadzać innych zwolnień z tej opłaty niż zwolnienia przedmiotowe. Nie ma także prawa do wprowadzania zwolnień podmiotowych, bowiem te wynikają z samej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁴³ oraz zwolnień całkowitych, tzn. takich które zwalniają od opłaty wszystkich ustawowych podatników⁴⁴. Zwolnienia generalne (całkowite) naruszają zasadę powszechności opodatkowania i prowadzą do zniesienia obowiązku podatkowego.

Zapis, iż organ stanowiący zwolnił od opłaty targowej „sprzedaż prowadzoną w trakcie imprez okolicznościowych w związku z działalnością statutową jednostek organizacyjnych Gminy X, instytucji kultury, organizacji społecznych, oświatowych oraz charytatywnych” jest sprzeczne z art. 7 i 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁵. Zatem stwierdzić należy, iż rada gminy nie ma kompetencji do wprowadzenia zwolnień od opłaty targowej o charakterze przedmiotowo-podmiotowym, ponieważ art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dopuszcza tylko możliwość wprowadzenia zwolnień od opłat lokalnych o charakterze przedmiotowym.

Ciekawym przykładem są regulacje zawarte w uchwale Nr XX/123/12 Rady Miejskiej w Łobżeniczy z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie „Ustalenia dziennych stawek opłaty targowej i sposobu jej poboru”, której zapisy zostały zakwestionowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu⁴⁶. W uchwale tej postanowieniem § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska ustaliłaienne stawki opłaty targowej (od osób fizycznych i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej) na terenie miasta Łobżenica zamieszczając m.in. postanowienia:

- w pkt 1 lit. a) w brzmieniu:

„1. Na wyznaczonym terenie targowiskowym:

1) W soboty i niedzieleienne stawki opłaty targowej wynoszą:

a) za zajęcie miejsca oznaczonego o powierzchni do 18 m² w związku z prowadzeniem sprzedaży ze stołów, straganów wraz z zajęciem miejscem przez samochód 30 zł”

- w pkt 2 lit a) w brzmieniu:

„2) w pozostałe dni tj. od poniedziałku do piątkuienne stawki opłaty targowej wynoszą:

⁴³ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt. SA/Bd 581/08.

⁴⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1994 r., sygn. akt. III AZP 7/94.

⁴⁵ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 7 marca 2012 r., nr 191/2012.

⁴⁶ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 8 sierpnia 2012 r. Nr 14/1082/2012.

a) za zajęcie miejsca oznaczonego o powierzchni do 18 m² w związku z prowadzeniem sprzedaży ze stołów, straganów wraz z zajęciem miejscem przez samochód 15 zł”.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie opłaty targowej jest art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z tym przepisem rada gminy w drodze uchwały w zakresie opłaty targowej:

- określa zasady ustalania i poboru oraz termin płatności i wysokość stawek (pkt. 1 lit. „a”),
- może zarządzać pobór opłaty w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (pkt. 2),
- może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe (pkt 3).

Z kolei z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Zdarzeniem prawnym, z którym powołany przepis ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wiąże obowiązek uiszczania opłaty targowej, jest dokonywanie sprzedaży, a co najmniej wyjście z ofertą sprzedaży polegającej na wystawieniu towaru z oznaczeniem jego ceny. Ustawodawca w ustawie nie określił co należy rozumieć pod pojęciem zwrotu „*dokonywanie sprzedaży*”. Stąd należy przyjąć jego szerokie rozumienie, obejmujące nie tylko sprzedaż, ale również czynności mające miejsce przed sprzedażą, do których zastosowanie mają przepisy art. 535 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. A zatem „*dokonyjący sprzedaży*” to nie tylko te osoby i jednostki, które sprzedały towar, ale również ci, których zamiarem była sprzedaż (niezrealizowana) na targowisku. Pobór opłaty targowej uzależniony jest zatem od spełnienia dwóch przesłanek: dokonywania sprzedaży i realizowania tej czynności na targowisku.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby obrachunkowej w Poznaniu niedopuszczalne jest ustalenie opłaty targowej „za zajęcie miejsca” na targowisku czyli w sposób odmienny niż zostało to uregulowane w zapisach ustawowych. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Kwestionowane regulacje zawarte w ww. postanowieniach uchwały jako przekraczające zakres upoważnienia usta-

wowego pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji. W myśl powołanego przepisu organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepis ten ustala jednoznacznie, iż organy te dysponują prawem ustanawiania aktów prawa miejscowego, działając w tym zakresie na podstawie i w granicach uprawnień przyznanych im w ustawie.

Ponadto Kolegium Izby odnosząc się do uregulowań § 5 w przedmiocie określenia terminu wejścia w życie uchwały w części obejmującej wyrażenie „z wyjątkiem § 1 ust. 1 pkt 2 lit. a i b, który wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” stwierdza, iż ustalenie terminu wejścia w życie w powyższym brzmieniu skutkowało będzie zaniechaniem poboru opłaty targowej od poniedziałku do piątku na wyznaczonym terenie targowiskowym przez okres trzech miesięcy od dnia wejścia uchwały w życie. Jak wskazano wyżej, uprawnienia stanowiące rady gminy w zakresie opłaty targowej zostały zawarte w art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i stanowią one katalog zamknięty.

Na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada może wprowadzić zwolnienia przedmiotowe inne niż wymienione w ustawie. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Rada Miejska w Łobżenicy nie jest uprawniona do takiego określenia terminu wejścia w życie uchwały, w wyniku którego doszłoby do zaniechania poboru opłaty targowej przez okres trzech miesięcy od dnia wejścia uchwały w życie. Zarówno przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jak i przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, nie dają radom gmin uprawnień do decydowania w sprawach zaniechania poboru opłaty targowej. Jeżeli intencją Rady Miejskiej w Łobżenicy było spowodowanie w ten sposób likwidacji handlu ulicznego, to zamierzony cel można osiągnąć w inny, przewidziany prawem sposób.

Wprowadzane zwolnienia od opłaty targowej nie mogą mieć charakteru ulgi ani też mieć charakteru przedmiotowo-podmiotowego. W doktrynie utrwalony został pogląd, że zwolnienie podatkowe to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku – pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub z przedmiotu danego podatku – pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienia przedmiotowe). Możliwe jest wystąpienie również zwolnień o charakterze mieszanym: podmiotowo-przedmiotowym. W świetle unormowań art. 19 pkt. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwolnienia stanowione przez radę gminy w drodze uchwały – mogą dotyczyć jedynie przedmiotu opodatkowania. Konstrukcja zwolnień w zakresie opłaty targowej – musi opierać się na przedmiocie opodatkowania i winna mieć charakter generalny. Na podobnym

stanowisku stoi również orzecznictwo sądów administracyjnych⁴⁷. Zatem zakaz uchwalania zwolnień o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowych jest oczywisty⁴⁸. Przedmiot zwolnienia winien być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika, a więc cechy przedmiotu muszą zostać tak w przepisie określone, żeby dotyczyły potencjalnie (hipotetycznie) nieoznaczonego indywidualnego podatnika. W każdym przypadku, gdy bezpośrednio z ustanowionej normy wywieść można, kto podlega zwolnieniu, a nie tylko, jaki przedmiot obejmuje zwolnienie, zwolnieniu przypisać można charakter zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego, a to w konsekwencji oznacza przekroczenie delegacji ustawowej delegacji do ustanawiania zwolnień⁴⁹.

Podsumowanie

Podkreśla się, że umorzenie zaległości podatkowej stanowi pomoc państwa, udzieloną po to, aby poprzez zapłatę podatku nie doprowadzić do efektów niepożądanych z punktu widzenia społecznego, jak i indywidualnego podatnika i jego rodziny⁵⁰. Nie można więc pojęcia interesu publicznego ograniczyć do konieczności respektowania zasady równości i powszechności opodatkowania. Umorzenie zaległości podatkowej, przewidziane jako jedna z ulg, stanowi jeden ze sposobów nieefektywnego wygaśnięcia zobowiązania podatkowego. Ustawodawca uznał zatem, że dopuszczalne jest w pewnych wyjątkowych okolicznościach danie pierwszeństwa przed zasadą powszechności opodatkowania innym konstytucyjnym zasadom, jak zasada zaufania obywatela do państwa (wynikająca z art. 2 Konstytucji), zasada uwzględnienia dobra rodziny, nakazująca państwu szczególną pomoc i opiekę dla rodzin niepełnych czy wielodzietnych, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (art. 71 ust. 1 Konstytucji), zasada zabezpieczenia społecznego dla osób, które pozostają bez pracy i bez środków utrzymania bez własnej winy (art. 67 ust. 2 Konstytucji). W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że zasady te winny być uwzględnione przez organy podatkowe przy badaniu istnienia przesłanki interesu publicznego⁵¹. Oceniając zasad-

⁴⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2005 r., sygn. akt. FSK 961/04; wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2007 r., sygn. akt II FSK/911/06; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 października 2006 r., sygn. akt. I SA/Go 2324/05; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt. I SA/Go 876/08; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt. I SA/Go 2/09 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Go 599/09.

⁴⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2014 r., II FSK 1574/12.

⁴⁹ Por. Wyrok NSA w Warszawie z 23 października 2014 r., sygn. akt. II FSK 2592/12.

⁵⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 października 2012 r., II FSK 510/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. – CBOSA.

⁵¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2010 r., II FSK 689/09, dostępny CBOSA.

ność wniosku o umorzenie postępowania organy powinny ponadto rozważyć, czy sytuacja ekonomiczna, rodzinna podatnika rokuje możliwość spłaty zaległości, choćby w ratach i czy koszty prowadzenia postępowania egzekucyjnego w sytuacji majątkowej podatnika nie przewyższą możliwych do uzyskania od niego kwot. Nie służy bowiem interesom państwa podejmowanie prób przymusowego wykonania zobowiązania podatkowego, które generować będą jedynie koszty, bez efektów w postaci odzyskania należności. Nie budzi także wątpliwości w orzecznictwie, że przy ocenie istnienia przesłanek ważnego interesu podatnika i interesu publicznego należy uwzględnić nie tylko okoliczności powstania zaległości, ale także również aktualną w dacie orzekania sytuację podatnika, w tym również jego sytuację rodzinną i ekonomiczną⁵².

Bibliografia

- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, TNOiK, Toruń 1996.
- Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 29 września 2011 r. nr 3055/11.
- Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 7 stycznia 2013 r. nr 2556/12.
- Dowgier R., L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa, wydanie IV*, LEX a Wolteres Kluwer business, Warszawa 2011.
- Etel L., *Komentarz do art. 67 Ordynacji podatkowej*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. V, J. Brolik (red.), LEX, Warszawa 2013.
- Etel L., *Stanowienie zwolnień i ulg podatkowych przez władzę lokalną*, [w:] *Księga jubileuszowa prof. Marka Mazurkiewicza*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2001.
- Kosikowski C., L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa, komentarz, wydanie 4*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Morawski W., *Klasyfikacja ulg i zwolnień podatkowych*, [w:] *Ulg i zwolnienia w prawie podatkowym*, ODDK, Gdańsk 2003.
- Nykiel W., *Ulg i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- Nykiel W., *Zwolnienia i ulgi podatkowe, a konstrukcja podatku. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. Apoloniusza Kosteckiego*, TNOiK, Toruń 1998.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997 nr 137 poz. 926, ze zm.).

⁵² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 października 2012 r., II FSK 510/11, CBOSA.

- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991 nr 9 poz. 31, ze zm.).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1994 r. sygn. akt. III AZP 7/94.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 7 marca 2012 r., nr 191/2012.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 8 sierpnia 2012 r. Nr 14/1082/2012.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/Gl 1335/12.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt. I SA/Gd 168/14.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt. I SA/Ol 98/16.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/Gl 1335/12.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt. I SA/Ol 824/15.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt. I SA/Ol 98/16.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt. I SA/Po 153/04.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt. I SA/Po 153/04.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/Gl 1335/12.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt. I SA/Bk 81/14.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 28 sierpnia 2013 r. Nr 284/2013.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt. SA/Rz 128/03.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt. SA/Bd 581/08.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2005 r., sygn. akt. FSK 961/04.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2007 r., sygn. akt. II FSK/911/06.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 października 2006 r., sygn. akt. I SA/Go 2324/05.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt. I SA/Go 876/08.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt. I SA/Go 2/09.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt. I SA/Go 599/09.
- Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2009 r., II FSK 1413/07, LEX nr 508235.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2001 r., III SA 2962/99, LEX nr 656848.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2004 r., III SA/Wa 188/04, LEX nr 831513.
- Wyrok NSA w Łodzi z dnia 25 maja 2000 r., I SA/Łd 1884/98, ONSA 2001, nr 3, poz. 129
- Wyrok NSA z dnia 4 maja 2005 r., FSK 1999/04, LEX nr 177353.
- Wyrok SN z dnia 9 listopada 1995 r., III ARN 51/95, OSNP 1996, nr 11, poz. 151.
- Wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r., III RN 198/00, OSNP 2002, nr 14, poz. 322
- Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 17 marca 1994 r., SA/Po 3597/93.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2014 r., II FSK 1574/12.

Wyrok NSA w Warszawie z 23 października 2014 r., sygn. akt. II FSK 2592/12.

Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1999 r., SA/Sz 850/98, POP 2000, z. 6, poz. 168.

Wyrok NSA z dnia 26 listopada 1999 r., I SA/Łd 13/98, LEX nr 41054.

Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2000 r., I SA/Wr 1000/98, LEX nr 40742.

Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2000 r., I SA/Ka 1821/98 [w:] *Ordynacja podatkowa w orzecznictwie SN i NSA*, D. Jankowiak, Wrocław 2004, s. 179.

Wyrok NSA z dnia 21 marca 2001 r., I SA/Ka 577/00, LEX nr 47500.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2009 r., I SA/Łd 173/09, LEX nr 534559.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.1996 r., sygn. akt. K 1/96, OTK Nr 5, poz. 38; z 4.05.1998 r., sygn. akt K38/97 OTK Nr 3, poz. 31; z 9.04 2002 r., sygn. akt. K 21/01, OTK-A Nr 2, poz. 17.

Gospodarka o obiegu zamkniętym – przyczynek do pogłębionej dyskusji

Circular economy – a contribution to in-depth discussion

Marek Duda

Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.

Streszczenie

Kryzys gospodarczy jaki rozwinął się w 2008 r. i objął swoim zasięgiem większość gospodarek świata, spowodował, że analitycy życia gospodarczego, zaczęli zauważać, że powrót do zasad gospodarowania wypracowanych w XIX i XX w. – nie jest możliwy (kryzys gospodarczy dał szansę na to aby zaproponować nowe rozwiązania)¹. Zmiany jakie należy wypracować, a następnie wdrożyć w światowej gospodarce wynikają z wpływu zglobalizowanego rynku. Zakończenie perspektywy 2007–2013 i rozpoczęcie kolejnej 2014–2020 stały się w oczach ekonomistów, nowym początkiem, firmowanym zapisami *Strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu Europa 2020*. To w ramach tego modelu realizowane będą cele ekonomiczne powiązane z celami społecznymi, w tym te związane z poprawą jakości życia, zmniejszenia poziomu wykluczenia społecznego i przedstawieniu modelu rozwoju na bazujący na wdrażaniu innowacji służących uzyskiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej.

¹ G. W. Kołodko, *Zanim nadejdzie Jeszcze Większy Kryzys*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, G. W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 7–14.

Summary

The economic crisis that occurred in 2008 and covered most of the world's economies, caused that analysts of economic life, began to notice that the return to economic principles developed in the nineteenth and twentieth centuries – is not possible anymore (the economic crisis gave a chance for proposing of new solutions) [1]. The changes that should be developed and then implemented in the global economy, result from the impact of the globalized market. The end of the 2007–2013 perspective and the start of the next 2014–2020 became, in the eyes of economists, a new beginning, inscribed in the provisions of the Strategy for sustainable development beneficial for social inclusion Europe 2020. In this model area, economic objectives related to social goals will be implemented, including those related to improvement of the quality of life, reduction of the level of social exclusion and shifting the development model to the one that is based on the implementation of innovations aimed at obtaining a sustainable competitive advantage.

Słowa kluczowe: gospodarka o obiegu zamkniętym, zamówienia, surowce.

Keywords: circular economy, orders, raw materials.

Czy propozycja związana w wdrożeniem nowego modelu gospodarowania surowcami, koncepcja, która zakłada pełną kontrolę nie tylko nad wytworzeniem produktów i ich użytkowaniem, ale także idzie o krok dalej – kontrola nad ich utylizacją, albo jeszcze lepiej powiedzieć, powtórny ich przetworzeniem w nowe wyroby – jest tylko i wyłącznie kwestią mody. Koncepcja ekonomii cyrkularnej wyrosła z rozwoju eko-przemysłu i oparta jest na filozofii „wygrany – wygrany”, mówiącej o tym, że „zdrowa” gospodarka i „zdrowe” środowisko mogą współistnieć^{1, 2}.

Malejące zasoby surowców, wykorzystywanych tak bezkrytycznie w linearnych modelach produkcji i wykorzystania produktów, z powodu skali marnotrawstwa i braku możliwości pozyskania nowych źródeł zaopatrzenia surowcowego powinna być sukcesywnie zastępowana taką, która czas wyczerpania się źródeł zaopatrzenia oddala w możliwie najdalszą perspektywę. Coraz częściej w świecie ekonomistów zajmujących się problemami gospodarek w skali makro, zaczynają pojawiać głosy nawiązujące do oszczędnego gospodarowania odpadami, i zamykania cyklu produkcyjnego do obiegu zamkniętego, co w konsekwencji prowadzi do prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju³.

Na poziomie mikro, a więc na poziomie firmy, ekonomia cyrkularna kładzie nacisk na rozwijanie strategii eko-projektowania oraz czystej produkcji^{4, 5}. Na poziomie mezo, relacji między różnego rodzaju podmiotami (nauką, biznesem, administracją) na promowaniu i wspieraniu parków eko-przemysłu, które będą intensyfikować rozwój regionalny, przy jednoczesnym zabezpieczeniu środowiska naturalnego⁶. Wreszcie na poziomie makro/narodowym promuje zarówno zrów-

¹ Y. Geng, P. Zhang, R. C'ot'e, Y. Qi, *Evaluating the applicability of the Chinese eco-industrial park standard in two industrial zones*, "International Journal of Sustainable Development and World Ecology" 15/2008, s. 1–10.

² J. Park, J. Sarkis, Z. Wu, *Creating integrated business and environmental value within the context of China's circular economy and ecological modernization*, "Journal of Cleaner Production" 18/2010, s. 1494–1501.

³ Szerzej na ten temat pisał Rogall, definiując zrównoważony rozwój jako „oznaczający dążenie do zapewnienia wszystkim żyjącym obecnie ludziom i przyszłym pokoleniom dostatecznie wysokich standardów ekologicznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych w granicach tolerancji natury przez wprowadzenie w życie zasady sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej”, H. Rogall, 2010, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i s-ka, Warszawa, s. 24–25.

⁴ L. Pintér, *International Experience in Establishing Indicators for the Circular Economy and Considerations for China. Report for the Environment and Social Development Sector Unit, East Asia and Pacific Region*, The World Bank, Washington 2006, s. 1–27.

⁵ Z. Yuan, J. Bi, Y. Moriguichi, *The circular economy: a new development strategy in China*, "Journal of Industrial Ecology" 10 (1-2)/2006, s. 4–8.

⁶ Y. Geng, P. Zhang, R. C'ot'e, Y. Qi, *Evaluating the applicability of the Chinese eco-industrial park standard in two industrial zones*, "International Journal of Sustainable Development and World Ecology" 15/2008, s. 1–10.

nowąszą produkcję, jak i konsumpcję i ma na celu kreację społeczeństwa opartego o ideę recyklingu w wielu płaszczyznach egzystencji⁷.

Stąd zainteresowania pracowników Rzeszowskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. problematyką gospodarki o obiegu zamkniętym, zagadnieniu poruszonym w wielu opracowaniach naukowych, które stały się inspiracją do szerszej analizy tego zjawiska w układzie ponadregionalnym i sprowadzenia dyskusji o przewagach tak prowadzonej gospodarki nad tą wykorzystującą systemy liniowe. Celem artykułu będzie próba szerszego spojrzenia na zjawisko ekonomii cyrkularnej, które ma uwzględnić konkretne rozwiązania projektowe.

Gospodarka obiegu zamkniętego

Najistotniejszym elementem gospodarki uwzględniającej komponent obiegu zamkniętego jest efektywniejsze wykorzystanie zasobów jakimi ludzkość dysponuje. W ujęciu tym uwzględniane są nie tylko podmioty gospodarcze wykazujące największe zużycie surowców, ale także indywidualne gospodarstwa domowe stanowiące uzupełnienie całego łańcucha obiegu gospodarczego. Dla przedsiębiorcy zmiana modelu na taki który uwzględnia w swoich założeniach redukcję zużycia materiałów, oznacza w wielu wypadkach nie tylko zmiany technologiczne i korektę procesów produkcyjnych, oznacza w wielu wypadkach rewolucyjne zmiany w dotychczas preferowanych modelach biznesowych⁸. Coraz częściej popularność na rynku zaczyna zdobywać podejście do prowadzonego biznesu, które stawia na wdrażanie Gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), stanowiące sedno realizowanych przez przedsiębiorstwa strategii gospodarczych, strategii skierowanych na realizację zasad zrównoważonego rozwoju (zielona gospodarka jest postrzegana jako próba podejścia pragmatycznego do tej zasady)⁹. Jedną z podstawowych zasad ekonomii cyrkularnej jest zasada 3R (*reduction, reuse, recycle*) – redukcja, ponowny użytek, recykling¹⁰.

Działaniom tym towarzyszy próba bezkrytycznego odchodzenia od konsumpcyjnego stylu życia, o czym traktują chociażby deklaracje Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), do jakiego zostały przyzwyczajone współczesne społeczeństwa, ponieważ coraz częściej zaczynamy mieć do czynienia z wyczerpujący-

⁷ H. Li, W. Bao, C. Xiu, Y. Zhang, H. Xu, *Energy conservation and circular economy in China's process industries*, "Energy" 35 (1111)/2009, 4273-4281.

⁸ *Gospodarka obiegu zamkniętego to rewolucja, także dla biznesu*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/gospodarka-obiegu-zamknietego-to-rewolucja-takze-dla-biznesu,102544.html> (dostęp 05.02.2018).

⁹ B. Ryszawska, *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 50.

¹⁰ Y. Zhu, D. Zhu, *A revised circular economy model and its application based on objectivity-process-subjectivity analysis*, "Shanghai Environmental Science" 26 (1)/2007, s. 14–18.

mi się zasobami dotychczasowych źródeł surowców¹¹. Dodatkowo coraz częściej zaczyna się podnosić argument niekontrolowanej polityki wytwarzania odpadów i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców i ich klientów za stan środowiska naturalnego. Efektywne gospodarowanie zasobami oraz ochrona środowiska stają się kluczowymi czynnikami sukcesu w globalnym łańcuchu wartości¹².

Problem odpadów, nie tylko ich wytwarzania, składowania ale przede wszystkim ich powtórnego zagospodarowania stanowi oś, wielu dyskusji o stosowanych w gospodarkach strategiach rozwojowych. Zrozumienie nowej koncepcji gospodarowania i zaakceptowanie innowacyjnego podejścia (stanowiącego zdecydowaną przeciwieństwo do modelu linearnego bazującego na schemacie „weź – wyprodukuj – wyrzuć”) jakie daje model cykuralny, stwarza szansę na redukcje ilości wytwarzanych odpadów, które trafiają do powtórnego przetworzenia, i stanowią źródło zaopatrzenia surowcowego w procesie wytwarzania¹³. Takie podejście sprawia, że wyrób wytworzony w oparciu o surowiec, pozostaje dłużej w zamkniętym obiegu wartości produktów i materiałów, co może prowadzić krańcowo do wyeliminowania go z gospodarki przynajmniej w znacznej części końca życia wyrobu.

Komisję Europejską przedstawiając wypracowaną koncepcję pakietu „Circular Economy” dała podstawy do tego aby tworzyć w obszarze Unii Europejskiej strategię polityczno-gospodarczą *Zero Waste*, sprawiając że marzenia i ambitne plany staną się rzeczywistością¹⁴. Dziś już nie tylko Europa z rozbudowanymi systemami politycznymi i wspólnym rynkiem, ale i reszta świata zaczyna interesować się założeniami Gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), zwana gospodarką cykuralną, albo gospodarką o obiegu zamkniętym – jest uznawana za trend i zaczyna zyskiwać coraz bardziej na znaczeniu. Wdrażane zasady GOZ polegają na efektywnym wykorzystaniu zasobów, i w jak największym stopniu minimalizowaniu negatywnego wpływu powstających produktów na środowisko naturalne, szkoda że zasady te nie znalazły do tej pory większego praktycznego odzwierciedlenia¹⁵. GOZ nie ogranicza się jedynie do minimalizowania zużycia materiałów i surowców, tych odnawialnych i tych których zużycie oznacza brak zastępowalności, ale kładzie nacisk na zmiany także w obszarze produkcji i świadczonych usług.

¹¹ P. Szyja, *Tworzenie zielonych miejsc pracy w sytuacji kryzysu gospodarki realnej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 199.

¹² C. Sinkin, C. Wright, R. Burnett, *Eco-efficiency and firm value*, Journal of Accounting and Public Policy 27 (2)/2008, s. 167–176.

¹³ Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki – „Dynamiczna Polska 2020” w ramach celu nr 3, tj. wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców wskazuje na transformację systemu społeczno-gospodarczego na tzw. bardziej zieloną ścieżkę, zwłaszcza poprzez ograniczanie energo- i materiałochłonności gospodarki [Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki – „Dynamiczna Polska 2020”, 2013, s. 120–121].

¹⁴ P. Strzyżyński, *Gospodarka o obiegu zamkniętym – klucz do sukcesu*, <https://sozosfera.pl/odpady/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-klucz-do-sukcesu/> (dostęp 05.02.2018)

¹⁵ R. Ryszawska, *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 50.

Takiemu celowi podporządkowane są działania służące powtórnemu wykorzystaniu użytych raz lub wielokrotnie materiałów celem stworzenia nowych wartości cennych dla rozwoju cywilizacji. Ogólne zasady GOZ, powinny stanowić centralną oś projektów, nie tylko na etapie powstawania koncepcji i prototypu, ale także sposobu użytkowania wyrobu przez cały okres eksploatacji, po politykę zbierania i segregowania odpadów, aż po sposoby powtórnego ich przerobu na wyrób rynkowy. Takie podejście stanowi przeciwwagę do najpopularniejszego obecnie sposobu podejścia do gospodarki, gospodarki linearnej, ograniczającej cykl życia produktów do produkcji, użycia i wyrzucenia, co skutkuje wzrostem ilości odpadów i spadających zasobów surowców naturalnych¹⁶. Cechą typową nowego podejścia do zasad gospodarowania zasobami stają się projekty charakteryzujące się zaprojektowaną, zarówno – odnawialnością jak i odtwarzalnością wyrobów, w ramach oddzielnych cykli biologicznych i technicznych, przy wzroście zużycia energii, która powinna powstawać głównie w sektorze energii odnawialnej (a to właśnie w tej gałęzi przemysłu upatrywane jest zwiększone zapotrzebowanie na siłę roboczą)¹⁷. Podstawą gospodarki o obiegu zamkniętym jest wskazanie założenia, o cyklu rozwoju, dzięki któremu udaje się zachować i wzbogacać kapitał naturalny jaki pozostaje w dyspozycji człowieka. W ramach tego założenia zakłada się, że uda się wypracować działania optymalizujące zyski surowcowe, przy minimalnym ryzyku systemowym. Ze współczesnych gospodarek wyciekają cenne materiały. Przemysł dostrzega już solidne argumenty biznesowe przemawiające za zwiększeniem produktywności zasobów. Szacuje się, że poprawa zasobooszczędności w całym łańcuchu wartości może zmniejszyć zapotrzebowanie na nakłady materiałowe o 17–24 % do roku 2030¹⁸.

Należy zaznaczyć, że model GOZ nie posiada charakteru elitarnego, uznaje się go za uniwersalny, i możliwy do implementowania w każdym systemie, akceptującym otwartość na nowe rozwiązania, możliwym do wdrożenia w każdej skali. Cechą charakterystyczną GOZ jest uniezależnienie rozwoju gospodarczego od konsumpcji ograniczonych zasobów¹⁹. O GOZ mówi się coraz częściej i to w postaci zapisów w dokumentach programowych i strategiach globalnych. Jednym z najważniejszych jest Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju do 2030 r., przyjęta w czasie odbywającej się 70. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w 2015 r., a także w Circular Economy Package, w którym

¹⁶ *Gospodarka obiegu zamkniętego*, https://biurokarier.uph.edu.pl/images/bk_2017/konkurs_stena/Gospodarka_obiegu_zamknietego.pdf (dostęp 05.02.2018).

¹⁷ Pollin R., „Economic Prospects. Getting Real on Jobs and the Environment: Pipe-lines, Fracking, or Clean Energy?,” *New Labour Forum*, No. 21, 2012, s. 85–86.

¹⁸ *Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów” dla Europy*, Komisja Europejska, Bruksela 2014, s. 2.

¹⁹ *Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: biznesowe uzasadnienie przyspieszonej zmiany*, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/PL-Towards-a-Circular-Economy-Business-Rationale-for-an-Accelerated-Transition-v.1.5.1.pdf> (dostęp 05.02.2018).

zawarto podstawowe akty prawne. Stało się to pod koniec 2015 r. kiedy to Komisja Europejska uznała, że czas w ramach wdrażanych przez nią polityk o charakterze ogólnoeuropejskim jak i regionalnym – zaproponować opisywane założenia. GOZ (w szeregu dokumentów europejskich używa się termin Gospodarka cyrkularna GC) to koncepcja odpowiadająca na najistotniejsze zagrożenia środowiska, w tym wyczerpywanie się zasobów Ziemi czy rosnąca ilość odpadów²⁰. Plan Komisji Europejskiej jest w swoich założeniach innowacyjny, zakłada bowiem, że pakiet dotyczący gospodarki europejskiej o obiegu zamkniętym ma wesprzeć przedsiębiorstwa działające w Europie i pomóc konsumentom w przejściu na silniejszą gospodarkę o obiegu zamkniętym, w której zasoby są zużywane w sposób zrównoważony a zasady rynkowe preferują rozwój zrównoważony. Podstawowy nacisk kładziony będzie na „zamknięcia obiegu” cyklu życia produktów, zwiększony zostanie zakres recyklingu i ponownego użycia wyrobów, lub znacznych ich części. Przyniesie to wymierne korzyści nie tylko gospodarce ale także środowisku naturalnemu, mniej narażonemu na zanieczyszczenia emitowane w procesach produkcyjnych. W ramach planowanych działań planuje się uzyskać maksymalne, wykorzystanie wszystkich surowców, produktów i odpadów, celem wygenerowania oszczędności energii i zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych. Działania te posiadają zaplanowany budżet, a wsparcie finansowe z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na inwestycje w gospodarkę odpadami zostanie przekazanych ok. 5,5 mld. EUR, a 650 mln euro w ramach programu „Horyzont 2020” (programu finansowego UE na rzecz badań naukowych i innowacji) oraz inwestycji w gospodarkę o obiegu zamkniętym podejmowanych na poziomie krajowym²¹. Od kilku lat w Polsce toczy się dyskusja o konieczności wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu gospodarki, w kierunku stosowania zasad GOZ. Jednym z ważniejszych ośrodków, w których ma ona miejsce jest Instytut Gospodarki o Obiegu Zamkniętym²², czyli profesjonalny think-tank przygotowany do rozwiązywania problemów implementacji koncepcji GOZ w krajowych rozwiązaniach gospodarczych²³. Instytut Gospodarki o Obiegu Zamkniętym (IGOZ) angażuje zespół polskich i zagranicznych specjalistów, których praca ma dać podstawy koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym (circular economy). Koncepcja ta, została zaprezentowana w ramach całościowego pakietu circular economy w 2015 r., i jest obecnie jedną z ważniejszych strategii rozwoju w Unii Europejskiej. Koncepcja ta jest podstawą tworzenia w Unii Euro-

²⁰ *W KIERUNKU GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM*, <https://www.gridw.pl/naszym-zdaniem/339-w-kierunku-gospodarki-o-obiegu-zamknietym> (dostęp 05.02.2018).

²¹ *Ku gospodarce o obiegu zamkniętym*, https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_pl (dostęp 05.02.2018).

²² *Gospodarka o obiegu zamkniętym – specjalny instytut rozpoczyna działalność w Polsce*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-specjalny-instytut-rozpoczyna-dzialalnosc-w-polsce,89812.html> (dostęp 05.02.2018).

²³ <http://igoz.org/> (dostęp 05.02.2018).

pejskiej nowych zasady i wymagań w gospodarowaniu odpadami. Działania te nakierowane są także na implementację założeń *circular economy* w całym jej systemie ekonomicznym. Ze względu na znaczne opóźnienia w Polsce związanych z wdrażaniem dyrektyw środowiskowych, jest to o tyle ważne, że rośnie skala problemów z jakimi władze naszego kraju, będą musiały się zmierzyć w najbliższej przyszłości. Obecne regulacje UE, która zakłada, że w ramach tej koncepcji zwiększeniu ulegnie poziom recyklingu odpadów komunalnych do 70 proc. Komisja Europejska i Parlament Europejski zakładają, że stosowanie zasad GOZ do 2030 r. przyniesie krajom członkowskim UE, ponad 600 mld EUR oszczędności. Zmiana sposobu gospodarowania w ocenie ekspertów komisji spowoduje, że europejskie przedsiębiorstwach utworzą ponad 2 mln nowych miejsc pracy. Przed Polską stoją więc bardzo poważne zadania, których realizacja, przyniesie skutki odczuwalne przez każdego z nas²⁴. Uzyskanie efektów środowiskowych, zgodnie z propozycją Komisji KE, musi wywołać efekt kuli śnieżnej, a pozytywne efekty wdrożenia tych założeń przełożą się na zrównoważony rozwój regionów UE, ale przede wszystkim wpłyną na poprawę sytuacji na rynku pracy i poprawę sytuacji w obszarze sprawiedliwości społecznej²⁵. Propozycja KE w sprawie zmiany obecnego kształtu gospodarki wspólnotowej na model o obiegu zamkniętym to szansa na długoterminowy rozwój wspólnoty i Polski²⁶. Inteligentne gospodarowanie odpadami i wydłużanie okresu eksploatacji urządzeń zmniejszają negatywny wpływ człowieka na środowisko naturalne, a co za tym idzie możliwa staje się poprawa jakości życia. Im szybciej podejmiemy ku temu kroki, tym lepiej dla przyszłych pokoleń zamieszkujących naszą planetę²⁷. Polska Mapa drogowa w szczególności identyfikuje działania na rzecz zwiększenia wydajności wykorzystania zasobów i ograniczenia powstawania odpadów, wskazując na szerszy zakres działań, ponieważ kompleksowo identyfikuje narzędzia wykorzystywane do przejścia od gospodarki linearnej do gospodarki o obiegu zamkniętym, stając się ważnym elementem realizacji celu głównego Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, czyli tworzenia warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym.

W 2015 r. w naszym kraju przeprowadzono szereg konsultacji publicznych, opracowany został polski non-paper GOZ – dokumencie stanowiącym polską

²⁴ W Polsce powstał Instytut Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, <https://portalkomunalny.pl/igoz-institut-gospodarki-o-obiegu-zamknietym-circular-economy-354155/> (dostęp 05.02.2018).

²⁵ *Gospodarka o obiegu zamkniętym – nowe wytyczne Komisji Europejskiej*, <http://www.cp.org.pl/2015/12/forum-cp-j-baran-circular-economy.html> (dostęp 05.02.2018).

²⁶ *Polska droga do gospodarki o obiegu zamkniętym*, file:///C:/Users/user/Desktop/Polska-droga-do-gospodarki-o-obiegu-zamkni%C4%99tym.pdf (dostęp 05.02.2018).

²⁷ A. Kalinowska, *Gospodarka o obiegu zamkniętym – fanaberia czy konieczność?*, <https://www.kongresobywatelski.pl/idee-dla-polski-kategoria/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-fanaberia-czy-koniecznosc/> (dostęp 05.02.2018).

propozycję zmian w opracowywanym przez Komisję Europejską – Planie działań *Zamknięcie obiegu...*

Kluczowe elementy budowania GOZ w Polsce to:

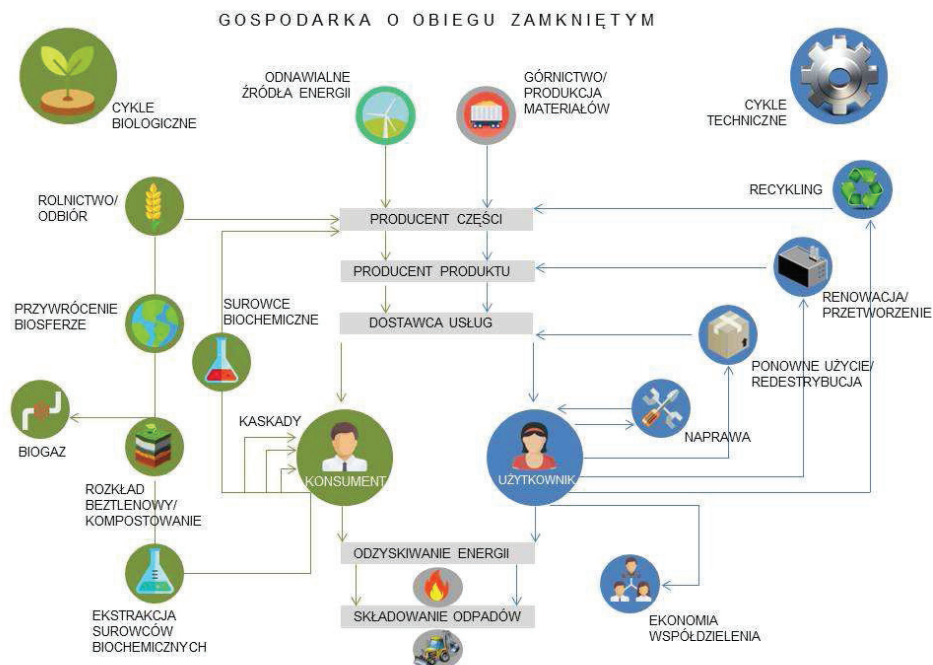
- innowacyjność, wzmocnienie współpracy pomiędzy przemysłem i sektorem nauki, a w efekcie wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w gospodarce,
- stworzenie europejskiego rynku na surowce wtórne, na którym ułatwiony byłby ich przepływ,
- zapewnienie wysokiej jakości surowców wtórnych, wynikającej ze zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz,
- rozwój sektora usług²⁸.

Polski model GOZ bazuje na szerokim pojmowaniu zasad gospodarki, koncentrując się na wszystkich etapach cyklu życia, ale także głęboko przebudowując istotne ze społecznego punktu widzenia dziedziny życia, ingerując w dotychczasowy sposób funkcjonowania wielu branż gospodarki. Celem wejścia gospodarki na zaproponowaną Mapę drogową jest z propozycja opracowania działań horyzontalnych, które obejmowałyby jak najszerszy krąg uczestników, a także podjęcie próby priorytetyzacji obszarów gospodarczych uznanych za kluczowe w rozwoju ekonomicznym i cywilizacyjnym. Zaproponowany podział zadań na rozdziały, w ramach polskiej mapy drogowej GOZ, obejmuje:

- Rozdział I „Zrównoważona produkcja przemysłowa” ma za zadanie zwrócić uwagę na istotną rolę przemysłu w polskiej gospodarce oraz nowe możliwości jego rozwoju,
- Rozdział II „Zrównoważona konsumpcja” pokazuje jak duży potencjał istnieje na tym – często pomijanym etapie cyklu życia,
- Rozdział III „Biogospodarka” dokonuje próby kompleksowego podejścia do tej branży gospodarki, która szczególnie w polskich realiach wydaje się być perspektywiczna,
- Rozdział IV „Nowe modele biznesowe” wskazuje kierunki rozwoju przedsiębiorców zmierzające do „zamykania obiegu”²⁹.

²⁸ Mapa drogową, transformacja w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, propozycja uchwały rządu RP, 2018, s. 4

²⁹ *Tamże*, s. 5.



Polski model GOZ, wg propozycji rozporządzenia rządu RP z 2018 r. (propozycja rozesłana do partnerów programu Circular PP).

Jednym z ciekawszych, z poznawczego punktu widzenia projektem promującym zasady ekonomii cyrkularnej jest wspólne przedsięwzięcie realizowane w ramach konsorcjum, w skład którego wchodzi Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. Projekt nosi tytuł Circular PP, wpisuje się w Priorytet 1.3, poddziałanie 1.4 zdolność do innowacji, konkursu ogłoszonego przez Sekretariat Morza Bałtyckiego w zakresie innowacji nietechnologicznych opartych na zwiększonej zdolności podmiotów działających w dziedzinie innowacji (całkowity budżet projektu: 2 453 620,00 EUR). W projekt jest zaangażowanych 9 partnerów z 7 państw.

Cele główne realizowanego projektu, który będzie wdrażany do września 2020 r.:

- * Circular PP dąży do podniesienia świadomości na temat znaczenia *tego podejścia do gospodarki*, w Basenie Morza Bałtyckiego i ma utworować drogę do przyszłego przejścia do gospodarki napędzanej zasadami obiegu zamkniętego, opartej na zamknięciu pętli zasobów i bez odpadów.

- * Circular PP zwiększa zdolność instytucjonalną publicznych podmiotów zamawiających i odpowiednie zainteresowane stron, w łańcuchu wartości zakupów, aby zapewnić im niezbędne narzędzia i zasoby, które są wymagane do prowadzenia cyklicznych zamówień w całym obszarze działania.

Celom zasadniczym towarzyszą cele szczegółowe, w tym te bazujące na przeniesieniu, transferze najlepszych rozwiązań systemowych do systemów lokalnych, a w szczególności:

- zwiększona wiedza instytucjonalna i kompetencje,
- lepsze struktury zarządzania,
- bardziej efektywne wykorzystanie ludzi i zasobów technicznych (bazy danych, rozwiązania techniczne, mała infrastruktura itp.),
- lepsza zdolność przyciągania zasobów, zwłaszcza zasobów finansowych,
- zwiększona zdolność do pracy w ponadnarodowym środowisku.

Celem strategicznym zawiązanego partnerstwa (9 zaangażowanych instytucji) jest wykorzystanie zamówień publicznych w regionie Morza Bałtyckiego jako katalizatora w celu zwiększenia skali wprowadzania na rynek innowacyjnych produktów i usług o charakterze obiegu zamkniętego poprzez budowanie potencjału wśród wszystkich zainteresowanych stron.

Aby osiągnąć ów cel, zespół projektu będzie postępować według czterech kroków:

- badanie aktualnego stanu wiedzy w zakresie zamówień kołowych i identyfikacja potencjału poprawy na poziomie lokalnym, krajowym i transnarodowym,
- zbudowanie niezbędnych zdolności w zakresie zamówień o obiegu zamkniętym dla wszystkich zainteresowanych stron łańcucha wartości zamówień, a mianowicie publicznych nabywców, MŚP, polityków i decydentów;
- realizacja pilotażowych zamówień cyklicznych zgodnych z określonymi obszarami priorytetowymi w celu umożliwienia uczenia się przez działanie i zapewnienia, że w ramach projektu zostaną opracowane zasady służące budowaniu potencjału (np. szkolenia, wskazówki, przyszłościowe rekomendacje itp.)
- szeroko rozpowszechnione wyniki projektu wśród publicznych zamawiających i MŚP w Europie, z wykorzystaniem partnerów strategicznych i odpowiednich kanałów.

Jedną z kluczowych obserwacji rosnących europejskich prac nad gospodarką o obiegu zamkniętym jest luka, w wykorzystaniu możliwości, zidentyfikowanych na poziomie transnarodowym i krajowym w praktyce w organizacjach publicznych. Circular PP przyczyni się do realizacji tego celu i poprawi obecną wiedzę na temat tego, co jest potrzebne, aby zachęcić do częstszego przyjmowania zamówień o charakterze zamkniętym oraz jakie są główne transgraniczne przeszkody, które są stosowane przez zamawiających i dostawców w całej Europie.

Główne wyniki projektu Circular PP obejmują zestaw zaleceń dotyczących opracowania dalszej polityki zamówień w zakresie obiegu zamkniętego oraz poprawy obecnej organizacji instytucjonalnej podmiotów zamawiających; materiały szkoleniowe dla władz publicznych wraz z seminariami na temat zamówień

we wszystkich siedmiu krajach uczestniczących, działania mające na celu podniesienie świadomości wśród MŚP w zakresie projektowania i dostarczania produktów i usług cyrkularnych, oraz dostarczanie pięciu pilotażowych zamówień, a także podjęcie szeregu określonych działań upowszechniających w celu wykorzystania wyników. Główne działania w zakresie budowania potencjału będą miały miejsce na poziomie krajowym, ale szczególny nacisk został położony na wykorzystanie wyników w całej Europie.

Podsumowanie

W całej swojej ewolucji nasza gospodarka przemysłowa nigdy nie przekroczyła jednej podstawowej cechy: liniowego modelu konsumpcji zasobów, który jest zgodny z modelem charakterystycznym dla tradycyjnej gospodarki, oznacza to, że firmy wykorzystują materiały, zużywają energię i robociznę do wytworzenia produktu i sprzedają go konsumentowi, który następnie wyrzuca go, gdy przestaje spełniać swój cel. Jednak od kilku lat mamy pewność, że ceny zasobów naturalnych dramatycznie rosną, nieprzerwanie od 2010 r. W indeksie cen surowców McKinsey za 2011 r. średnia arytmetyczna cen w czterech indeksach towarowych (żywność, artykuły rolne nieżywnościowe, metale i energia) były na wyższym poziomie niż kiedykolwiek w ubiegłym stuleciu, a poziomy zmienności cen były wyższe niż w jakiegokolwiek dekadzie w XX wieku. Ceny i zmienność najprawdopodobniej pozostaną wysokie, populacje rosną i urbanizują się, wydobywanie surowców przesuwają się do trudniej dostępnych miejsc, a koszty środowiskowe związane z wyczerpywaniem się przyrostu naturalnego kapitału – rosną. Podejście oparte na obiegu zamkniętym jest alternatywą dla tego modelu, który ma na celu utrzymanie produktów i materiałów w łańcuchu wartości przez dłuższy okres oraz odzyskiwanie surowców po okresie użytkowania produktów do ich następnej produkcji, musi stanowić cel do którego zostaną przygotowane gospodarki regionu. Obecnie zakup produktów przez władze publiczne odbywa się w sposób liniowy, zgodnie z modelem „kupuj i wykorzystuj”. Dyrektywa UE z 2014 r. w sprawie zamówień publicznych i oferty pakietowej unijnej gospodarki o obiegu zamkniętym stwarzają możliwości wprowadzania innowacji do zamówień i skorygowania obiegu środków publicznych, które przyczynią się do „zamknięcia pętli” cyklu życia produktu. Umożliwi to przedsiębiorstwom, urzędom, efektywne wykorzystanie zasobów, jak również zwiększy się potencjał wartości produktów i rozwiązań kupowanych przez publicznych zamawiających, co może się przełożyć na zmniejszenie zapotrzebowania na materiały od 17–24% do 2030 r. (Komunikat Komisji Europejskiej „W kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym: program” zero odpadów „dla Europy”, 2015 r.). W związku z tak zarysowanym tłem problemu postuluje się uaktywnienie następujących obszarów, które dotyczą problemów związanych z wdrożeniem zasad ekonomii cyrkularnej;

- nie dostrzeganie alternatyw dla stosowania modelu GOZ,
- brak interakcji pomiędzy kupującymi a dostawcami,
- brak zrozumienia alternatywnych modeli biznesowych, które są substytutami rozwiązań dotychczas stosowanych w procedurach przetargowych,
- brak zrozumienia jakie możliwości daje ekonomia cyrkularna w rozwoju produktu i rozwiązania stosowane w przedsiębiorstwie,
- trudności w odpowiednim przygotowaniu zapytań o cenę i przetargów

Stosowanie tego podejścia do zamówień w Europie zyskało także rangę wytycznych strategicznych, w postaci planu: Projekt przewodni strategii UE 2020 „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”, który wspiera zrównoważony rozwój Europy poprzez oddzielenie wzrostu od zużycia zasobów, tworzenie zasobów, skuteczne rozwiązania i zachęcanie do długofalowego myślenia i planowania materiałowego w sektorze prywatnym i publicznym. Projekt ten będzie wspierał tworzenie rozwiązań efektywnych pod względem wykorzystania zasobów poprzez budowanie potencjału w MŚP w celu dostarczania produktów o obiegu zamkniętym i efektywnego pod względem zasobów wykorzystywania produktów i rozwiązań. Ponadto projekt ten będzie wspierał wdrażanie długoterminowego myślenia i planowania zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, wykorzystując zamówienia publiczne w Basenie Morza Bałtyckiego, w celu wzmocnienia i wprowadzenie na rynek i rozwój cyrkularnych produktów i rozwiązań, które wymagają długoterminowej perspektywy, aby osiągnąć potencjalne korzyści z pracy w gospodarce o obiegu zamkniętym. Kolejnym nowym dokumentem jest dyrektywa w sprawie zamówień publicznych 2014/24 / UE, 2014/25 / UE obowiązująca w kwietniu 2016 r. W ramach tego projektu przeanalizowane zostaną możliwości wynikające z nowej dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, koncentrując się na angażowaniu MŚP w dialog rynkowy i opracowywanie kryteriów w zaproszeniach do składania ofert, a także w możliwość korzystania z bardziej elastycznych procedur udzielania zamówień. Zaproponowane rozwiązania powinny w ocenie autora, dać możliwość czytelnikowi nie tylko zapoznania się ze współczesnymi trendami w ekonomii, ale także pochylić się nad efektami realizacji projektu Circular PP.

Bibliografia

- Geng Y., P. Zhang, R. C^ot'e, Y. Qi, *Evaluating the applicability of the Chinese eco-industrial park standard in two industrial zones*, „International Journal of Sustainable Development and World Ecology” 15/2008.
- Kołodko G. W., *Zanim nadejdzie Jeszcze Większy Kryzys*, [w:] *Globalizacja, kryzys i codzień?*, G. W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010.
- Li H., W. Bao, C. Xiu, Y. Zhang, H. Xu, *Energy conservation and circular economy in China's process industries*, „Energy” 35 (1111)/2009.

- Park J., J. Sarkis, Z. Wu, *Creating integrated business and environmental value within the context of China's circular economy and ecological modernization*, "Journal of Cleaner Production" 18/2010.
- Pintér L., *International Experience in Establishing Indicators for the Circular Economy and Considerations for China*. Report for the Environment and Social Development Sector Unit, East Asia and Pacific Region, The World Bank, Washington 2006.
- Pollin R., *Economic Prospects. Getting Real on Jobs and the Environment: Pipelines, Fracking, or Clean Energy?*, "New Labour Forum", No. 21, 2012.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i s-ka, Warszawa 2010.
- Ryszawska B., *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Sinkin C., C. Wright, R. Burnett, *Eco-efficiency and firm value*, "Journal of Accounting and Public Policy" 27 (2)/2008.
- Szyja P., *Tworzenie zielonych miejsc pracy w sytuacji kryzysu gospodarki realnej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Yuan Y., J. Bi, Y. Moriguichi, *The circular economy: a new development strategy in China*, "Journal of Industrial Ecology" 10 (1-2)/2006.
- Zhu Y., D. Zhu, *A revised circular economy model and its application based on objectivity – process-subjectivity analysis*, "Shanghai Environmental Science" 26 (1)/2007.

Wieloletnie Prognozy Finansowe i uchwalanie budżetu JST a kredyt konsolidacyjny jako forma konwersji zadłużenia gminy

Multi-annual financial forecasts and adoption of the LGU budget and a consolidation loan as a form of communal debt conversion

Dr hab., prof. nadzw. Tomasz Wołowiec

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie. Zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju

Dr hab. Dariusz Reśko

Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu. Burmistrz Krynicy-Zdroju

Streszczenie

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. wolne środki. Artykuł 242 ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp) wprowadza zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące, złagodzony o możliwość pokrywania ewentualnego niedoboru z enumeratywnie wskazanych źródeł. Regulacja ta powiązana jest z podziałem dochodów i wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego na dochody bieżące i majątkowe (art. 235 ufp) oraz wydatki bieżące i majątkowe (art. 236 ufp). Ograniczenia, o których mowa w art. 242, dotyczą zarówno kwot wydatków bieżących na etapie planowania (ust. 1), jak również wykonywania (ust. 2 i 3). Sprowadzają się one de facto do wprowadzenia ustawowego wymogu zrównoważenia budżetu JST w części operacyjnej (bieżącej), z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami.

Summary

The body constituting the local government unit can not pass a budget in which the planned current expenditure is higher than the planned current income plus the budgetary surplus from previous years and the so-called free funds. Article 242 of the Public Finance Act introduces a prohibition on planning and making current expenses in an amount exceeding current income, mitigated by the possibility of covering any shortages from sources listed exhaustively. This regulation is related to the division of revenues and expenditures of the budget of local government units into current and property income (Article 235 ufp) as well as current and property expenses (Article 236 ufp). Limitations referred to in art. 242, refer to both current expenditure amounts at the planning stage (paragraph 1) as well as implementation (paragraphs 2 and 3). They are in fact reducing the statutory requirement of balancing the LGU budget in the operational part (current), allowing the possibility of covering the deficit with the budget surplus from previous years and free funds.

Słowa kluczowe: wieloletnia prognoza finansowa, dług publiczny, zarządzanie finansami lokalnymi.

Keywords: long-term financial forecast, public debt, local finance management.

Wprowadzenie

Zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego powoduje nieuzasadnione zwiększenie budżetu po stronie przychodów i rozchodów i konieczność ujmowania w planowanych rozchodach w pozycji 5.1 WPF – Wieloletniej Prognozy Finansowej, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 86) jednorazowej spłaty dotychczasowego zadłużenia np. podlegającego restrukturyzacji. Może to prowadzić do sztucznego przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 4d ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp) kredyt bankowy jest przychodem, chociaż nie zawsze stanowi pokrycie planowanego deficytu, co przekłada się na zwiększenie budżetu po stronie przychodów i wydatków (art. 217 ust. 2 pkt. 1, 2 i 3 ustawy o finansach publicznych). O zwiększeniu budżetu z tytułu zaciągnięcia kredytu można mówić wtedy, gdy jest on przeznaczony na: finansowanie planowanego deficytu oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków UE w ramach prefinansowania. W przypadku finansowania przejściowego deficytu budżetowego i spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, pożyczek i kredytów nie występuje deficyt budżetu (art. 217 ust. 2 ufp). Zatem kredyt, który nie jest źródłem, finansowania wydatków nie zalicza się do przychodów powodujących zwiększenie budżetu gminy. Nie ma także podstaw, aby zwiększać planowane rozchody budżetu o spłatę dotychczasowych zobowiązań, sfinansowaną z zaciągniętego kredytu konsolidacyjnego. W planowanych rozchodach ujmuje się środki rozchodowane z budżetu, ale przeznaczone na faktyczną spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów w wyniku czego zmniejsza się lub ulega całkowitej redukcji zadłużenie gminy. Wpływ wskaźnika z art. 243 ufp na możliwość uchwalenia budżetu wpłynął na zwiększone zainteresowanie konsolidacją długu, która prowadzi do zastąpienia długu starego przez nowy, bez jednoczesnego zmniejszenia poziomu zadłużenia.

Regulacje art. 242 ustawy o finansach publicznych

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. wolne środki. Artykuł 242 ustawy o finansach publicznych wprowadza zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące, złagodzony o możliwość pokrywania ewentualnego niedoboru z enumeratywnie wskazanych źródeł. Regulacja ta powiązana jest z podziałem dochodów i wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego na dochody bieżące i majątkowe (art. 235 ufp) oraz wydatki bieżące i majątkowe (art. 236 ufp). Ogra-

niczenia, o których mowa w art. 242, dotyczą zarówno kwot wydatków bieżących na etapie planowania (ust. 1), jak również wykonywania (ust. 2 i 3). Sprowadzają się one *de facto* do wprowadzenia ustawowego wymogu zrównoważenia budżetu JST w części operacyjnej (bieżącej), z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami. Zakaz sformułowany w art. 242 ufp, adresowany do organu stanowiącego JST, zakazuje uchwalenia budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Zatem: **planowane wydatki bieżące jst $\leq$ planowane dochody bieżące jst + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych + wolne środki**

Zakaz analogiczny jak dla wydatków bieżących planowanych JST obowiązuje dla wydatków wykonanych na koniec roku budżetowego. Wydatki te nie mogą być one wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Zatem: **Wydatki bieżące jst $\leq$ wykonane dochody bieżące jst + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych + wolne środki**. Odstępstwo od tej reguły dopuszcza wyższe wydatki bieżące niż wynikałoby to z limitu wyrażonego w ust. 2 jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym (art. 243 ufp)¹.

Wieloletnia prognoza finansowa i jej funkcje

Wieloletnią prognozę finansową można uznać za połączenie dokumentów planistycznych funkcjonujących w samorządzie terytorialnym przed wejściem w życie ustawy, w szczególności wieloletniego planu inwestycyjnego, limitów wydatków na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z UE i bezzwrotnej pomocy państw członkowskich EFTA oraz prognoz kwoty długu JST. Załącznik do uchwały budżetowej stanowił również wykaz obowiązujących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz limity wydatków na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich, zawartych między Radą Ministrów a samorządem województwa, obecnie objęte kategorią przedsięwzięcia. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby WPF była realistyczna. Prognoza spełnia

¹ Por. T. Wołowicz, *Budżet gminy a normy zadłużenia określone w ustawie o finansach publicznych*. „Prawo Finansów Publicznych” Nr 10/2016, s. 31–34.

warunek realizmu, jeżeli na etapie przygotowywania i uchwalania opiera się na starannie i obiektywnie opracowanych wartościach. Realizm WPF oznacza, że – aby tworzyć warunki do prowadzenia racjonalnej, odpowiedzialnej stabilnej polityki finansowej – powinna ona uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy, w tym również możliwości wystąpienia zjawisk nieoczekiwanych (wahań koniunktury, działania sił natury i innych zdarzeń losowych, kryzysu gospodarczego). By spełniać ustawy wymóg realności WPF powinna być weryfikowalna i przygotowana w oparciu o prawidłowe założenia metodologiczne, bez zaniżania lub zawyżania prognozowanych wartości. Opis przyjętej metodologii, w tym stosowanych metod ekonometrycznych, powinien znaleźć się w objaśnieniach do WPF (art. 226 ust. 1 pkt. 7 ufp). Planowanie wieloletnie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej JST w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, ułatwia koncentrację zasobów, a także ocenę i weryfikację podejmowanych przedsięwzięć z punktu widzenia ich istotności dla samorządu. Najważniejszym elementem planowania wieloletniego jest zdolność do przygotowania możliwie precyzyjnej prognozy dochodów i wydatków, z uwzględnieniem wpływu różnych czynników na warunki prowadzenia gospodarki finansowej w latach kolejnych. Realistycznie przygotowana WPF może być wykorzystana przez JST przy staraniu się o pozyskanie bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz przy programie emisji obligacji komunalnych. Wieloletnia prognoza finansowa, będąca instrumentem zarządzania środkami publicznymi, powinna przyczynić się do zwiększenia gospodarności i oszczędności poprzez ułatwienie szacowania wolnych środków na inwestycje, wspomóc absorpcję środków zagranicznych i zwiększyć korelację planowania finansowego pomiędzy różnymi szczeblami JST.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje co najmniej:

1. Dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu JST, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia. Dochodami bieżącymi są dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi, natomiast wydatkami bieżącymi – wydatki budżetowe, niebędące wydatkami majątkowymi.
2. Dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu JST. W wydatkach powinny być wyszczególnione kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, kwoty wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST.
3. Wynik budżetu JST, czyli różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu dla danego okresu rozliczeniowego (roku budżetowego).
4. Przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu. Pojęcie nadwyżki i deficytu budżetowego oraz dopuszczalne źródła finansowania tego deficytu określa art. 217 ufp.

5. Przychody i rozchody budżetu JST, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.
6. Kwotę długu JST, w tym relację, o której mowa w art. 243 ufp, oraz sposób sfinansowania spłaty długu.
7. Objaśnienia przyjętych wartości, określające w sposób jednoznaczny tytuły dochodów i wydatków ujętych w WPF oraz sposób ich prognozowania.

Integralną część uchwały w sprawie WPF stanowi **wykaz przedsięwzięć**. W rozumieniu ustawy pod pojęciem przedsięwzięcia rozumieć należy:

1) wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

- programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie (EFTA), a także innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;

- umową o partnerstwie publiczno-prywatnym, w której partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego;

2) wieloletnie umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Kompetencje do określenia rodzaju tych umów należą do organów jednostek samorządu terytorialnego, które z racji wykonywanych funkcji posiadają wiedzę w tym zakresie, pozwalającą na podjęcie właściwych decyzji;

3) wieloletnie gwarancje i poręczenia udzielane przez JST. Chodzi przede wszystkim o gwarancje i poręczenia udzielone przed uchwaleniem WPF, wówczas możliwe jest określenie danych wskazanych w szczególności wymaganej przez ust. 3 (cel, okres realizacji, limit wydatków w poszczególnych latach).

Wykaz przedsięwzięć, będący obligatoryjną częścią uchwały w sprawie WPF (uchwały w sprawie zmiany WPF), stanowi załącznik do tej uchwały. Dla każdego przedsięwzięcia określa się odrębnie nazwę przedsięwzięcia i jego cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. Limit zobowiązań wynika z uprawnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia, a stopień jego wykorzystania nie musi pokrywać się z wykorzystaniem limitu wydatków. Kwota, na którą można zaciągać zobowiązania, ulega pomniejszeniu o kwotę zobowiązań zaciągniętych w ramach ustalonego limitu dla przedsięwzięcia. Natomiast limit wydatków ulega zmniejszeniu stosownie do stopnia realizacji wydatków. Ponieważ ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych ograni-

czeń, w załączniku do WPF należy ująć, we wskazanej wyżej szczegółowości, każde przedsięwzięcie (zadanie, umowę, gwarancję lub poręczenie), co zwłaszcza w przypadku dużych jednostek samorządowych z rozbudowaną strukturą organizacyjną skutkować będzie znacznym zwiększeniem objętości i szczegółowości WPF².

Wynik budżetu jako obligatoryjny element WPF

Przez wynik budżetu należy rozumieć różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu dla danego okresu rozliczeniowego (roku budżetowego). Dodatnia różnica stanowi nadwyżkę budżetu, ujemna różnica – deficyt. Wynik budżetu bieżącego określa się jako różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (bez wydatków z tytułu odsetek od istniejącego i planowanego zadłużenia). Zgodność wartości oznacza tożsamość kwot przychodów i rozchodów, długu JST oraz wyniku budżetu zaplanowanych na dany rok budżetowy w WPF z wartościami ujętymi w uchwale budżetowej JST. Ustawa nie wskazuje żadnych instrumentów zapewnienia tej zgodności. Zgodność wartości przyjętych w WPF z danymi określonymi w art. 229 nie ma charakteru bezwzględnego, zwłaszcza że kolejne przepisy określają procedurę zmiany WPF lub jej elementów. W praktyce każda zmiana w budżecie JST w odniesieniu do wartości wymienionych w art. 226, skutkować będzie koniecznością dokonania zmian w dokumencie strategicznym, jakim jest WPF. Zmiany te mogą następować wielokrotnie w trakcie roku budżetowego. Opiniowanie przez RIO projektu uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany, mające charakter uprzedniej kontroli WPF, powinno dotyczyć przede wszystkim spełniania przez przedłożony przez zarząd projekt wymogów co do treści prognozy w zakresie jej elementów obligatoryjnych określonych w art. 226. Przepisy wyznaczają jako szczególne kryterium tej kontroli zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, jednakże katalog kryteriów nie jest zamknięty i w wydanej opinii RIO może skupić się również na innych elementach WPF. Zaopiniowaniu przez RIO podlega również prawidłowość planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Podstawą opinii jest przyjęta wieloletnia prognoza finansowa oraz uchwała budżetowa.

² L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011 (komentarz do art. 226 ustawy o finansach publicznych).

Metodyka sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej³

Wieloletnia prognoza finansowa jest wdrażana w celu przeprowadzenia oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego przez organy jednostki samorządu terytorialnego, jej mieszkańców, instytucje finansowe, organy nadzoru oraz wszystkich pozostałych zainteresowanych. Tworzenie projekcji poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych, obrazujących sytuację finansową JST w przyszłych latach, pozwala na dokonanie analizy możliwości inwestycyjnych JST oraz ocenę jej zdolności kredytowej. Metodyka zastosowana przy sporządzeniu wzorca WPF została przedstawiona w uproszczony sposób na poniższym schemacie:

Dochody ogółem
- wydatki bieżące (bez obsługi długu)
+ nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych powiększona o wolne środki
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA OBSŁUGĘ DŁUGU I WYDATKI MAJĄTKOWE
- splata i obsługa długu (raty + odsetki)
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA WYDATKI MAJĄTKOWE
- WYDATKI MAJĄTKOWE
=nadwyżka/deficyt środków finansowych
+ ew. kredyty/pożyczki/obligacje
=WYNIK FINANSOWY BUDŻETU

Pierwszym etapem w procesie tworzenia WPF powinno być oszacowanie dochodów ogółem danej JST (zarówno własnych, jak i otrzymywanych w formie transferów zewnętrznych) oraz porównanie ich z wszystkimi wydatkami bieżącymi niezbędnymi do zapewnienia funkcjonowania JST. Na tym etapie pomija się wydatki na obsługę długu. Różnica pomiędzy dochodami ogółem i wydatkami bieżącymi (bez obsługi długu) powiększona o kwoty przychodów z tytułu nadwyżki budżetowej z roku poprzedniego i wolnych środków stanowi pulę środków, która może być rozdysponowana na dwa cele, w następującej kolejności: spłatę i obsługę długu oraz inwestycje. Im więcej środków finansowych JST przeznacza się na spłatę długu i jego obsługę, tym mniej na nowe inwestycje. Kwota środków pozostająca po sfinansowaniu inwestycji wskazuje na nadwyżkę, bądź, co z reguły częstsze, na niedobór środków finansowych na realizację inwestycji. Wartość ta, w zależności od tego, czy jest dodatnia, czy też ujemna, wskazuje na ewentual-

³ Na podstawie opracowania: Wieloletnia Prognoza Finansowa jednostki samorządu terytorialnego, metodyka opracowania, Ministerstwo Finansów, Warszawa, lipiec 2010. www.mf.gov.pl

na potrzebę finansowania zewnętrznego w postaci kredytów/pożyczek lub emisji obligacji. Otrzymana w wyniku dodania kwot zaciąganych kredytów/ pożyczek/ obligacji – wartość stanowi wynik finansowy budżetu JST. Jest to pomocnicza kategoria zaproponowana w WPF, pozwalająca ocenić, czy JST w każdym roku budżetowym posiada w budżecie środki finansowe, pochodzące z dochodów i przychodów, pozwalające na realizację wydatków i rozchodów. Wieloletnia prognoza finansowa opracowana według zaprezentowanej metodyki stwarza możliwość racjonalnego prognozowania gospodarki finansowej JST w dłuższym horyzoncie czasu, w sposób pozwalający na analizę możliwości inwestycyjnych JST oraz związaną z tym ocenę możliwości zaciągania i spłaty zadłużenia. Zakres danych WPF zmierza przede wszystkim do uczynienia z tego dokumentu przejrzystego i zrozumiałego nie tylko dla służb finansowych JST, regionalnych izb obrachunkowych, ale także dla szerszego kręgu osób zainteresowanych sytuacją finansową danej JST (mieszkańcy, przedsiębiorcy, kredytodawcy, itp.). Wzorzec WPF koncentruje się zatem na syntetycznej prognozie głównych parametrów budżetowych, bez zbędnego rozbudowania prognozy mniej istotnych danych, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności danych z ustawą o finansach publicznych. Zaletami tej konstrukcji danych WPF, poza wspomnianym już umożliwieniem analizy realnych możliwości inwestycyjnych oraz oceny rzeczywistych możliwości zadłużania się JST, są także:

1. Ujęcie w jednym dokumencie (bez dodatkowego załącznika) prognozy kwoty długu w sposób umożliwiający RIO weryfikację prognozowanych danych w całym okresie, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć dług.
2. Pokazanie w WPF wszystkich przepływów finansowych w sposób przyczynowo-skutkowy, który ułatwia odbiorcom i zainteresowanym zrozumienie dokumentu.
3. Powiązanie kwot z części ogólnej WPF z kwotami wykazanymi w załączniku przedsięwzięć.

Aby zapewnić weryfikację rachunkową zgodności WPF z projektem budżetu, uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie, a zakres danych WPF obejmuje także pozycje dotyczące wydatków i wyniku budżetu JST. Dzięki porównaniu wartości obsługi i spłaty długu z kwotą środków do dyspozycji bardziej precyzyjnie można określić zdolność kredytową JST. Należy nadmienić, że kwota wykazana w WPF musi być zgodna z kwotą wykazaną w załączniku przedsięwzięć. Przepisy nie wymagają przy tym wskazywania źródeł finansowania poszczególnych przedsięwzięć ani podawania klasyfikacji wydatków. Biorąc pod uwagę: 1) realizację zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, 2) przydatność klasyfikacji budżetowej dla tworzenia oraz zmiany WPF, 3) wymóg zachowania zgodności WPF i budżetu (art. 229 w zw. z art. 232 ufp) – stosowanie klasyfikacji budżetowej

w WPF może być jednak pomocne dla organów jednostek samorządu terytorialnego i Regionalnych Izb Obrachunkowych, wspomagając zarządzanie finansami jednostek samorządu⁴.

Restrukturyzacja zadłużenia. Zarys problemu

Istotnym problemem związanym z zadłużeniem gmin jest zakres i sposób jego restrukturyzacji. Restrukturyzacja może polegać na zawieszeniu spłaty zarówno kapitału jak i odsetek, udzieleniu nowego kredytu, konsolidacji zadłużenia, jak i zmianie innych warunków wynikających z umowy, np. zmiana zabezpieczenia. W uzasadnionych wypadkach bank może wyrazić zgodę na sprzedaż przedmiotów stanowiących zabezpieczenie udzielonego kredytu. Środki uzyskane ze sprzedaży można przeznaczyć na spłatę zadłużenia. Bank pozostawia sobie tylko kwoty, które wynikają z umowy kredytowej. Nadwyżka pozostaje do dyspozycji gminy. Ocena skali i specyfiki zadłużenia gminy w kontekście wdrożenia procesu restrukturyzacji wymaga przeprowadzenia analizy sytuacji finansowej budżetu pod kątem istniejących i przyszłych zobowiązań, ze szczególnym uwzględnieniem:

1. oceny i weryfikacji dotychczas zawartych umów kredytowych w celu wyselekcjonowania zobowiązań zaciągniętych na warunkach mniej korzystnych niż obecnie proponowane na rynkach finansowych, z uwzględnieniem specyfiki jednostek samorządu terytorialnego;
2. optymalizacji rocznych obciążeń z tytułu spłat rat kapitałowych kredytów;
3. analizy zdolności kredytowej – oszacowanie możliwości zaciągania zobowiązań przez gminę przed i po przeprowadzeniu restrukturyzacji z uwzględnieniem regulacji ustawy o finansach publicznych (m. in. ograniczenie deficytu przy pomocy reguły wydatkowej dla sektora samorządowego);
4. koncepcji konwersji wybranych zobowiązań, zmniejszających obciążenia bieżącymi kosztami obsługi zadłużenia.

Kredyt konsolidacyjny – problem interpretacyjny

Od 2014 r. obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia, indywidualnie ustalany dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Nowy limit długu wzmacnia znaczenie wielkości nadwyżki operacyjnej, rozumianej jako różnica między bieżącymi wielkościami dochodów i wydatków, na możliwości zadłużania. Zapobiec to ma sytuacji niewypłacalności samorządu i utraty długookresowej płynności oraz przeciwdziałać zjawisku finansowania działalności bieżącej (operacyjnej) środkami obcymi. Konstrukcja wskaźnika opiera się jedynie na danych

⁴ T. Wołowicz, D. Reško, M. Cienkowski, *Normy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych a sposoby dokapitalizowania spółek komunalnych*, „Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP” Nr 4/2014, s. 49–62.

historycznych przy całkowitej ignorancji wielkości prognozowanych. I pomimo ograniczenia wpływu dochodów majątkowych, mających charakter incydentalny, niepowtarzalny na możliwości zadłużania, określanie limitu długu na podstawie minionych okresów może być przyczyną nieprawidłowego szacunku. Szczególnie niebezpieczne może być to w sytuacji, kiedy minione lata budżetowe przypadły na okres ożywienia gospodarczego, skutkujący zwiększonymi wpływami budżetowymi. Wyznaczony poziom długu może okazać się nie do udźwignięcia w okresach kryzysu gospodarczego, a w przypadku jednostek o mniejszym potencjale dochodowym – nawet w przypadku spowolnienia gospodarczego. Zabezpieczenie przed nadmiernym zadłużaniem stanowi również nałożony od 2011 r. obowiązek równoważenia działalności bieżącej oraz budowania realistycznych wieloletnich prognoz finansowych. Równoważenie sfery bieżącej, czyli zrównoważenie dochodów bieżących (powiększonych o wypracowaną w minionych okresach nadwyżkę budżetową oraz wolne środki) z bieżącymi wydatkami staje się często warunkiem bardzo trudnym do spełnienia. Pozyskany zwrotny kapitał zewnętrzny może zostać przeznaczony na sfinansowanie przejściowego deficytu. Występuje on wówczas, gdy istnieje okresowa niemożność sfinansowania wszystkich zaplanowanych w budżecie wydatków. Powodem jego powstania jest nieosiągnięcie na czas zaplanowanych dochodów, czyli rozbieżność w czasie realizacji dochodów i wydatków budżetowych. Korzystanie z kapitału obcego związane jest zatem z czasowym niedoborem środków finansowych. Pożyczone na ten cel środki mają charakter zobowiązania krótkoterminowego. Kapitał zwrotny może zostać zaangażowany w finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Sytuacja taka oznacza konieczność zaciągnięcia zobowiązań, również o charakterze długoterminowym, w celu sfinansowania wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach budżetu. Spłata zaciągniętego długu nie musi nastąpić w ciągu roku budżetowego. Ciężar zadłużenia (stopień obciążenia rocznego budżetu) może zostać rozłożony na okres dłuższy, określony w umowie kredytu, pożyczki albo w warunkach emisji obligacji komunalnych. Zaciągane zobowiązania mogą zostać przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (tzw. rolowanie długu). Sytuacja taka występuje głównie w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których dochody budżetowe są wystarczające do zrównoważenia bieżących i inwestycyjnych wydatków budżetowych, nie pozwalają jednak na sfinansowanie rozchodów budżetu, czyli nie pozwalają spłacić zobowiązań zaciągniętych wcześniej⁵. Konsolidacja zadłużenia ma głównie na celu refinansowanie długu i zastąpienie wysoko oprocentowanych kredytów i pożyczek nowym, zaciągniętym na atrakcyjniejszych warunkach. Może prze-

⁵ Por. m.in.: T. Wołowicz, *Kredyt konsolidacyjny i finansowanie gminnych inwestycji przez pozabankowe instytucje finansowe*, „Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrowskich RP”, Nr 2/2017, s. 49–66.

łożyć się korzystnie na strukturę zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w efekcie wydłużenia terminu spłaty, co skutkuje zazwyczaj zmniejszeniem rocznych obciążeń budżetu lub zamianą na instrument o niższym oprocentowaniu.

Kredyt konsolidacyjny – wpływ na budżet i WPF

Oczywistym jest, iż przy zaciąganiu zobowiązań m.in. z tytułu kredytów, gminy muszą stosować zasady określone w art. 243 i 244 ufp, co oznacza, że obciążenia budżetów gmin spłatami zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami od 2014 r. nie mogą przekroczyć relacji określonej na podstawie art. 243 ufp. Pojawia się pytanie, czy w sytuacji, gdy uchwała budżetowa na dany rok nie przewiduje zaciągania kredytów, a więc nie określa kwoty, do której można zaciągać kredyty, podjęta uchwała w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego celem restrukturyzacji istniejącego zadłużenia pozostaje w sprzeczności z art. 91 ust.1 ufp? Ponadto pojawia się pytanie, jak należy postąpić w sytuacji, gdy analizy budżetowe wskazują, iż obciążenie budżetu na dany rok spłatami wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów wraz z odsetkami może przekraczać dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ufp (według zapisów wieloletniej prognozy finansowej gminy)⁶. Pojawia się zatem praktyczny problem polegający na znalezieniu odpowiedzi na dwa pytania:

1. Czy kredyt konsolidacyjny mając swój pozabudżetowy charakter, nie znajduje (czy znajduje) się po stronie przychodów w budżecie gminy i w związku z tym czy jest, czy nie jest rozchodem?
2. Czy zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego zaciągniętego na spłatę zobowiązań kredytowych winno zostać zaplanowane w budżecie gminy, czy też nie ma takiego obowiązku (z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawnych)?

Błędna interpretacja

W praktyce działania organów uchwałodawczych gminy, podjęcie uchwały zakładającej skorzystanie z kredytu konsolidacyjnego⁷ wynika z konieczności restrukturyzacji istniejącego zadłużenia gminy. Gminy często zakładają, iż zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego nie jest przychodem w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt. 4 ufp, a jego spłata nie stanowi rozchodu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt. 1 ufp, ponieważ kwota uzyskanego świadczenia podlega bezpośredniemu przek-

⁶ Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10.14.2015 r., sygn. akt. SA/GI 949/15 oraz Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 08.05.2014, sygn. akt. SA/Rz 221/14.

⁷ Badania własne na próbie 20 gmin województwa Małopolskiego i Lubelskiego.

zaniu przez bank, który go udziela, dotychczasowym kredytodawcom. Z tego wynika, iż istotą tej operacji jest konwersja długu, a jej pozabilansowy charakter sprawia, że nie musi ona znaleźć odzwierciedlenia w uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej. Konsekwencją takiego podejścia (interpretacji przepisów ufp) jest założenie, iż uchwała budżetowa nie może przewidywać możliwości zaciągnięcia konsolidacyjnego kredytu długoterminowego, gdyż stanowiłoby to wykazanie fikcyjnych przychodów, które w rzeczywistości były uzyskane dzięki zaciągniętych wcześniej kredytom. Taka interpretacja jest często „wspierana” przez powoływanie się na Uchwałę nr 6 Krajowej Rady Izb Regionalnych z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie kredytów konsolidacyjnych. W Uchwale tej wskazano, iż konsolidacja może być oparta o różne konstrukcje prawne i jest możliwa, jeżeli umowy nie znajdują odzwierciedlenia w obrotach na rachunku bankowym gminy. Jednocześnie gminy mające problem z uznaniem takiej interpretacji przepisów ufp przez organu nadzoru i kontroli posiłkują się wyrokiem NSA z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 1830/14, w którym Sąd oddalił skargę kasacyjną na wyrok z dnia 8 maja 2005 r. WSA w Rzeszowie, sygn. akt. SA/Rz 221/14, w następstwie której została wydana uchwała pozytywnie opiniująca możliwość spłaty kredytu konsolidacyjnego zgodnie z obowiązującymi przepisami ufp⁸.

Poprawna interpretacja

Przede wszystkim należy stwierdzić, iż definicja budżetu zawarta w art. 211 ust. 1 ufp nie różnicuje ani przychodów, ani rozchodów, zaś uznanie, iż zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego nie skutkuje powstaniem przychodu, a spłata tego zobowiązania nie jest rozchodem jest sprzeczna z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d) oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 ufp. Poza tym zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp i art. 91 ust. 1 ufp, należy zbadać, czy kwota zaciągniętego kredytu konsolidacyjnego znacznie nie przewyższa limitu zobowiązań przewidzianego w uchwale budżetowej. Zatem „pozabudżetowy” sposób restrukturyzacji zadłużenia jest niewątpliwie nieprawidłowy metodologicznie i niezgodny z prawem⁹. Ustawa o finansach publicznych nie formułuje definicji środków publicznych, bowiem w art. 5 ogranicza się jedynie do wyliczenia różnych rodzajów przychodów i rozchodów gromadzonych w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego oraz ujmowanych w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych. W art. 5 posłużono się pojęciami „dochody” i „przychody”, podobnie jak w art. 6 użyto

⁸ Por. także wyroki WSA: w Rzeszowie z 11 stycznia 2007 r., II SA/Rz 630/06, w Olsztynie z 27 listopada 2007 r., II SA/Ol 720/07 oraz NSA: z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 606/98 i z 29 lipca 2005 r., IV SA/Wa 995/05).

⁹ Należy stwierdzić, iż wyrok WSA w Rzeszowie z 11 stycznia 2007 r., II SA/Rz 630 nie zawiera merytorycznego rozstrzygnięcia, natomiast uchwała Nr 6 Krajowej Rady Izb Regionalnych z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie kredytów konsolidacyjnych ma znaczenie jedynie pomocnicze w kontekście interpretacji przepisów ufp.

terminów „wydatki” i „rozchody”. Przychody i rozchody są odrębnymi elementami funkcjonowania budżetu w stosunku do dochodów i wydatków. Dochody i wydatki mają charakter podstawowy, a przychody i rozchody uzupełniający, o cechach bankowo-kredytowych. W systemie przychodów budżetowych dominujące znaczenie mają przychody o charakterze zwrotnym¹⁰. Z kolei art. 6 ufp określa przeznaczenie środków publicznych, wymienionych w art. 5 na wydatki publiczne i rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Również pojęcia „wydatków” i „rozchodów publicznych” nie mają swojej legalnej definicji, w ust. 2 wskazano rodzaje rozchodów publicznych wymieniając, że rozchodami publicznymi są: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, a także udzielone pożyczki i kredyty. Rozróżnienie wydatków od rozchodów opiera się na kryterium ekonomicznym. Wydatki wiązać należy z redystrybucją definitywną, a rozchody są związane z czasowym transferem środków. Rozchody publiczne wynikają z konieczności realizacji zobowiązań zaciągniętych uprzednio przez jednostkę sektora finansów publicznych (np. spłata pożyczki) albo wykonania obowiązków umownych polegających na udostępnieniu publicznych zasobów finansowych innym podmiotom (np. udzielenie pożyczki). Wydatki publiczne mają charakter ostateczny, czyli bezzwrotny, a rozchody publiczne cechuje zwrotny charakter płatności. Wyodrębnienie rozchodów umożliwia zachowanie przejrzystości budżetu. Spłata zobowiązań nie stanowi wydatku publicznego. Wydatkiem jest natomiast spłata odsetek i obsługa długu. Ujęte w budżecie państwa, budżetach samorządu terytorialnego oraz w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych wydatki oraz rozchody stanowią nieprzekraczalny limit zwrotny¹¹. Z kolei w art. 89 ufp określono cele, które mogą być sfinansowane środkami pochodzącymi z kredytu lub pożyczki albo ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, m.in. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów¹².

Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ufp i art. 90 ufp, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ufp i art. 90 ufp, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych (ten sam cel), organ zarządzający jest

¹⁰ Por. L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych*; System Informacji Prawnej Lex. www.lex.pl

¹¹ Por. L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*; Lex; www.lex.pl.

¹² Por. T. Wołowiec, *Kredyt konsolidacyjny a regulacje ustawy o finansach publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, No 4 (121)/2017, s. 95–102.

obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

Zatem ufp dopuszcza zaciąganie zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych do wysokości limitu określonego w uchwale budżetowej. Ograniczenie w korzystaniu ze środków zwrotnych, polegające na obligatoryjnym ustaleniu ich limitu kwotowego w uchwale budżetowej, obejmuje m.in. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów. Limit zobowiązań jest obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej gminy. Oznacza to, że jeśli uchwała budżetowa gminy na dany rok budżetowy nie zawiera – mimo ustawowego wymogu – tego limitu, to gmina nie może zaciągać kredytów lub pożyczek¹³. Zatem nieujęcie w uchwale budżetowej przychodów determinuje możliwość zaciągania kredytu długoterminowego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Skoro w budżecie gminy nie uwidoczniło przychodów z tytułu zaciągniętego kredytu konsolidacyjnego i nie zmieniono limitu zobowiązań, to ewidentnie narusza to przepisy art. 89 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 91 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d, art. 6 ust. 2 pkt. 1, art. 211 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp¹⁴.

Zatem jednoznacznie należy stwierdzić, iż kwotowy limit zobowiązań musi zostać określony w uchwale budżetowej już na etapie planowania budżetowego. Podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o zaciągnięciu kredytu konsolidacyjnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w postaci kredytów, których wysokość nie została określona w uchwale budżetowej, stanowi istotne naruszenie prawa¹⁵.

Podsumowanie

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych stoi na stanowisku, że zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego na spłatę zobowiązań zaciągniętych przez jednostkę samorządu jest możliwe przy spełnieniu warunków określonych w ustawie o finansach publicznych:

1. Konsolidacja długu gminnego jest możliwa przy zachowaniu progów dopuszczalnego zadłużenia.
2. Konsolidacja – umowa o kredyt konsolidacyjny – może być oparta o różne konstrukcje prawne, takie jak np. odnowienie (506–507 kc), wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela (518 § 1 pkt 3 kc), podstawienie w prawa wierzyciela, zwalniające przejęcie długu (519 kc), umowa o zwolnienie z długu

¹³ Por. L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 91 ustawy o finansach publicznych*; LEX; www.lex.pl

¹⁴ Za: Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.10.2015 r., sygn. akt. I SA/Gl 949/15.

¹⁵ Stanowisko zbieżne z niniejszym zostało także zaprezentowane w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1389/14 oraz w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Rz 400/07 (dostępne w internetowej bazie orzeczeń <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

(392 kc), spełnienie świadczenia za dłużnika (356 kc), a także inne umowy mieszane lub nienazwane.

3. Konsolidacja długu gminnego jest możliwa, jeżeli wymienione wyżej umowy nie znajdują odzwierciedlenia w obrotach na rachunku bankowym gminy – dłużnika (tzw. pozabilansowa operacja na długi), a także wtedy, gdy takie odzwierciedlenie nastąpi, lecz nie doprowadzi to do naruszenia progów dopuszczalnego zadłużenia.

Należy zaznaczyć, że ufp nie posługuje się pojęciem „pozabilansowa operacja na długi”, jak i nie znajdujemy w przepisach ufp wyjątków dla spłat dokonywanych w ramach konsolidacji zadłużenia. W związku z nowelizacją art. 243 ufp. (z dniem 28 grudnia 2013 r.), od 2014 r. obowiązuje indywidualny limit zadłużenia liczony dla każdej jednostki samorządu terytorialnego ustalony według algorytmu przewidzianego tym przepisem. W ust. 1 art. 243 ufp przewidziano, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru określonego tym przepisem.

Zatem możliwość podjęcia uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zdeterminowany jest wymogiem uprzedniego ujęcia w uchwale budżetowej przychodów z nim związanych¹⁶.

¹⁶ Por. także: A. Skibiński, *Otoczenie prawne gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, B. Filipiak (red.), Difin, Warszawa 2009, s. 54 i d.

Bibliografia

- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011 (komentarz do art. 226 ustawy o finansach publicznych).
- Lipiec-Warzecha L., *Komentarz do art. 5 ustawy o finansach publicznych; System Informacji Prawnej Lex*. www.lex.pl.
- Lipiec-Warzecha L., *Komentarz do art. 6 ustawy o finansach publicznych*; Lex; www.lex.pl
- Lipiec-Warzecha L., *Komentarz do art. 91 ustawy o finansach publicznych*; LEX; www.lex.pl.
- Skibiński A., *Otoczenie prawne gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, B. Filipiak (red.), Difin, Warszawa 2009.
- Wieloletnia Prognoza Finansowa jednostki samorządu terytorialnego, metodyka opracowania, Ministerstwo Finansów, Warszawa, lipiec 2010. www.mf.gov.pl.
- Wołowicz T., *Kredyt konsolidacyjny a regulacje ustawy o finansach publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, No 4 (121)/2017.
- Wołowicz T., *Kredyt konsolidacyjny i finansowanie gminnych inwestycji przez pozabankowe instytucje finansowe*, „Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP”, Nr 2/2017.
- Wołowicz T., *Budżet gminy a normy zadłużenia określone w ustawie o finansach publicznych*, „Prawo Finansów Publicznych”, Nr 10/2016.
- Wołowicz T., Reško D., Cienkowski M., *Normy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych a sposoby dokapitalizowania spółek komunalnych*, „Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP”. Nr 4/2014.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10.14.2015 r., sygn.. akt. SA/GI 949/15.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 08.05.2014, sygn. akt. SA/Rz 221/14.
- Wyroki WSA w Rzeszowie z 11 stycznia 2007 r., II SA/Rz 630/06.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 27 listopada 2007 r., II SA/Ol 720/07.
- Wyrok NSA z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 606/98.
- Wyrok NSA z 29 lipca 2005 r., IV SA/Wa 995/05.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 11 stycznia 2007 r., II SA/Rz 630.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.10.2015 r., sygn. akt. I SA/GI 949/15.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1389/14.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Rz 400/07.

Zasady ustalania podatku od nieruchomości w świetle najnowszych orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

The principles of determining real estate tax in the light of the latest judgments of the Constitutional Tribunal

Dr Sławomir Czarnecki

Streszczenie

W grudniu 2017 r. zapadły dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące podatku od nieruchomości. W obu przypadkach Trybunał uznał za niewłaściwe dotychczasowe zasady ustalania tego podatku, zmieniając tym samym diametralnie sytuację prawno-finansową licznej grupy podatników. Celem niniejszego opracowania jest omówienie nowych zasad opodatkowania niektórych obiektów budowlanych i gruntów.

Summary

In December 2017 the Constitutional Tribunal issued two judgments concerning real estate tax. In both cases the Tribunal found the current principles of determining this tax improper, thus changing radically the legal and financial situation of a numerous group of taxpayers. The aim of this paper is to discuss the new principles governing the taxation of some construction objects and land.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości.

Keywords: real estate tax.

1. Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu nie bez racji podnosi się, że zmiany w zakresie opodatkowania nieruchomości w Polsce trwają w zasadzie permanentnie. Nader często jednak nie likwidują one istniejących wątpliwości (problemów interpretacyjnych), a wręcz przeciwnie – wywołują nowe¹. Biorąc pod uwagę stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 48/15), można stwierdzić, że tak też się stało przy okazji wprowadzenia do ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych² słowniczka używanych pojęć³, konkretnie zaś art. 1a ust. 1 pkt 2 tej ustawy, zawierającego definicję budowli. Zgodnie z dominującym do tej pory poglądem NSA brzmienie przywołanego przepisu nie sprzeciwiało się uznawaniu za budowlę obiektu budowlanego, który spełnia kryteria bycia budynkiem, przewidziane w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Sądy najczęściej kierowały się w tej mierze zasadą, zgodnie z którą przy dokonywaniu kwalifikacji obiektów budowlanych, na potrzeby ich opodatkowania podatkiem od nieruchomości, należy zawsze mieć na uwadze ich elementy funkcjonalne, czyli przeznaczenie, wyposażenie oraz sposób i możliwości wykorzystania tychże obiektów jako całości.

Drugi z wyroków omawianych w niniejszym opracowaniu dotyczy z kolei – w sposób bezpośredni – zasad opodatkowania gruntów stanowiących przedmiot współposiadania (w tym także w ramach małżeńskiej wspólności majątkowej), w sytuacji, gdy grunty te nie są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Dotychczas zdecydowanie przeważał w tej mierze pogląd, oparty na gramatycznej wykładni art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a tej ustawy, zgodnie z którym dla zakwalifikowania gruntu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a co za tym idzie ich opodatkowania według znacznie wyższej stawki, wystarczające jest prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą współposiadaczem takiego gruntu. W wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 13/15) Trybunał Konstytucyjny uznał, że prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą współposiadaczem gruntu nie jest wystarczającą przesłanką jego zakwalifikowania do kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

¹ Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Podatki i opłaty lokalne: małe podatki – duże absurdy*, [w:] *Absurdy polskiego prawa podatkowego. Teoria i praktyka*. Tom VI, J. Glumińska-Pawlic (red.), Katowice 2012, s. 57.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm. – dalej jako: u.p.o.l.

³ Dokonano tego na mocy ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1683).

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r.

W dniu 13 grudnia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok zawierający sentencję o następującej treści: *Art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 i 2141) w zakresie, w jakim umożliwia uznanie za budoowlę obiektu budowlanego, który spełnia kryteria bycia budynkiem, przewidziane w art. 1a ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, jest niezgodny z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217, w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

Brzmienie zakwestionowanego przepisu

Zakwestionowany przepis zawiera definicję budowli. W myśl art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. jest nią: „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem”.

Kwintesencja dotychczasowego stanowiska NSA

Warto w tym miejscu nadmienić, że bezpośrednim powodem wniesienia skargi konstytucyjnej były trzy wyroki NSA z dnia 26 lutego 2015 r. (sygn. akt: II FSK 65/13, II FSK 66/13 i II FSK 67/13). W ich uzasadnieniu mowa jest m.in. o tym, iż „okoliczność, że w spornym obiekcie budowlanym [...] między innymi znalazły się elementy statuujące pojęcie budynku, o którym mowa w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. (związanie z gruntem, fundamenty i dach), nie oznacza, że obiekt ten jest budynkiem w rozumieniu wskazanej regulacji prawnej. Normodawca w pojęciu budynku [...] nie zawarł zapisu, iż nie może on być budowlą. Takie wykluczenie w stosunku do budynku pojawiło się natomiast w definicji budowli (art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.). Dlatego też w sytuacji, gdy ustawodawca wymienia budynek, jako jeden z rodzajów obiektu budowlanego, a do budowli zalicza każdy obiekt budowlany, to jeżeli dany budynek faktycznie wykracza poza jego ustawowo określone elementy, wówczas przestaje być budynkiem w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Budynek taki staje się obiektem budowlanym, ze wszystkimi cechami budowli [...]. Należy zwrócić uwagę, iż w [...] określeniu budowli zawartym w u.p.o.l. ustawodawca szczególnie podkreśla jego funkcjonalność, poprzez zapis o «możliwości użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem»”.

Powyższe stwierdzenia można uznać za kwintesencję dotychczasowego stanowiska NSA w tej kwestii⁴. Jak podkreśla sam Trybunał Konstytucyjny, w rozważanym wypadku można mówić o ustabilizowanej linii orzeczniczej dopuszczającej – na potrzeby podatku od nieruchomości – re kwalifikację różnych obiektów budowlanych, spełniających kryteria bycia budynkiem (wymienionych w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.), jako budowli w znaczeniu określonym przez art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Trybunał Konstytucyjny wskazał jednocześnie na dwa podstawowe argumenty, za pomocą których uzasadniano do tej pory prawidłowość takiego stanowiska. Argument językowy został oparty na konstatacji, że skoro ustawodawca nie zastrzegł w definicji pojęcia budynku warunku, iż nie może on być budowlą, czyniąc jedynie zastrzeżenie w definicji pojęcia budowli, iż nie może być ona budynkiem, to nie jest wykluczone, by pewne budynki uznać za budowle. Powiązany z nim argument celowościowy oparto z kolei na konstatacji, że skoro niektóre budynki można uznać za budowle, to dokonując takiej kwalifikacji, należy odwołać się do przesłanki funkcji określonego obiektu, wzięwszy pod uwagę, przykładowo, jego przeznaczenie, wyposażenie oraz sposób i możliwość wykorzystania.

Uzasadnienie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego

Uzasadnienia stanowiska Trybunału Konstytucyjnego na ten temat jest, ze względów oczywistych, bardzo rozbudowane. Nie zachodzi jednak potrzeba omawiania go ze szczegółami. Wystarczy skupić się w tej mierze na kwestiach najważniejszych, pomijając te o drugorzędnym znaczeniu. Wśród tych istotnych, które z konieczności także zostaną omówione w największym skrócie, uwagę zwraca zdecydowana krytyka przedstawionych wyżej argumentów natury językowej i celowościowej. Odnośnie do pierwszego z nich Trybunał stwierdza, że definicja pojęcia budowli, zawarta zarówno w prawie budowlanym, jak i w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, przewiduje jednoznacznie, że budowlą jest obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury. Oznacza to, iż najpierw trzeba ustalić, czy dany obiekt należy zakwalifikować jako budynek albo obiekt małej architektury, a dopiero później można rozważać jego kwalifikację jako budowli. Wprowadzenie dodatkowego zastrzeżenia do definicji pojęcia budynku i – konsekwentnie – do definicji pojęcia obiektu małej architektury, zgodnie z którym nie mogą być one budowlą, byłoby – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie tylko zbędne, ale wręcz niedopuszczalne.

⁴ Zob. jednak odmienne poglądy na ten temat zaprezentowane w następujących orzeczeniach NSA dostępnych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. akt II FSK 1808/14; wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. akt II FSK 1996/14; wyrok z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. akt II FSK 3153/14; wyrok z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt II FSK 3759/14.

Zbędność polega w tym wypadku na tym, że skoro budowla nie może być budynkiem (obiektom małej architektury), to budynek (obiekt małej architektury) nie może być budowlą, o czym przesądza sama logika. Gdy zbiór A (w tym wypadku – zbiór budowli) wyklucza się ze zbiorem B (w tym wypadku: zbiór budynków albo zbiór obiektów małej architektury), to tym samym zbiór B musi wykluczać się ze zbiorem A, jak wynika z jednego z twierdzeń teorii mnogości. Relacja wykluczania się zbiorów ma bowiem niewątpliwie charakter symetryczny.

Niedopuszczalność dodatkowego zastrzeżenia, o którym wspomina Trybunał Konstytucyjny, sprowadza się natomiast do spostrzeżenia, że gdyby takowe poczyniono we wszystkich omawianych definicjach, ich zestaw byłby obciążony poważnym błędem logicznym w postaci błędnego koła. Wówczas bowiem – w pewnym uproszczeniu – pojęcie budynku (obiektu małej architektury) zdefiniowano by jako obiekt o pewnych cechach, który nie jest budowlą, a pojęcie budowli – jako obiekt, który nie jest budynkiem lub obiektem małej architektury.

Co się zaś tyczy argumentu celowościowego, Trybunał Konstytucyjny wyszedł z założenia, że w wypadku pojęć budynku i budowli mamy do czynienia z ich jednoznacznym rozgraniczeniem przez ustawodawcę, a w konsekwencji za niedopuszczalne należało uznać modyfikowanie tych pojęć w oparciu o przesłankę nieprzewidzianą w przepisach prawnych. Uwzględnienie tej przesłanki prowadzi bowiem do rozszerzającej wykładni definicji budowli, powodując zarazem zwężającą wykładnię definicji budynku. Taki zabieg stanowi zatem nieakceptowalną na gruncie polskiej kultury prawnej ingerencję w treść definicji legalnej. Co więcej, w sprawie będącej podstawą wniesienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej skutkowało on funkcjonalną reinterpretacją regulacji podatkowej na niekorzyść skarżącej.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r.

W dniu 12 grudnia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok zawierający sentencję o następującej treści: *Art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 i 2141) rozumiany w ten sposób, że wystarczającą przesłanką zakwalifikowania gruntu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą jego współposiadaczem, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 84 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

Brzmienie zakwestionowanego przepisu

Zakwestionowany przepis (art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.) nakazuje uznawać za grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – „grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą”, z zastrzeżeniem art. 1a ust. 2a u.p.o.l.⁵.

Kwintesencja dotychczasowego stanowiska NSA

W sprawach stanowiących bezpośredni powód wniesienia skargi konstytucyjnej NSA stwierdził: „W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się zgodnie, że do uznania danego obiektu za związany z prowadzeniem działalności gospodarczej nie jest konieczne wykorzystywanie nieruchomości na cele związane z działalnością gospodarczą, bowiem wystarczy sam fakt jej posiadania przez przedsiębiorcę. Pojęcie budynków «związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej» jest szersze od pojęcia «zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej» i obejmuje także pośrednie związanie budynku lub jego części z działalnością gospodarczą (wyrok NSA z 27 lutego 2014 r., sygn. akt II FSK 854/12; podobnie wyroki z 27 lutego 2014 r., sygn. akt II FSK 855/12 i sygn. akt II FSK 857/12)”. W zgodzie z powyższym stanowiskiem NSA uznał, że art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a tej ustawy uzależnia zakwalifikowanie gruntu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wyłącznie od faktu prowadzenia działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą jego współposiadaczem⁶.

Uzasadnienie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego

We wstępnej części swojego wyводу Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaprezentowana wyżej – i przyjęta w sprawie skarżących – sądowa wykładnia art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. ma charakter dominujący, zaś konieczność dokonania kontroli konstytucyjności aktu normatywnego występuje nie tylko, gdy ma on jednolite utrwalone rozumienie w orzecznictwie sądów, ale również wtedy, gdy brzmienie przepisu jest bezpośrednim źródłem rozbieżności interpretacyjnych utrudniających określenie sytuacji prawnej jednostki.

W ocenie Trybunału norma prawna, wedle której do zakwalifikowania gruntu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wystarczy prowadzenie

⁵ Przepis, który ustawodawca nakazuje uwzględnić w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. zawiera określenie gruntów, budynków i budowli, które należy uznawać za niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

⁶ Zob. jednak uzasadnienie wyroku NSA z dnia 12 czerwca 2012 r., sygn. akt II FSK 2288/10, w którym wyrażono odmienny pogląd na ten temat.

działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą jego współposiadaczem, wywołuje skutki, których nie da się pogodzić z zasadami wyrażonymi w Konstytucji. Przyjęte w sprawie skarżących rozumienie art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.o.l. nie uwzględnia tego, że przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi występują w obrocie prawnym w dwojakim charakterze: jako osoby prywatne (a więc w zakresie swojego majątku osobistego) oraz jako przedsiębiorcy. Takie rozróżnienie musi jednak uwzględniać ustawodawca stanowiący przepisy prawa podatkowego, jeżeli nie chce narazić się na zarzuty naruszenia właściwej proporcji (art. 2 Konstytucji) pomiędzy wynikającym z art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów publicznoprawnych a prawem jednostki do własności i jej równej ochrony (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) i zasady równego nakładania obowiązków podatkowych (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Z tego właśnie względu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, samo prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną nie jest relewantne dla opodatkowania gruntu stawką podatkową od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (określoną w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.o.l.). Zważywszy na *ratio* stosowania podwyższonej stawki, jaką jest potencjalna możliwość uzyskiwania przychodów z wykorzystania danych gruntów, niezbędne jest ustalenie faktycznego sposobu wykorzystania opodatkowanego gruntu, którego współposiadaczem pozostaje osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą.

Trybunał zwrócił też uwagę na fakt, iż w doktrynie prawniczej wskazywano, że celem ustawodawcy nie było opodatkowanie wyższymi stawkami podatku od nieruchomości każdej nieruchomości będącej w posiadaniu przedsiębiorcy, lecz jedynie nałożenie obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości obliczonego według najwyższej stawki na przedsiębiorców, których nieruchomości wchodziły w skład ich przedsiębiorstwa, niezależnie od tego, czy są one w danym momencie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, czy też nie⁷. Samo współposiadanie nieruchomości przez przedsiębiorcę nie jest wystarczające do opodatkowania jej wyższą stawką podatku. Konieczny jest jeszcze jej bezpośredni (wykonywanie na nieruchomości określonych czynności składających się na działalność gospodarczą) lub pośredni (potencjalne wykonywanie na nieruchomości czynności składających się na działalność gospodarczą, gdy nieruchomość została

⁷ Zob. B. Pahl, *Opodatkowanie gruntów i budynków będących w posiadaniu osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, nabytych i wykorzystywanych w celach osobistych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 73; R. Dowgier, L. Etel, B. Pahl, M. Popławski, *Podatki i opłaty lokalne. 601 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012, s. 235 i 348.

nabyta pod przyszłe inwestycje gospodarcze) związek z działalnością gospodarczą prowadzoną przez chociażby jednego z współposiadaczy⁸.

Jako szczególnie rażące należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocenić nałożenie takiego obowiązku na współposiadaczy gruntu wówczas, gdy jeden z nich nie jest przedsiębiorcą. Nieproporcjonalność ingerencji w konstytucyjne prawo własności polega więc na tym, że ustawodawca nie zastosował bardziej precyzyjnych kryteriów, pozwalających ustalić występowanie związku gruntu z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zastosowane kryterium „posiadania gruntu przez przedsiębiorcę” nie realizuje deklarowanego przez ustawodawcę celu regulacji i prowadzi do nieuzasadnionego konstytucyjnie ograniczenia wolności majątkowej.

4. Zasady ustalania podatku od nieruchomości po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Sposób sformułowania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r. skłania do wniosku, że Trybunał wydał w tej sprawie orzeczenie interpretacyjne⁹. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 grudnia 2017 r. Trybunał wprost stwierdza, że w tej sprawie uzasadnione jest wydanie orzeczenia zakresowego¹⁰. Sposób sformułowania sentencji tego wyroku pozostawia jednak pewne wątpliwości co do tego, czy w drugim przypadku także nie mamy do czynienia z orzeczeniem interpretacyjnym¹¹. Biorąc pod uwagę zasygnalizowane w tym miejscu wątpliwości, dalsze (końcowe) uwagi skupiają się na przybliżeniu zasad ustalania podatku od nieruchomości po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. Nie obejmują one natomiast kwestii takich jak wznowienie postępowania, uchylenie decyzji lub innego rozstrzygnięcia, skutki dla spraw sądowoadministracyjnych „w toku” czy powstanie i realizacja prawa do zwrotu nadpłaty. Wymagają one bowiem odrębnego opracowania.

⁸ Zob. G. Dudar, *Stawka preferencyjna w podatku od nieruchomości dla budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług zdrowotnych oraz opodatkowanie nieruchomości*, [w:] *Podatki i opłaty lokalne w praktyce*, M. Popławski (red.), Warszawa 2008, s. 102; L. Etel, *Opodatkowanie nieruchomości i obiektów budowlanych będących we współposiadaniu przedsiębiorcy i innego podmiotu*, „Prawo i Podatki” 2008, nr 7, s. 21; R. Dowgier, L. Etel, B. Pahl, M. Popławski, *Podatki i opłaty...*, s. 235–237.

⁹ Odrębną kwestią pozostaje fakt, iż nie do końca koresponduje to z uwagami przedstawionymi w uzasadnieniu.

¹⁰ Także w tym przypadku można zauważyć pewien rozdźwięk pomiędzy taką konstatacją a niektórymi innymi uwagami przedstawionymi w uzasadnieniu.

¹¹ Na temat istoty orzeczeń interpretacyjnych i zakresowych Trybunału Konstytucyjnego zob. T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV (3), s. 985 i n.

Co się zaś tyczy skutków obejmujących wyłącznie „nowe sprawy”, to należy wyjść od przypomnienia stwierdzenia, że organy stosujące prawo są zobowiązane do akceptacji i stosowania znaczenia przepisu ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny. Wskutek tego niekonstytucyjna wykładnia skontrolowanego przepisu „nie będzie mogła być już brana pod uwagę w procesie stosowania prawa i tym samym orzeczenie Trybunału likwiduje kolizję w płaszczyźnie ustawowa norma prawna – norma (wartość) konstytucyjna i nie dopuszcza do dalszego naruszania ustawy zasadniczej”¹².

W dalszej kolejności te słuszne uwagi należy uzupełnić stwierdzeniem, że sądy administracyjne „w zasadzie uznają się za związane wyrokami interpretacyjnymi Trybunału Konstytucyjnego. W wielu wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych podkreślono, że skutkiem tego rodzaju orzeczenia nie jest utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu, ale jedynie wyeliminowanie takiego jego znaczenia, które zostało wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne. To stanowisko sądów administracyjnych zakłada *implicite*, że przyjmują one powszechne obowiązywanie interpretacyjnych orzeczeń Trybunału”¹³.

W konkluzji należy stwierdzić, że wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r. wykluczona jest obecnie taka kwalifikacja obiektu budowlanego, na potrzeby jego opodatkowania podatkiem od nieruchomości, która pozwalałaby uznać ten obiekt za budoowlę, jeżeli spełnia kryteria bycia budynkiem. Trybunał Konstytucyjny zauważył wprawdzie, że nie jest wykluczone, by określone obiekty o cechach budynku ustawodawca w przepisie specjalnym uznał za budowle. Zaznaczył jednak, że wobec zasady równości opodatkowania musiałoby to być uzasadnione ich wyjątkową specyfiką. W praktyce oznacza to, że obecnie podstawą opodatkowania obiektów budowlanych takich jak kontenery telekomunikacyjne i im podobne (np. stacje transformatorowe i rozdzielnie gazu) nie może być wartość urządzeń zainstalowanych w tych obiektach, lecz ich powierzchnia użytkowa. Skutków ekonomicznych takiego rozwiązania nie trzeba chyba nikomu tłumaczyć.

Bezpośredni praktyczny skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r. jest natomiast taki, że posiadacze gruntów, które nie są wykorzystywane na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej, zapłacą niższy podatek od nieruchomości. Poziom obciążeń fiskalnych z tego tytułu zależeć więc będzie od ustalenia faktycznego sposobu wykorzystania określonego gruntu.

¹² Tak M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015, s. 136 i podana tam literatura.

¹³ Tak W. Białogłowski, *Wznowienie postępowania w następstwie wydania przez TK wyroku interpretacyjnego*, [w:] *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*. Tom XLVIII. Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa, M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), Warszawa 2013, s. 202.

Trudno jednocześnie znaleźć argumenty przemawiające przeciwko stosowaniu tej samej zasady przy opodatkowaniu budynków i budowli.

Bibliografia

- Białogłowski W., *Wznowienie postępowania w następstwie wydania przez TK wyroku interpretacyjnego*, [w:] *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*. Tom XLVIII. Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa, M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), Warszawa 2013.
- Dąbrowski M., *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015.
- Dowgier R., Etel L., Pahl B., Popławski M., *Podatki i opłaty lokalne. 601 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012.
- Dudar G., *Stawka preferencyjna w podatku od nieruchomości dla budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług zdrowotnych oraz opodatkowanie nieruchomości*, [w:] *Podatki i opłaty lokalne w praktyce*, M. Popławski (red.), Warszawa 2008.
- Etel L., *Opodatkowanie nieruchomości i obiektów budowlanych będących we współposiadaniu przedsiębiorcy i innego podmiotu*, „Prawo i Podatki” 2008, nr 7.
- Glumińska-Pawlic J., *Podatki i opłaty lokalne: małe podatki – duże absurdy*, [w:] *Absurdy polskiego prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Tom VI*, J. Glumińska-Pawlic (red.), Katowice 2012.
- Pahl B., *Opodatkowanie gruntów i budynków będących w posiadaniu osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, nabytych i wykorzystywanych w celach osobistych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.
- Woś T., *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV (3).

Współczesne kierunki rozwoju rachunku kosztów i rachunkowości zarządczej oraz obszary ich wykorzystania w jednostkach gospodarczych

Contemporary ways of development of cost accounting and management accounting and areas of their use in business units

Dr Bartłomiej Wrona

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dr Halina Rechul

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

Streszczenie

Zmieniające się potrzeby informacyjne użytkowników informacji pochodzących z rachunku kosztów powodują rozwój metod i technik wykorzystywanych do jego prowadzenia. W artykule podjęto rozważania na temat systemów rachunku kosztów oraz koncepcji i metod rachunkowości zarządczej, które wykorzystywane w praktyce współczesnych przedsiębiorstw ułatwiają formułowanie i realizację różnych strategii rozwoju. W opracowaniu zostały scharakteryzowane systemy rachunku kosztów i rachunkowości zarządczej, fazy ich rozwoju oraz możliwe obszary wykorzystania w jednostkach gospodarczych. Wykazano, że rachunek kosztów obejmuje różne modele i ich odmiany, które są dostosowywane do różnych sytuacji planistycznych i kontrolnych.

Summary

Changing information needs users of information derived from the cost calculation they cause the development of methods and the techniques used to guide it. The article considers the following subject of cost accounting systems and concepts and methods of management accounting, which are used in modern practice enterprises facilitate formulation and implementation of various development strategies. The study has been characterized cost and accounting systems management, their development phase and possible areas of use in units economic. It was shown that the bill costs include various models and their variations, which are adapted to different situations planning and control.

Słowa kluczowe: modele rachunku kosztów, rachunkowość zarządcza.

Keywords: account models costs, management accounting.

1. Wstęp

Postępująca globalizacja, zmieniające się technologie informatyczne i komunikacyjne oraz wzrost konkurencji na rynku spowodowały radykalne zmiany w procesie zarządzania przedsiębiorstwami, które muszą dostosować się do nowych warunków. Opracowywanie i wdrażanie kreatywnych, dynamicznych sposobów zarządzania przedsiębiorstwem pozwoli mu nie tylko przetrwać i dalej funkcjonować na rynku, ale wskaże mu także istotne kierunki rozwoju. Szybko zmieniające się otoczenie i wzrastająca złożoność procesów zachodzących w przedsiębiorstwie, powodują, że informacje pochodzące z tradycyjnego rachunku kosztów mogą nie stanowić już dobrej podstawy do podejmowania decyzji. Dlatego też zachodzi konieczność implementacji takich systemów, które szybko dostarczą wiarygodnych informacji wykorzystywanych w procesach decyzyjnych.

Znaczenie rachunku kosztów ciągle wzrasta, ponieważ dostarcza on informacji zarówno dla celów sprawozdawczych, zgodnych z wymaganiami prawnymi w tym zakresie, jak i informacji dla celów zarządczych, zależnych od wewnętrznych potrzeb menadżerów¹.

Celem artykułu jest przedstawienie etapów rozwoju rachunku kosztów oraz charakterystyka tradycyjnych i nowoczesnych modeli rachunku kosztów ze wskazaniem na możliwe obszary ich wykorzystywania w podmiocie gospodarczym. Metodą badawczą, którą posłużono się w artykule jest krytyczna analiza literatury z zakresu rachunkowości zarządczej i rachunku kosztów.

2. Ewolucja systemu rachunku kosztów

Początki rachunku kosztów datują się na przełom XIX i XX w. Był to okres dynamicznego rozwoju gospodarki, okres postępu technicznego i wzrostu produkcji. Menadżerowie w tym okresie koncentrowali się na wypracowaniu i udoskonaleniu mechanizmów produkcji masowej, wieloseryjnej. Ich działania skierowane były na stopniowe obniżanie jednostkowych kosztów wytwarzania produktów. Celem ówczesnego rachunku kosztów była kalkulacja poniesionych kosztów wytworzenia wyrobów oraz pomiar wyniku na potrzeby sprawozdawczości finansowej. Poczynając od początku XX wieku można mówić więc o sprawozdawczej orientacji rachunku kosztów².

R. S. Kaplan³ stwierdza, że do rozwoju systemu rachunkowości zarządczej i rachunku kosztów przyczynił się rozwój kolei żelaznej w połowie XIX wieku. Wtedy to pojawiły się miary efektywności działalności gospodarczej jak koszt na

¹ S. Sojak, *Podstawy rachunku kosztów, rachunkowości zarządczej i zarządzania finansami*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2017, s. 15.

² *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, praca zbiorowa pod red. G. K. Świderskiej, Difin, Warszawa 2010, s. 16.

³ R. S. Kaplan, *Evolution of Management Accounting*, „The Accounting Review”, July 1984, s. 394.

jedną tonomilę, koszt na jedną pasażeromilę, wskaźnik kosztów do przychodów prezentowanych dodatkowo w rozbiciu na różne segmenty działalności.

Rozwój rachunku kosztów i rachunkowości zarządczej nierozzerwalnie związany jest z rozwojem gospodarki i zmianami, które zachodziły w podejściu do zarządzania jednostkami gospodarczymi. Współczesne zarządzanie organizacją gospodarczą sięga wzorów i zasad, które stosowano w praktyce dużo wcześniej, zanim termin „zarządzanie” na trwałe wpisał się w praktykę gospodarczą i znalazł swoje odbicie w badaniach naukowych. Duży wpływ na nowoczesne podejście do zarządzania jednostkami wywarł Henry Ford, znany nie tylko jako twórca amerykańskiego przemysłu samochodowego, ale również autor innowacyjnych rozwiązań organizacyjno-zarządczych. Ford nie tylko sam tworzył różne koncepcje dotyczące sposobu funkcjonowania organizacji, ale często korzystał z wiedzy, pomocy i doświadczenia teoretyków zarządzania. Analizując zakres zmian zachodzących w teorii i praktyce zarządzania, zauważyć można, iż rachunkowość prowadzona w jednostkach zmieniała się w podobnych okresach odpowiadając na potrzeby praktyki gospodarczej i nowe trendy w organizacji działania jednostek. Korzenie nowoczesnej rachunkowości zarządczej sięgają początków XIX wieku i związane są z pojawieniem się organizacji o hierarchicznej budowie. Rewolucja przemysłowa, która miała miejsce na początku XIX wieku w sposób istotny zmieniła procesy gospodarcze. Nastąpiło odejście od zawierania kontraktów przez przedsiębiorców z robotnikami – wytwórcami, produkującymi wyroby we własnym zakresie, na rzecz zcentralizowanej produkcji w zakładach wytwórczych zatrudniających robotników dla celów produkcyjnych. Powstanie systemu fabrycznego wywołało zapotrzebowanie na informacje gromadzone w systemie rachunkowości, przede wszystkim zaś na informacje o charakterze kosztowym. W głównym obszarze zainteresowań menadżerów i właścicieli znalazła się wiedza na temat kosztów wewnątrzzakładowych oraz pomiar efektywności konwersji materiałów w ostateczny produkt. W okresie tym również zaczęto na podstawie informacji generowanych przez rachunek kosztów oceniać menadżerów i pracowników. System rachunkowości zarządczej był rozwijany w celu motywowania i oceny efektywności wewnątrzzakładowej, a nie w celu pomiaru wyniku finansowego. Czynił to odrębny, równoległy system rachunkowości finansowej, rejestrujący ogół transakcji specjalnie w celu przygotowania sprawozdania finansowego przedstawianego właścicielom fabryki i jej kredytodawcom. Tak więc oba systemy, zarówno rachunkowości finansowej jak i rachunkowości zarządczej, funkcjonowały w przedsiębiorstwie niezależnie od siebie⁴.

W rozwoju rachunku kosztów można wyodrębnić kilka etapów⁵. Etap I obejmuje lata od około 1890 do około 1920. W tym czasie:

⁴ *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacyjnym przedsiębiorstwa*, praca zbiorowa pod red. A. Karmańskiej, Difin, Warszawa 2006, s. 13–15.

⁵ *Tamże*.

- powstał rachunek kosztów standardowych dla ówczesnych fabryk wykonujących produkcję masową standardowych wyrobów przy dużym udziale kosztów robocizny w produkcji,
- rachunek kosztów wykorzystywany przede wszystkim w do kontroli i podnoszenia efektywności wydajności pracy oraz oceny kierowników i motywowania ich do pożądanych zachowań w ramach wyznaczonych przez budżety kosztowe (ocena odchyleń w przekroju podmiotów odpowiedzialnych za koszty),
- nie wyodrębniony został system rachunkowości zarządczej,
- jednostki zaczęły generować informacje dla potrzeb „zarządzania przez cele”,
- rozpoczęcie stosowania cen transferowych w dużych, scentralizowanych przedsiębiorstwach,
- wypracowano jednolite kryteria oceny odpowiedzialności kierowników za decyzje inwestycyjne,
- wprowadzono miernik stopy zwrotu (ROI),
- zaczęto wykorzystywać wzorcowe ceny oparte na formule kosztowej,
- rozpoczęto badania kosztów jednostkowych i kosztów pośrednich, rozwój zarządzania przez wyjątki (ustalanie odchyleń kosztów od standardów i reakcji na nie)⁶.

Etap II rozwoju rachunku kosztów obejmuje lata od około 1920 do około 1950. Lata trzydzieste XX wieku w USA i czterdzieste w Europie zmieniły podejście do zarządzania jednostkami. Zaczęto odchodzić od strategii produkcyjnej, nastawione na wytwarzanie dużej ilości produktów na rzecz strategii rynkowej. Kupujący zaczęli poszukiwać produktów o wyższej jakości i lepszych walorach użytkowych. Rozpoczęto ograniczanie produkcji masowej na rzecz wyrobów zróżnicowanych pod względem jakości i użyteczności, wytwarzanych w krótkich seriach lub rzadziej jednostkowo. Okres ten to również czas szybkich zmian w otoczeniu jednostek, walka o udziały rynkowe stosowanie różnych cen w zależności od czasu, wielkości sprzedanej partii wyrobów czy obszaru sprzedaży oraz częste zmiany cen. Sytuacje te wymagały lepszego planowani, organizowani pracy oraz częściowej automatyzacji. Wymusiło to nowe podejście do stosowania rachunku kosztów, przede wszystkim w obszarze kalkulacji kosztów. Zauważono, że uwzględnienie w kalkulowaniu kosztów wszystkich kosztów produkcyjnych (zarówno tych, które zmieniają się wraz z rozmiarami produkcji, jak i tych, które niezależnie od wielkości produkcji pozostają na tym samym poziomie) pozbawia zarządzających wiedzy o zachowaniu się kosztów, a w efekcie o zachowaniu się wyników pod wpływem zmian na rynku i wahań w wykorzystaniu zdolności produkcyjnych. Cena ustalona na podstawie pełnych kosztów wytworzenia powodowała, iż przy podejmowaniu decyzji o cenie uwzględniano jedynie relacje zachodzą-

⁶ Zarządcze aspekty rachunkowości, praca zbiorowa pod red. T. Kiziukiewicz, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2003, s. 270.

ce wewnątrz jednostki, nie uwzględniając zmian cenowo-popytowych na rynku. Spowodowało to powstanie rachunku kosztów częściowych, nazywanego również rachunkiem kosztów zmiennych⁷.

W II etapie rozwoju rachunku kosztów⁸:

- zaczęto stosować wielosegmentowe i wielostopniowe rachunki kosztów i przychodów,
- przeniesiono nacisk z dążenia do dokładnego ustalenia „prawdziwego kosztu” na rzecz „rachunku różnych kosztów dla różnych decyzji”,
- rozpoczęto wykorzystywanie technik analitycznych (równania regresji, programowanie liniowe, teoria prawdopodobieństwa, teorie decyzji, testowanie hipotez),
- zastosowanie elektronicznych technik symulacyjnych do planowania, budżetowania oraz analizy kosztów i wyników,
- włączenie nowych metod i technik decyzyjnych (analiza progu rentowności i progu płynności,
- początek pojmowania rachunkowości zarządczej jako systemu informacyjnego.

Lata 50-te i 60-te to okres dostosowywania procedur rachunku kosztów do potrzeb zarządzających. Rachunek kosztów pełnych był wykorzystywany w rachunkowości finansowej i wykorzystywany głównie do celów sprawozdawczych. Rachunek kosztów zmiennych zaczął być wykorzystywany przy podejmowaniu decyzji wewnętrznych oraz kontroli. Okres ten uznawany jest za przełomowy, gdyż obok rachunku kosztów zaczął funkcjonować termin rachunkowości zarządczej, stosowany do dziś.

III etap rozwoju rachunku kosztów obejmuje lata 60-te i 70-te naszego wieku. W tym czasie nastąpiło⁹:

- dalsze rozszerzenie wykorzystania badań operacyjnych w rachunkowości zarządczej,
- rozpoczęcie stosowania dyskontowania przepływów środków pieniężnych (DCF) i wykorzystywanie zarówno bieżącej wartości netto (NPV) jak i wewnętrznej stopy zwrotu (IRR),
- dalszy rozwój rachunku kosztów zmiennych,
- szerokie stosowanie progu rentowności i płynności,
- znaczne wzbogacenie metod i technik decyzyjnych.

Etap IV rozwoju rachunku kosztów to lata 70 – te i 80 – te. Etap ten obejmował :

- coraz szersze opracowywanie i wykorzystywanie informacji dla celów podejmowania decyzji,
- modyfikację metod i technik rachunkowości zarządczej ze względu na inflację,

⁷ G. K. Świderska (red.), *op. cit.*, s. 17.

⁸ A. Karmańska (red.), *op. cit.*, s. 14.

⁹ *Tamże.*

- uwzględnianie w rachunku kosztów przychodów i kosztów związanych ze środowiskiem naturalnym,
- rozwój rachunkowości zarządczej na bazie rachunku kosztów.

Pod koniec lat 80-tych na skutek krytyki tradycyjnych modeli rachunku kosztów (pełnych i zmiennych) powstała w Stanach Zjednoczonych Ameryki, opracowana przez Coopera i Kaplana, nowa koncepcja rachunku kosztów, znana jako rachunek kosztów działań (*ABC – Activity Based Costing*). Po roku 1985 rozwój rachunkowości oparty został gospodarce opartej na wiedzy. Koncepcja ABC została dalej rozwijana, min. na budżetowaniu opartym na rachunku kosztów działań (*ABB – Activity Based Budgeting*). Informacje o charakterze niefinansowym zaczęły nabierać coraz większego znaczenia, czego wyrazem stało się powstanie koncepcji zrównoważonej karty osiągnięć (*balanced scorecard*)¹⁰.

Etap V obejmuje lata 90-te naszego stulecia. W tych latach zauważa się:

- tendencje do integracji systemów rachunkowości w ramy systemu informacyjnego przedsiębiorstwa,
- położenie nacisku na informację wspomagającą zarządzanie strategiczne w związku z rynkową orientacją przedsiębiorstw, globalizacją rynków zbytu oraz skróceniem cyklu życia produktów,
- dalszy rozwój rachunkowości zarządczej związany z intensyfikacją konkurencji na rynkach światowych i rynkach lokalnych, rozwojem nowoczesnych technologii informatycznych oraz ogólnym postępem techniczno-technologicznym.

Ostatni etap VI obejmuje czasy nam współczesne. Aktualnie obserwujemy:

- rozwój koncepcji controllingu (szczególnie popularnych w Niemczech i Australii),
- radykalną rekonstrukcję procesów zarządzania,
- rozwój systemu kontroli zapasów (*just – in – time*),
- rozwój rachunku kosztów docelowych (*target costing*),
- dalszy rozwój rachunku kosztów działań,
- dążenie do ustawicznego doskonalenia wielu powiązanych ze sobą dziedzin:
 - redukcji kosztów,
 - wysokiej jakości oferowanych produktów i usług,
 - logistyki czasowej dostaw i realizacji zamówień,
 - szybkiego wprowadzania nowych produktów,
 - innowacji asortymentowej.

Obecnie obserwuje się tendencję do rozwoju, obok rachunku kosztów działań, takich koncepcji jak między innymi rachunek kosztów cyklu życia produktu (*life cycle costing*), rachunek kosztów docelowych (*target costing*) oraz rachunek redukcji kosztów (*kaizen costing*).

¹⁰ G. K. Świdarska (red.), *op. cit.*, s. 18–19.

3. Wykorzystanie tradycyjnych i nowoczesnych modeli rachunku kosztów

Rozwój współczesnej gospodarki, podlegającej procesom globalizacji i liberalizacji oraz presji szybkiego postępu technologicznego wraz z nasilającą się konkurencją wymusza na rachunku kosztów zmiany i konieczność dostosowania się do nowych potrzeb. Wypracowanie trwalej przewagi konkurencyjnej wymaga harmonijnego zarządzania związanego z wytwarzaniem produktów (świadczaniem usług) o doskonałej jakości ale również niskim koszcie wytworzenia. Z punktu widzenia rachunkowości następuje odejście od kalkulacji kosztów na rzecz „zarządzania kosztami”, oznaczające planowanie ich struktury i wielkości z uwzględnieniem pożądanego przez nabywców poziomu funkcjonalności i jakości produktu (usługi), podejmowaniem działań organizatorskich umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów, motywowaniem pracowników do zaangażowania w zwiększenie efektywności kosztów oraz kontrolowaniem związanym z ustaleniem odpowiedzialności. Takie zarządzanie kosztami powinno obejmować działania w całym cyklu życia produktu (usługi), a tym samym wymaga odpowiedniego systemu informacji o kosztach¹¹.

W tym nowym podejściu dąży się nie tylko do ograniczania kosztów za wszelką cenę, ale do kształtowania odpowiedniej ich struktury i wielkości z uwzględnieniem pożądanego przez nabywców poziomu funkcjonalności i jakości produktu. Oznacza to konieczność wdrożenia systemu sterowania kosztami umożliwiającego analizowanie ponoszonych nakładów jednocześnie w kategoriach wartości dla konsumenta i kosztu dla jednostki¹².

Aby sprostać potrzebom współczesnej kadry zarządzającej rachunkowość rozwija nowe metody sterowania kosztami, między innymi rachunek kosztów docelowych. Powstał on w latach 60-tych w Japonii i jest określany jako *genka kika-ku*, zaś w opracowaniach angielskojęzycznych jako *target costing* lub *target cost management*, czyli zarządzanie kosztami docelowymi. Uznawany jest najczęściej jako odmiana rachunku kosztów, metoda strategicznego zarządzania kosztami lub metoda rozwoju produktu. Jego zadaniem jest umożliwienie przedsiębiorstwu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej w zmiennym otoczeniu poprzez oferowanie produktu (usługi) po akceptowalnej cenie przy jednoczesnym zapewnieniu jednostce oczekiwanego poziomu rentowości i udziału w rynku¹³. To rodzaj rachunku decyzyjnego wspomagającego proces projektowania produktu (usługi) informacjami o planowanej wysokości kosztu wytworzenia i dostarczenia klientom. Punktem wyjścia jest wskazanie docelowej ceny, którą klienci będą skłonni

¹¹ S. Sojak, H. Józwiak, *Rachunek kosztów docelowych*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 9.

¹² C. J. McNair, L. Polutnik, R. Silvi, *Cost Management and Value Creation: The Missing Link*, „The European Accounting Review” No 1, 2001, s. 33.

¹³ S. Sojak, H. Józwiak, *op. cit.*, s. 57–60.

zapłacić za produkt (usługę). Kolejnym jest określenie marży zysku, jaką jednostka chciałaby osiągnąć ze sprzedaży¹⁴. Podstawowe założenie rachunku kosztów docelowych, czyli niezmiennosc planowanego wyniku ze sprzedaży usług i stabilność ich planowanej ceny rynkowej może być wykorzystane w zakładach opieki zdrowotnej. Świadczą one bowiem usługi w średnich i małych seriach, usługi o wielu wariantach wykonania, silnie zindywidualizowane, więc efekty dotyczące zarządzania zakładanymi kosztami powinny być wysokie¹⁵.

Tradycyjne systemy rachunku kosztów zakładają, że przedmiotem kalkulacji i planowania w obszarze kosztów są krótkie okresy czasu (w wymiarze jednego roku). Strategiczne zarządzanie kosztami zakłada możliwość wpływu na ponoszone koszty w długim okresie czasu, a w całym cyklu życia produktu (usługi), a nie tylko koszty bezpośrednie związane z fazą wytwórczą. Takie kompleksowe podejście do kalkulacji i zarządzania kosztami w długim okresie czasu jest domeną rachunku kosztów cyklu życia produktu. Rachunek ten, podobnie jak rachunek kosztów docelowych, umożliwia zarządzanie kosztami zanim zostaną one poniesione. Ta kompleksowość przejawia się w tym, że ujmowane są wszystkie kategorie zasobów zużywanych w różnych fazach cyklu życia produktu (usługi). Główne grupy kosztów stanowiące przedmiot kalkulacji w rachunku kosztów cyklu życia produktów obejmują¹⁶:

- koszty badań i rozwoju ponoszone w fazie przedprodukcyjnej,
- koszty produkcji, sprzedaży oraz inne składniki kosztów ponoszone w fazie rynkowej produktu,
- koszty zakończenia produkcji występujące w ostatniej fazie cyklu życia produktu.

Odmienność tego rachunku kosztów w stosunku do metod tradycyjnych polega na szerszym analizowaniu kosztów. Metody tradycyjne koncentrują się na kosztach fazy produkcyjnej.

Kolejnym ciekawym obszarem wykorzystania rachunku kosztów i rachunkowości zarządczej współcześnie jest zarządzanie projektami, będące wyrazem uelastycznienia działalności w odpowiedzi na rosnącą konkurencję i wymagania klientów. Projektowa rachunkowość zarządcza obejmuje szereg metod i technik zapewniających wspomaganie procesu zarządzania projektami odpowiednią informacją. Obszar rachunkowości zarządczej projektów stosowany być może w tych jednostkach, które oferują produkty (usługi) powtarzalne oraz realizują część swojej działalności poprzez projekty. W jednostkach występuje wtedy

¹⁴ M. Łada, A. Kozarkiewicz, *Rachunkowość zarządcza i controlling projektów*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 57.

¹⁵ *Organizacja i zarządzanie szpitalem – wybrane zagadnienia*, praca zbiorowa pod red. J. Stępniewskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 106.

¹⁶ E. Nowak, R. Piechota, M. Wierzbński, *Rachunek kosztów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 104.

konieczność takiego wspomagania zarządzania projektami, by mógł zostać on zintegrowany z całością systemu nakierowanego na działalność powtarzalną. Główne obszary problemowe dotyczą takich kwestii jak zaplanowanie przychodów i kosztów projektu, ocena jego efektywności oraz kontrola realizacji w trakcie jego wykonywania oraz po jego zakończeniu¹⁷.

Zmiany zachodzące we współczesnej gospodarce spowodowały, że jakość wytwarzanych produktów i świadczonych usług stała się ważnym czynnikiem decydującym o sukcesie rynkowym. Rachunek kosztów jakości to kolejny z obszarów wykorzystania rachunkowości związany ze wzrostem konkurencyjności. Przez koszty jakości rozumie się te koszty, które ponoszone są w związku z zagwarantowaniem i zapewnieniem zadowalającej jakości oferowanych przez jednostkę produktów (usług) oraz koszty ponoszone z powodu nieosiągnięcia zadowalającej jakości. Głównym zadaniem wyodrębniania tych kosztów jest¹⁸:

- usprawnienie sterowania jakością, która sprowadza się do takiego doboru struktury nakładów, przy którym suma kosztów jakości jest najniższa,
- stworzenie podstaw do podejmowania decyzji strategicznych,
- umożliwienie oceny działań projakościowych,
- stworzenie narzędzi do ustalania optymalnego poziomu jakości wyrobów (usług).

Wśród kosztów jakości wyodrębnić można dwie podstawowe grupy¹⁹:

1. koszty dotrzymania jakości, czyli koszty zgodności produktów (usług) z obowiązującymi standardami, normami i wymaganiami (np.: koszty zapobiegania brakom oraz koszty kontroli jakości),
2. koszty niedotrzymania jakości, czyli koszty niezgodności, do których zalicza się koszty marnotrawstwa czasu pracy, zużytych surowców, narzędzi, maszyn, koszty poprawek, zmniejszonej wydajności.

Koszty dotrzymania jakości stanowiące koszty zapobiegania wytwarzaniu produktów (usług) nie odpowiadający standardom jakości oraz koszty dostosowania jakości do potrzeb i oczekiwań klientów dzieli się dodatkowo na²⁰:

1. koszty prewencji – na które składa się opracowanie, wprowadzenie i utrzymanie systemu jakości oraz koszty właściwego stanu technicznego sprzętu (koszty te są planowane i ponoszone przed rozpoczęciem produkcji, ale również w jej trakcie),
2. koszty oceny (kontroli) – na które składają się koszty weryfikacji nabywanych surowców, badanie jakości produktów (usług), badanie zgodności z parametrami technicznymi oraz oczekiwaniami klientów, a także koszty utrzymania sprzętu pomiarowo-kontrolnego.

¹⁷ M. Łada, A. Kozarkiewicz, *op. cit.*, s. 28–29.

¹⁸ E. Nowak, R. Piechota, M. Wierziński, *op. cit.*, s. 232.

¹⁹ T. Kiziukiewicz (red.), *op. cit.*, s. 247–248.

²⁰ *Tamże*, s. 248.

Koszty niedotrzymania jakości dotyczą wewnętrznych kosztów braków (ujawnionych przed sprzedażą) oraz zewnętrznych kosztów braków (obejmujących koszty wad produktów już sprzedanych, koszty napraw i serwisów, zwrotów od klientów, skarg i reklamacji oraz koszty utraty wizerunku jednostki i jej dobrej reputacji).

Istotnym wyzwaniem dla współczesnych jednostek jest stworzenie narzędzi zapewniających poprawny i rzeczywisty pomiar kosztów jakości. Szacuje się, że 83% jednostek w ogóle nie potrafi określić, jak część z kosztów operacyjnych przypada na koszty jakości oraz jaka jest ich rzeczywista wartość wyrażona w mierniku pieniężnym²¹.

Ciągła rywalizacja pomiędzy jednostkami w gospodarce rynkowej wymusza oferowanie klientom produktów (usług), które spełniają ich oczekiwania. Klienci są w stanie zapłacić określoną wartość wyłącznie za coś, co posiada zadowalające ich walory użytkowe. Jednostki są konkurencyjne, gdy oferowane przez nie produkty (usługi) ulegają ciągle poprawie. Filozofia ta widoczna jest szczególnie w Japonii, gdzie powstała metoda „ciągłego doskonalenia” (*kaizen*). Koncepcję *kaizen* cechuje przede wszystkim orientacja na procesy oraz motywowanie pracowników do zgłaszania sugestii dotyczących sposobów poprawy sposobu wykonywanej pracy. System *kaizen* zakłada wkład innowacyjny przez wszystkich pracowników jednostki, poczynając od menadżerów, a kończąc na pracownikach niższego szczebla. Jego efektem ma być poprawa jakości produktów (usług), skrócenie czasu procesów, obniżenie ilości zużywanych zapasów. Powoduje to w konsekwencji systematyczną redukcję kosztów do pożądanego poziomu. W rachunkowości wiąże się to z rachunkiem kosztów ciągłego doskonalenia (*kaizen costing*). Główna różnica w stosunku do metod tradycyjnych dotyczy budżetowania kosztów. Budżetowanie kosztów w rachunku kosztów standardowych ukierunkowane jest na kontrolę kosztów oraz utrzymanie w przyszłości obecnego poziomu efektywności. Ukierunkowane jest na osiągnięcie wymaganych standardów, które nie ulegają częstym zmianom. Budżetowanie kosztów w rachunku kosztów ciągłego doskonalenia ukierunkowane jest na redukcję kosztów i zakłada systematyczne doskonalenie procesów oraz poprawę efektywności w celu redukcji kosztów²². Koncepcja *kaizen costing* opiera się na podziale kosztów na zmienne i stałe. Pożądaną redukcję kosztów zmiennych odnosi się na jednostki produktów (usług), zaś dla kosztów stałych wyznacza się ogólną kwotę obniżki. Wielkość redukcji kosztów stałych przenoszona jest na coraz mniejsze jednostki organizacyjne, zaś rezultaty dokonanych czynności porównywane są systematycznie z wyznaczonymi²³. Wydaje się, że ten rachunek może być również skutecznym narzędziem

²¹ H. Steinbeck, *Total Quality Management*, Agencja Wydawnicza PLACET, Warszawa 1998, s. 173.

²² E. Nowak, R. Piechota, M. Wierziński, *op. cit.*, s. 142–145.

²³ B. Micherda, *Rachunek kosztów i wyników, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce*, Warszawa 2007, s. 118–119.

wykorzystywanym przez podmioty gospodarcze w podnoszeniu efektywności ich działania.

4. Koncepcja rachunku odpowiedzialności

Obszary wykorzystania szeroko rozumianej rachunkowości, a zwłaszcza rachunku kosztów mogą dotyczyć również widocznej w ostatnich latach tendencji odchodzenia od zarządzania scentralizowanego na rzecz zarządzania zdecentralizowanego. Współczesną formą zdecentralizowanego zarządzania jednostką stała się koncepcja „zarządzania przez ośrodki odpowiedzialności”. Koncepcja ta sprowadza się do przekazywania uprawnień decyzyjnych oraz odpowiedzialności za podejmowane decyzje niższemu szczeblom zarządzania poprzez wyodrębnienie w strukturze jednostki mniejszych jednostek wewnętrznych, znajdujących się bliżej problemów związanych z bieżącą działalnością. Koncepcja ta ma może zostać w łatwy i nieskomplikowany sposób zastosowana przede wszystkim w tych jednostkach, które przechodzą etap restrukturyzacji, a zwłaszcza restrukturyzację organizacyjną.

Rachunkowość uwzględniająca potrzeby informacyjne zarządzania według ośrodków odpowiedzialności nazywana jest rachunkowością odpowiedzialności lub „rachunkiem odpowiedzialności”. Jej głównym zadaniem staje się ocenienie wyników działalności jednostek wewnętrznych oraz ocenienie wpływu rezultatów osiąganych przez poszczególne jednostki na wynik całej jednostki. W rezultacie rachunek odpowiedzialności powinien przyczynić się do optymalizacji określonych parametrów ekonomicznych w skali całej jednostki, a w konsekwencji do zwiększenia efektywności wykorzystania posiadanych przez jednostkę ograniczonych zasobów²⁴. Istotnym zagadnieniem w tym modelu jest tworzenie „centrów odpowiedzialności”, a zwłaszcza centrów kosztów. Stanowią one wyodrębnioną część jednostki posiadającą uprawnienia i odpowiedzialność za decyzje wpływające na rodzaj i poziom ponoszonych kosztów. Centrum kosztowe obejmuje wybrany obszar realizowanych zadań opisanych zakresem kosztów stałych i zmiennych.

Wdrożenie poprawnej koncepcji ośrodków odpowiedzialności za pożądane kształtowanie się podstawowych kategorii ekonomicznych pozwala uzyskać odczuwalny wzrost efektywności i wykorzystania posiadanego potencjału gospodarczego, kadrowego, organizacyjnego i innego. Stanu tego doświadcza się zwłaszcza w pierwszym okresie zmiany stylu zarządzania, finalnie dochodząc do stylu zarządzania przez koszty²⁵. Rachunek odpowiedzialności może być wykorzystywany przede wszystkim w połączeniu z procesem budżetowania. Budżety

²⁴ E. Nowak, R. Piechota, M. Wierzbński, *op. cit.*, s. 272–275.

²⁵ A. Kardasz, *Tworzenie ośrodków odpowiedzialności za koszty*, [w:] *Budżetowanie kosztów przedsiębiorstwa*, praca zbiorowa pod red. E. Nowaka, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2002, s. 62–63.

są wynikiem budżetowania, a więc zespołu różnych czynności wykonywanych zgodnie z zasadami i metodami właściwymi temu procesowi. Budżetowanie może dostarczyć wymiernych i jakościowych korzyści, które są związane ze szczególnymi funkcjami budżetowania. Zalicza się do nich:

- mobilizowanie do okresowego planowania,
- umacnianie koordynacji, współpracy i komunikowania,
- ułatwianie opisu zamierzeń i celów w sposób liczbowy,
- dostarczanie danych do kontroli i oceny dokonań,
- dostarczanie danych do opracowania systemów motywacyjnych w przedsiębiorstwie,
- kreowanie świadomości głównie w zakresie kosztów prowadzonej działalności,
- spełnianie wymagań prawnych i związanych z umowami.

W literaturze²⁶ można odnaleźć stwierdzenia, mówiące że rachunek odpowiedzialności stanowi część rachunkowości zarządczej, przedstawiającej w raportach określone wycinki działalności jednostki, za które odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki.

5. Koncepcja rachunku kosztów działań

Koncepcja *Activity Based Costing* (ABC), szeroko prezentowana w krajowych badaniach²⁷, została po raz pierwszy opublikowana w 1988 roku przez dwóch amerykańskich profesorów – Robina Coopera i Roberta Kaplana. Jej innowacyjność polegała na innym, bardziej dokładnym sposobie rozliczania kosztów pośrednich, stanowiąc nową metodę ich pomiaru i kalkulacji. Przyczyną jej powstania stała się rosnąca złożoność produkowanych wyrobów oraz wzrost kosztów pośrednich produkcji, co powodowało, że ich tradycyjny podział na wyroby według jednego klucza (np. płace bezpośrednie lub czas pracy) stał się wadliwy i prowadził do błędnych decyzji strategicznych, dotyczących asortymentu i wielkości produkcji. W tradycyjnym rachunku kosztów koszty bezpośrednie produkcji przypisywane są do produktów na podstawie dokumentów źródłowych, a koszty pośrednie pierwotnie gromadzone są w przekroju miejsc powstawania wyodrębnionych w ramach produkcji podstawowej i pomocniczej. Po rozliczeniu kosztów produkcji pomocniczej i ustaleniu stawek narzutu dla każdego miejsca powstawania kosztu w ramach działalności podstawowej dokonuje się obciążenia zleceń produkcyjnych przechodzących przez dane miejsce powstawania kosztów²⁸. Ze względu na

²⁶ M. Dobija, *Rachunkowość zarządcza i controlling*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 62.

²⁷ Por. T. Wnuk-Pel, *Analiza funkcjonowania systemów ABC w przedsiębiorstwach działających w Polsce*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 50 (106), Warszawa 2009, s. 127–132.

²⁸ *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza. Najnowsze tendencje, procedury i ich zastosowanie w przedsiębiorstwie*, praca zbiorowa pod red. I. Sobańskiej, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 425–427.

ograniczenie koncepcji ABC do kosztów wydziałowych jest ona nie tyle nowym systemem rachunku kosztów, co nowoczesną metodą podziału kosztów według wydziałowych w kalkulacji doliczeniowej tradycyjnego rachunku kosztów. Zgodnie z metodą ABC koszty pośrednie są rozliczane na produkty za pomocą wielu różnych podstaw rozliczania²⁹. Kalkulacja typu ABC, określana jako kalkulacja kosztów działań lub elementarnych procesów, jest metodą odmienną od tradycyjnych systemów kalkulacji kosztów pośrednich. Systemy tradycyjne opierają się bowiem tylko na jednej, proporcjonalnej do ilości produkcji, podstawie rozliczania kosztów (np. płacach bezpośrednich, roboczogodzinach, maszynogodzinach), natomiast w koncepcji ABC nie tylko może być więcej niż jedna podstawa rozliczania, ale również podstawy te nie muszą pozostawać w bezpośrednim związku przyczynowo-skutkowym z ilością wytwarzanych produktów. Koncepcji ABC podporządkowane są następujące etapy systemu rachunku kosztów³⁰:

- identyfikacja procesów, w tym istotnych działań występujących w jednostce,
- ustalenie kosztów wyodrębnionych działań,
- określenie nośników kosztów działań,
- rozliczenie kosztów pośrednich poszczególnych działań na obiekty kosztowe (w tym produkty),
- ustalenie kosztów jednostkowych produktów.

Metoda ta wymaga więc obliczenia³¹:

- stawki kosztów określonych działań,
- liczby jednostek miary danego działania, wydatkowanych lub planowanych na wytworzenie poszczególnych rodzajów produktów,
- kosztów działań obciążających poszczególne rodzaje produktów jako iloczynu stawki kosztów i miary działania.

Koncepcja rachunku kosztów działań zakłada, że na działalność gospodarczą jednostki składa się szereg częściowych działań (procesów) różnego rodzaju (jednocześnie jednak działania są ze sobą powiązane), niezbędnych do wytworzenia i sprzedaży efektów działalności jednostki (produktów). Działania te wymagają zużycia określonych zasobów produkcyjnych, a zatem pociągają za sobą wydatki na nabycie zapasów i generują tym samym koszty³². Koncepcja ABC oparta jest na tym, że mierzy zmiany wysokości zużycia zasobów – odróżniając zasoby nabyte od zasobów produkcyjnych zużytych w procesie produkcyjnym. Prawidłowe

²⁹ D. Maciejowska, *Koszty i ich rachunek. Kompendium wiedzy*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 14.

³⁰ K. Segeth-Boniecka, *Wpływ rozliczania kosztów pośrednich na ustalenie kosztu produktu w systemie rachunku kosztów działań*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 53 (109), Warszawa 2009, s. 209.

³¹ M. Ossowski, *Rachunek kosztów*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2004, s. 245–246.

³² K. Czubakowska, W. Gabrusewicz, E. Nowak, *Podstawy rachunkowości zarządczej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 181.

wyodrębnienia działań występujących w jednostce jest ważnym etapem koncepcja ABC. Twórcy tej koncepcji przygotowali klasyfikację działań pozwalającą na wyróżnienia kilku różnych poziomów alokacji kosztów, czyli różnych poziomów działań (w konsekwencji prowadzi to do wyeliminowania działań zbędnych, nie przyczyniających się do zwiększenia jakości produktów). Prowadzi to więc do zwiększenia kontroli gospodarności w jednostce i poprawienia efektywności jej działania³³.

Drugi etap zastosowania koncepcji ABC polega na określeniu kluczowych czynników wpływających na poziom kosztów poszczególnych działań i wyborze jednostek miary, trafnie charakteryzującej koszty określonych działań. Wielkość uznana za miarę określonego działania powinna być:

- łatwo mierzalna,
- zrozumiała,
- proporcjonalna do rozliczanych przy jej zastosowaniu kosztów.

Niektórym działaniom można przyporządkować więcej niż jedną miarę, ważne jest jednak, aby do kalkulacji kosztów produktów wybrać spośród nich najodpowiedniejszą, spełniającą wymienione wyżej warunki.

Stosowanie koncepcji ABC pozwala uzyskać informacje niezbędne dla podejmowania decyzji, wymaga jednak spełnienia kilku warunków³⁴:

- całkowite koszty pośrednie muszą być jednoznacznie podzielone między działania (procesy) jednego typu,
- koszt każdego działania powinien być wprost proporcjonalny do rozmiarów (wielkości) działania wywołującego te koszty,
- wielkość każdego działania musi być podzielona na części, które zależą tylko od rodzajów wytworzonych produktów.

Spełnienie tych warunków niekiedy może być trudne do zrealizowania (np. przy produkcji sprzężonej), ale jest konieczne. Jednak zaletą posługiwania się wieloma stawkami rozliczania kosztów pośrednich, powiązanych z przyczynami powstawania kosztów danego działania, jest dokładniejsze rozdzielanie kosztów na wytwarzane rodzaje produktów, które wymagają zróżnicowanego nakładu poszczególnych działań. Ponadto obliczenie kosztów rzeczywistych może być podstawą do oceny wykorzystania wielkości określonego działania.

Zastąpienie tradycyjnych systemów rachunku kosztów koncepcją ABC jest celowe w jednostkach, w których koszty pośrednie są wysokie, a ich udział w całkowitych kosztach wytworzenia rośnie. System ten jest szczególnie polecany dla jednostek dużych, o złożonej, wieloasortymentowej produkcji wytwarzanej w krótkich seriach³⁵.

³³ M. Ossowski, *op. cit.*, s. 247–248.

³⁴ *Tamże*.

³⁵ *Tamże*.

Rachunek kosztów działań uważany jest za model rachunku kosztów najlepiej i najwierniej prezentujący przyczynowo-skutkowe procesy transformacji strumieni kosztów w ramach działalności jednostki gospodarczej³⁶. Modelowanie dla potrzeb rachunku kosztów działań jest wielopłaszczyznowe – z perspektywy jednostki jako zbiór procesów, zasobów, produktów pracy itp. Modyfikacja tego rachunku powinna się skupiać na:

1. traktowaniu wszystkich przedmiotów odniesienia kosztów jako obiektów kosztów,
2. uelastycznieniu sposobów powiązań międzyobiektowych (w tym rezygnacji ze ścisłej hierarchii zasób – działanie – obiekt).

Metoda ABC doczekała się również krytyki. Główne zarzuty dotyczą tego, iż według jej przeciwników metoda ta nie dostarcza poprawnych informacji dla potrzeb podejmowania prawidłowych decyzji gospodarczych³⁷. Krytyka ta doprowadziła do powstawania dwóch jednoetapowych modeli ABC. Jednoetapowość polega na tym, że charakteryzuje je jednoetapowy proces przypisywania kosztów zasobów do obiektów kosztów, w odróżnieniu od procesu dwuetapowego, charakterystycznego dla tradycyjnego modelu ABC. Pierwszym modelem jest *Time – Driven ABC*, czyli metoda bazująca na czasie³⁸, w skrócie nazywana *TD ABC*. Powstała na fali krytyki trudności w stosowaniu tradycyjnej metody ABC w jednostkach o bardzo dużych rozmiarach. Stosowanie raportów pracowników, informujących o procentowym udziale działań w czasie pracy (będącym podstawowym nośnikiem kosztów zasobów), przy liczbie zatrudnionych przekraczającej często kilka tysięcy spowodowało, że system tradycyjny był niezwykle pracochłonny i kosztowny. Dodatkową wadą było to, iż z czasem następowała utrata dokładności oraz terminowości dostarczania raportów. Dodatkowo pracownicy podając procentowe udziały wykonywanych działań pracownicy sumowali je do 100%. Prowadziło to do określenia nośników kosztów zasobów tak, jak gdyby następowało pełne ich wykorzystanie. W konsekwencji niemożliwa stała się analiza kosztu niewykorzystanych zdolności produkcyjnych. Problemem stało się również uchwycenie złożoności działań. Jej uwzględnienie prowadziło z kolei do zwiększenia liczby nośników kosztów i dalszego wzrostu kosztów. W przypadku pomijania lub upraszczania prezentacji złożoności działań dochodziło do niedokładności w określaniu wielkości kosztów obiektów kosztów. Drugim modelem jest ogólny model jednoetapowy ABC, w skrócie *OS ABC*. Jego powstanie wynikało z krytycznej rekonstrukcji koncepcji ABC. Sformułowano hipotezę, że dla

³⁶ G. K. Świdarska, K. Rybarczyk, M. Pielaszek, *Obiektowy rachunek kosztów*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości Tom 8 (64), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2002, s. 224.

³⁷ Więcej o krytyce metody ABC [w:] *Teoretyczne podstawy rachunku kosztów i zasobów – koncepcji ABC i ABM*, J. Mielcarek, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 284–298.

³⁸ A. Przytuła, *Ewolucja rachunku kosztów działań*, „Rachunkowość” nr 8/2007, Pismo Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, Rachunkowość Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 27–28.

dokonania przydziału kosztów zasobów do obiektów kosztów nie jest potrzebny podział kosztów zasobów w przekroju działań. Model ten stanowi *de facto* uproszczenie tradycyjnego rachunku kosztów działań³⁹.

W jednostkach gospodarczych rachunek kosztów działań może być wykorzystywany przede wszystkim w: poprawie efektywności procesów, budżetowaniu kosztów działań, wyznaczaniu wzorców (benchmarking), analizie rentowności, reorganizacji procesów⁴⁰.

6. Koncepcja strategicznego zarządzania kosztami

W ostatnich latach zauważalną tendencją staje się ukierunkowanie instrumentów rachunku kosztów i rachunkowości zarządczej na strategię organizacji jednostek. Następuje tym samym aktywne wspomaganie procesu zarządzania strategicznego, przede wszystkim poprzez dostarczanie informacji – nie tylko o charakterze finansowym, ale także niefinansowym – dotyczących otoczenia, w którym funkcjonuje jednostka. Zmiany dotyczą odejścia od obszaru operacyjnego na rzecz strategii jednostki, ukierunkowanej na osiągnięciu celów długofalowych. Tym samym rachunkowość zostaje włączona przez menedżerów do zarządzania o charakterze strategicznym, umożliwiającą pozyskiwanie informacji oraz analizę znaczących kosztów⁴¹.

Strategiczne zarządzanie kosztami stanowi analizę kosztów w ujęciu szerszym, niż w metodach tradycyjnych. Czynniki strategiczne są wyraźniejsze i sformułowane *explicite*, zaś informacje o kosztach działalności wykorzystuje się do rozwijania nadrzędnych strategii działania zmierzających do osiągnięcia trwałej przewagi konkurencyjnej. Strategiczne zarządzanie kosztami jest procesem przygotowania i wykorzystania informacji kosztowych na etapie formułowania i komunikowania strategii jednostki. Elementami strategicznego zarządzania kosztami są⁴²:

- analiza łańcucha tworzenia wartości,
- analiza pozycji strategicznej jednostki,
- analiza nośników kosztów,
- analiza kosztów docelowych.

Głównym elementem koncepcji strategicznego zarządzania kosztami jest idea łańcucha wartości M.E. Portera, który podzielił cały proces gospodarczy na strategiczne działania o istotnym znaczeniu dla jednostki. Analizuje się jednak również

³⁹ J. Mielcarek, *Ogólny model jednoetapowy a Time – Driven ABC*, Wydawnictwo Target, Poznań 2007, s. 7–8

⁴⁰ R. Piechota, *Projektowanie rachunku kosztów działań. Activity Based Costing*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o., Warszawa 2005, s. 216.

⁴¹ *Strategiczna rachunkowość zarządcza*, praca zbiorowa pod red. E. Nowaka, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 9.

⁴² *Strategiczne zarządzanie kosztami*, praca zbiorowa pod red. E. Nowaka, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 17–18

działania wykraczające poza ramy organizacji, gdyż tam mogą tkwić potencjalne źródła obniżki kosztów. Pozycja strategiczna jednostki determinuje wybór systemu zarządzania kosztami. Przy uwzględnieniu realizowanej strategii dokonuje się identyfikacji nośników kosztów o znaczeniu strategicznym, czyli wpływających na względną pozycję jednostki pod względem kosztów i na poziom kosztów wyróżnionych w łańcuchu tworzenia wartości. W strategicznym zarządzaniu kosztami zakład się, że ponoszenie kosztów jest rezultatem decyzji strategicznych, a więc takich, które mają na celu przystosowanie jednostki do zmian w otoczeniu prawnym lub konkurencyjnym. Decyzje te wpływają na kształtowanie się kosztów w długim okresie, oddziałując nie tylko na ich poziom, ale również na ich strukturę⁴³.

7. Kierunek zmian w systemie rachunkowości zarządczej

Lata 80-te naszego stulecia uwidoczniły różnice pomiędzy teorią i praktyką rachunkowości zarządczej. Historyczne rozdzielenie prawnej własności przedsiębiorstwa od zarządzania nim i potrzebą informowania właścicieli o efektach gospodarczego wykorzystania kapitału przyczyniły się do utrwalenia podziału na rachunkowość finansową, generującą informację dla inwestorów i kredytodawców w postaci publikowanych i weryfikowanych przez niezależnych audytorów sprawozdań finansowych oraz rachunkowość zarządczą i rachunek kosztów. Sprawozdawczość finansowa oraz jej regulacje prawne w sposób retrospektywny określały reguły związane z wyceną prezentowanych pozycji. Reguły te wymagają, aby zapasy produktów wyceniane były na bazie historycznego kosztu wytworzenia. Wszystkie koszty związane z wytworzeniem stały się więc przedmiotem kalkulacji, w wyniku której alokowane były pomiędzy zapasy i koszt własny sprzedaży produktów. Alokacja dokonywana była w oparciu o proste procedury rozliczania kosztów, niezbyt dokładnie identyfikujące z produktami rodzaje i wartość zużywanych zasobów produkcyjnych. Podział taki jednak dla wyceny w rachunkowości finansowej był w zupełności wystarczający, jednak dla rachunkowości zarządczej miał niską wartość poznawczą⁴⁴.

Zmieniające się dynamicznie otoczenia przedsiębiorstwa wymusiło konieczność rozwinięcia innego, obok rachunkowości finansowej, systemu informacyjnego nowoczesnej rachunkowości zarządczej. Bez rozwijania i modyfikacji tego systemu niemożliwym wydaje się kierowanie nowoczesną działalnością gospodarczą. Systemy sprzed 20, 30 lat nie przystają do obecnych rozwiązań gospodar-

⁴³ *Tamże.*

⁴⁴ A. Karmańska (red.), *op. cit.*, s. 26–27.

czych, sytuacji ekonomicznej, gospodarczej i prawnej podmiotów działających na współczesnym rynku⁴⁵.

Rachunkowość zarządcza jest nauką wyjaśniającą mechanizmy powstawania zysku w jednostce, i na tej podstawie zbierającej, segregującej klasyfikującej, przetwarzającej, analizującej i interpretującej informacje niezbędne do zarządzania jednostką w celu maksymalizacji jego zysku⁴⁶. To proces planowania, projektowania, dokonywania pomiaru oraz obsługiwanie systemów informacji finansowych i niefinansowych, który ukierunkowuje działania zarządzających, motywuje zachowania, wspiera i tworzy wartości konieczne do osiągnięcia strategicznych, taktycznych i operacyjnych celów organizacji. To proces ciągłego usprawniania zwiększający wartość jednostki⁴⁷.

Celem rachunkowości zarządczej jest dostarczanie informacji odpowiadających specjalnym potrzebom formułowanym przez menadżerów wszystkich poziomów zarządzania, wyróżnionym w podmiocie gospodarczym i pracowników. Rachunkowość zarządcza rozumiana jest także jako system rachunków służących odkrywaniu efektywnych obszarów działania podmiotu⁴⁸.

W literaturze można spotkać wiele opracowań dotyczących również wzajemnego przenikania się rachunku kosztów i rachunkowości zarządczej. Rachunkowość zarządcza, która z założenia powinna służyć racjonalizacji zarządzania nakierowanego na realizację przyjętych celów gospodarczych, wyrosła z rachunku kosztów i obejmowała swoim zasięgiem coraz szerszy zakres przedmiotowy. Obecnie wyróżnia się trzy etapy rozwoju rachunkowości zarządczej⁴⁹:

1. fazę badania kosztów – obejmującą retrospektywne i prospektywne mierzenie kosztów (pomiar), ich grupowanie, interpretowanie i komunikowanie,
2. fazę kontroli menadżerskiej kosztów i dochodów – obejmującą podmiotowe kontrolowanie efektywności działań według ośrodków odpowiedzialności wyodrębnionych w jednostce,
3. fazę społecznej odpowiedzialności jednostki – rachunek kosztów powiązany z rachunkiem zasobów i ich reprodukcji, oparty na szerszym, społeczno-ekonomicznym podejściu do interpretacji nakładów i rezultatów.

Specjaliści rachunkowości zarządczej, jako członkowie zespołów, współpracują z wieloma fachowcami, a nawet głównymi dostawcami. Tradycyjne zadania

⁴⁵ C. Drury, *Management and Cost Accounting*, Third Edition, Chapman & Hall, London 1992, s. 798.

⁴⁶ J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 14.

⁴⁷ A. Szychta, *Kierunki i metody badań naukowych w rachunkowości zarządczej na przełomie XX i XXI wieku*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 27 (83), Warszawa 2003, s. 141.

⁴⁸ I. Sobańska (red.), *op. cit.*, s. 33.

⁴⁹ E. Burzym, *Rola i funkcje rachunkowości w roku 2000*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 45 (101), Warszawa 2008, s. 27.

specjalistów rachunkowości zarządczej uległy znacznemu rozszerzeniu o następujące nowe czynności⁵⁰:

1. planowanie strategiczne,
2. poznawanie nowych technologii informacyjnych,
3. analizowanie i ciągłe doskonalenie procesów (działań),
4. analiza finansowa i ekonomiczna firmy,
5. badanie opłacalności produktów i usług,
6. interpretowanie wskaźników finansowych i niefinansowych,
7. doradzanie w podejmowanych decyzjach.

Obecnie w rozwoju rachunkowości zarządczej, oprócz przełomowości nowych zastosowań, wyraźnie zaznaczył się proces tworzenia globalnego modelu rachunkowości zarządczej na świecie⁵¹.

Zakończenie

Współcześnie do tradycyjnych rachunków kosztów zalicza się przede wszystkim systemy rachunku kosztów pełnych, dokonujących podziału kosztów na bezpośrednie i pośrednie, oraz systemy rachunku kosztów zmiennych, stanowiące częściowy rachunek kosztów. Nowoczesne koncepcje rachunku kosztów kładą większy nacisk na zarządcze rozwiązania ewidencyjne i to zarówno pod względem realizacji celów strategicznych, jak i operacyjnych. Przełom w rozwoju nowoczesnych koncepcji spowodowany był wieloma czynnikami, do których niewątpliwie można było zaliczyć⁵²:

- globalizację działalności gospodarczej,
- globalizację rynków zbytu,
- nasilającą się walkę konkurencyjną na rynku,
- zmiany zachodzące w otoczeniu przedsiębiorstw,
- postępującą automatyzacją produkcji,
- rozwój informatyki i Internetu,
- skracanie cykli życia produktów na rynku,
- spadek kosztów pozyskiwania informacji,
- nowe koncepcje zarządzania.

Każdy z przedstawionych kierunków rozwoju rachunków kosztów może stanowić istotny obszar dalszych prac, których celem będzie dalsze modyfikowanie i udoskonalanie metod wspomagających zarządzających jednostkami, tak by informacje płynące z systemu rachunkowości były użyteczne. Rozwój rachunku

⁵⁰ I. Sobańska (red.), *op. cit.*, s. 54.

⁵¹ I. Sobańska (red.), *op. cit.*, s. 50.

⁵² E. Nowak (red.), *op. cit.*, s. 11; J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 73–74

kosztów w kolejnych latach może być związany również z możliwością łączenia się różnych koncepcji i metod opracowanych w latach wcześniejszych⁵³.

Bibliografia

- Burzym E., *Rola i funkcje rachunkowości w roku 2000*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 45 (101), Warszawa 2008.
- Czubakowska K., Gabruszewicz W., Nowak E., *Podstawy rachunkowości zarządczej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Dobja M., *Rachunkowość zarządcza i controlling*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Drury C., *Management and Cost Accounting, Third Edition*, Chapman & Hall, London 1992.
- Kaplan R. S., *Evolution of Management Accounting*, „The Accounting Review”, July 1984.
- Kardasz A., *Tworzenie ośrodków odpowiedzialności za koszty*, [w:] *Budżetowanie kosztów przedsiębiorstwa*, praca zbiorowa pod red. E. Nowaka, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2002.
- Karmańska A. (red.), *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacyjnym przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2006.
- Kiziukiewicz T. (red.), *Zarządcze aspekty rachunkowości*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2003.
- Łada M., Kozarkiewicz A., *Rachunkowość zarządcza i controlling projektów*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Maciejowska D., *Koszty i ich rachunek. Kompendium wiedzy*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- McNair C. J., Polutnik L., Silvi R., *Cost Management and Value Creation: The Missing Link*, „The European Accounting Review” No 1, 2001.
- Micherda B., *Rachunek kosztów i wyników*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2007.
- Mielcarek J., *Teoretyczne podstawy rachunku kosztów i zasobów – koncepcji ABC i ABM*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Mielcarek J., *Ogólny model jednoetapowy a Time – Driven ABC*, Wydawnictwo Target, Poznań 2007.
- Nowak E. (red.), *Strategiczna rachunkowość zarządcza*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.

⁵³ A. Szychta, *System kosztów docelowych i inne japońskie koncepcje a rachunek kosztów działań*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 16 (72), Warszawa 2003, s. 51–66.

- Nowak E. (red.), *Strategiczne zarządzanie kosztami*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- Nowak E., Piechota R., Wierzbński M., *Rachunek kosztów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
- Ossowski M., *Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o.*, Gdańsk 2004.
- Piechota R., *Projektowanie rachunku kosztów działań. Activity Based Costing*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o., Warszawa 2005.
- Przytuła A., *Ewolucja rachunku kosztów działań*, „Rachunkowość” nr 8/2007, Pismo Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, Rachunkowość Sp. z o.o., Warszawa 2008.
- Segeth-Boniecka K., *Wpływ rozliczania kosztów pośrednich na ustalanie kosztu produktu w systemie rachunku kosztów działań*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 53 (109), Warszawa 2009.
- Sobańska I. (red.), *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza. Najnowsze tendencje, procedury i ich zastosowanie w przedsiębiorstwie*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Sojak S., *Podstawy rachunku kosztów, rachunkowości zarządczej i zarządzania finansami*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2017.
- Sojak S., Józwiak H., *Rachunek kosztów docelowych*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Steinbeck H., *Total Quality Management*, Agencja Wydawnicza PLACET, Warszawa 1998.
- Stępniewski J. (red.), *Organizacja i zarządzanie szpitalem – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Szycha A., *Kierunki i metody badań naukowych w rachunkowości zarządczej na przełomie XX i XXI wieku*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 27 (83), Warszawa 2003.
- Szycha A., *System kosztów docelowych i inne japońskie koncepcje a rachunek kosztów działań*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 16 (72), Warszawa 2003.
- Świderska G. K. (red.), *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, Difin, Warszawa 2010.
- Świderska G. K., Rybarczyk K., Pielaszek M., *Obiektowy rachunek kosztów*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości Tom 8 (64), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2002.
- Wnuk-Pel T., *Analiza funkcjonowania systemów ABC w przedsiębiorstwach działających w Polsce*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa, Tom 50 (106), Warszawa 2009.

Oплата od posiadania psa – problematyka zwolnień przedmiotowych

Fee for having a dog – the issue of subject exemptions

Dr Sylwia Skrzypek-Ahmed

Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji
w Lublinie

Dr hab., prof. nadzw. Tomasz Wołowiec

Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji
w Lublinie

Streszczenie

Rada gminy jest uprawniona do wprowadzania ulg podatkowych tylko wówczas, gdy w danym przepisie ustawowym użyte jest pojęcie ulga. Nie można z przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalania zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych wywodzić uprawnienia do uchwalania ulg podatkowych. Nie do przyjęcia jest zatem stwierdzenie, że skoro rada gminy uprawniona jest do wprowadzania zwolnień, to może też wprowadzić ulgi podatkowe, ponieważ jest to nic innego niż "częściowe zwolnienie". Same skutki ekonomiczne zastosowania w praktyce zwolnienia lub ulgi mogą być nawet identyczne, ale na płaszczyźnie prawnej są to całkowicie odrębne instytucje. Zwolnienia podatkowe dotyczą innych elementów konstrukcji podatku niż ulgi podatkowe.

Summary

The commune council is entitled to introduce tax relief only when the concept of relief is used in a given statutory provision. It is not possible to derive the right to pass tax reliefs from the provision authorizing the commune council to pass exemptions in taxes and local fees. Therefore, it is unacceptable to say that if the municipal council is entitled to exemption, it can also introduce tax breaks, because it is nothing other than "partial reliefs". The economic consequences of applying the exemption or relief in practice may even be identical, but on the legal level they are completely separate institutions. Tax exemptions concern other elements of the tax structure than tax reliefs.

Słowa kluczowe: оплата od posiadania psa, zwolnienia podatkowe, ulgi podatkowe.

Keywords: fee for having dog, tax exemption, tax breaks (reliefs).

Zamiast wprowadzenia – rys historyczny

Po raz pierwszy podatek od psów domowych wprowadzono w Królestwie Prus w 1810 jako jeden z tzw. podatków od luksusu. Prawodawcy wychodzili z założenia, że posiadacz niebędącego zwierzęciem użytkowym psa musi także posiadać duży zasób środków finansowych. Od końca XIX wieku opodatkowanie psów nabrało odmiennych funkcji oraz charakteru. Mimo że podatek od posiadania psów nadal uważany był jako podatek od luksusu, to świadczenie to stało się nie tyle świadczeniem fiskalnym a miało charakter sanitarno-policyjny. Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych gminne i miejskie rady narodowe wyposażone zostały, zgodnie z art. 18, w kompetencję decydowania o wprowadzeniu bądź rezygnacji z podatku od posiadania psów na terenie swojej gminy. Organy te miały prawo do rezygnacji z tego podatku w każdym dogodnym momencie. Należy zaznaczyć, iż podatek był wtedy daniną fakultatywną. Do kompetencji rad narodowych należało określenie wysokości podatku, wprowadzanie zwolnień podatkowych oraz ustalenie terminu płatności i sposobu poboru podatku¹. Istotne zmiany w podatku od posiadania psów wprowadziła ustawa z dnia 14 marca 1985 roku o podatkach i opłatach lokalnych, która fakultatywny podatek zastąpiła obligatoryjnym, co niosło ze sobą ogromną falę krytyki wśród społeczeństwa. Zwracano między innymi uwagę na to, że za obligatoryjnym charakterem tego podatku nie przemawiają żadne względy fiskalne, gdyż wpływy z tego podatku są niewielkie. Wynikało to, nie tylko z niewielkiej wysokości podatku, ale przede wszystkim z trudności zorganizowania efektywnego poboru podatku². Ustawodawca w tym akcie prawnym wprost zilustrował podmiot, na którym ciążył obowiązek podatkowy w zakresie tego podatku, stwierdzając, że jest to osoba fizyczna posiadająca psa. Takiej regulacji nie zawierała poprzednia ustawa podatkowa. Prawodawca całkowicie przekształcił zwolnienia podatkowe wyłączając spod opodatkowania osoby, które posiadają psy, a jednocześnie są członkami personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie umów, ustaw bądź zwyczajów międzynarodowych, jeśli nie mają obywatelstwa polskiego oraz nie posiadają miejsca stałego pobytu na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, z tym że nadal ustawodawca zaznacza fakt utrzymania warunku wzajemności. Istotnym jest, że w art. 12 ust. 5 niniejszej ustawy prawodawca wprowadził przepis, który stanowił, że wpływy z tytułu podatku od posiadania psów

¹ Dz. U. z 1975 r., Nr 45, poz. 229 z późn. zm.

² K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Komentarz do art. 18a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa, T. Brzezicki, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, Gdańsk 2013, s. 479

stanowiły dochody funduszu miejskiego lub gminnego³. Zasadniczym powodem, przez który gminy nie chciały wprowadzać tego podatku, były problemy z efektywnym poborem należności od podmiotów, na których faktycznie spoczywał obowiązek uiszczenia odpowiedniej kwoty podatku z racji posiadania psa. Podatnicy nie zawsze wywiązywali się z ciążącego na nich obowiązku podatkowego, zatem organy podatkowe gminy zmuszone były do wprowadzenia kontroli, która zwiększała koszty poboru podatku. Rodziło to stosunkowo wysokie wydatki przy niskich dochodach i stało po prostu się dla gmin nieopłacalne. Przez lata rodziły się wielorakie pomysły, przy zastosowaniu, których gmina uniknęłaby wielu problemów związanych z poborem podatku od posiadania psów, między innymi powiązanie poboru daniny publicznej z wydawaniem oznaczeń wszczepianych psom. Jednym z ciekawszych rozwiązań było nałożenie obowiązku poboru podatku na weterynarzy, którzy szczepili psy, a w przypadku terenów wiejskich obowiązek ten ciążyłby na sołtysach⁴. Finalnie ustawodawca przekształcił podatek od posiadania psa w opłatę o charakterze fakultatywnym, która uregulowana została w art. 18a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Charakterystycznym dla opłaty jest stwierdzenie, że to danina publiczna, która posiada wszystkie cechy podatku (tj. ogólny i przymusowy charakter, bezzwrotność, jednostronność ustalania, przewłaszczenie, forma pieniężna) oprócz jednej, którą jest nieodpłatności⁵.

Zwolnienia ustawowe

W art. 18a ust. 2 ustawy zawarto katalog określający osoby, od których nie pobiera się opłaty od posiadania psów. Z opłaty od posiadania psów zwolnione są następujące osoby:

- członkowie personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz inne osoby zrównane z nimi na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych, jeżeli nie są obywatelami polskimi i nie mają miejsca stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – pod warunkiem wzajemności;
- osoby zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – z tytułu posiadania jednego psa;
- osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – z tytułu posiadania psa asystującego;

³ Za: R. Kwaśniewski, M. Jurczuk, *O psach i podatkach – historia i współczesność*, „Rozprawy Humanistyczne”, XVII (2)/2016, s. 26–31.

⁴ R. Kwaśniewski, M. Jurczuk, *O psach i podatkach – historia i współczesność*, „Rozprawy Humanistyczne”, XVII (2)/2016, s. 26–31.

⁵ B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2008, s. 29.

- osoby w wieku powyżej 65 lat prowadzące samodzielnie gospodarstwo domowe – z tytułu posiadania jednego psa;
- podatnicy podatku rolnego od gospodarstw rolnych – z tytułu posiadania nie więcej niż dwóch psów (ponadto rada gminy może wprowadzić inne niż zwolnienia przedmiotowe).

Jak wskazano powyżej katalog ten obejmuje m.in. osoby w wieku powyżej 65 lat prowadzące samodzielnie gospodarstwo domowe, od których nie pobiera się opłaty z tytułu posiadania jednego psa. W związku ze stosowaniem tego przepisu pojawia się dość często wątpliwość w zakresie interpretacji pojęcia „samodzielności” prowadzenia gospodarstwa domowego, w odniesieniu do małżonków i osób pozostających w innych związkach (np. w konkubinacie), a także wspólnie mieszkającego rodzeństwa. Ustawa nie zawiera definicji pojęcia „samodzielnego” prowadzenia gospodarstwa domowego. W takim przypadku należy uwzględnić potoczne rozumienie tego wyrażenia, gdyż zgodnie z utrwalonym poglądem sądów administracyjnych, na gruncie prawa podatkowego przyjmuje się przede wszystkim dyrektywę prymatu wykładni językowej⁶. Zgodnie ze słownikiem współczesnego języka polskiego⁷ „samodzielnie” znaczy m.in.: bez żadnej pomocy, samemu, niezależnie, osobno, odrębnie. „Samodzielny” znaczy: niezwiązany z czymś, niewchodzący w skład czegoś⁸. Zatem uznać należy, iż przez samodzielne prowadzenie gospodarstwa domowego należy rozumieć prowadzenie tego gospodarstwa pojedynczo, a nie wspólnie z innymi osobami. „Samodzielnie” nie może bowiem oznaczać „wraz z kimś” lub „wspólnie z inną osobą”, gdyż pojęcia te wzajemnie się wykluczają. Fakt wspólnego prowadzenia gospodarstwa z inną osobą może potwierdzić np. okoliczność wspólnego ponoszenia wydatków z tytułu opłat np. za energię elektryczną, gaz i wodę. Wykładnia językowa przepisu prowadzi do wniosku, że wyłączenie zawarte w art. 18a ust. 2 pkt. 3 ustawy dotyczy osób w wieku powyżej 65 lat, które prowadzą jednoosobowe gospodarstwa domowe. Wykładnię językową przepisu wzmacnia ponadto jego wykładnia celowościowa. *Ratio legis* omawianej regulacji są motywy społeczne, poprzez uwzględnienie sytuacji faktycznej, w jakiej znajdują się osoby starsze, które samodzielnie ponoszą ciężar finansowy prowadzonego przez siebie gospodarstwa domowego i mają w związku z tym wyższe koszty utrzymania niż osoby zamieszkujące razem z innymi osobami, które wspólnie zaspokajają swoje potrzeby życiowe. Ponadto wskazać należy, że opłatę od posiadania psów pobiera się od osób fizycznych, a nie od grup tych osób. Oznacza to, iż zakresem wyłączenia z obowiązku uiszczenia opłaty od posiadania psów nie są objęte osoby prowadzące gospodarstwa

⁶ Por. np. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 2038/14, postanowienie NSA z dnia 8 kwietnia 2013 r. sygn. akt II FPS 7/12.

⁷ *Słownik współczesnego języka polskiego*, pod red. A. Sikorskiej-Michalak i O. Wojniłko, Wilga, Warszawa 1996.

⁸ *Słownika języka polskiego*, PWN, Warszawa 1996.

domowe wspólnie z innymi osobami, nawet wówczas, gdy każda z nich ukończyła 65 lat⁹. W kwestii tej wypowiedział się także Minister Finansów w interpretacji ogólnej z dnia 8 września 2016 roku (PS2.849.5.2016), stwierdzając, iż osoby w wieku powyżej 65 lat nie zapłacą opłaty z tytułu posiadania jednego psa wówczas, gdy prowadzą jednoosobowe gospodarstwa domowe. Za niedopuszczalne Minister Finansów uznał przyjęcie rozumowania, zgodnie z którym wyłączenie z obowiązku uiszczenia opłaty obejmowałoby sytuację, w której warunek dotyczący spełnienia kryterium wieku miałyby się odnosić osobno do każdej z tych osób, a warunek dotyczący prowadzenia samodzielnie gospodarstwa domowego do tych osób wspólnie.

Zwolnienia podmiotowe versus zwolnienia przedmiotowe

Artykuł 19 pkt. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.)¹⁰ przewiduje możliwość stosowania przez radę gminy zwolnień podatkowych i to jedynie o charakterze przedmiotowym. Powyższy przepis koresponduje z art. 217 Konstytucji RP, w którym zawarto zakaz zwolnień podmiotowych. W praktyce, charakter zwolnień podatkowych powoduje, że często istnieje trudność w rozdzieleniu ich na zwolnienia czysto przedmiotowe czy też podmiotowe. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, aby prawidłowo wypełnić przesłanki art. 19 ust. 3 u.p.o.l., konieczne jest określenie kryterium zwolnienia poprzez identyfikację przedmiotu, a nie podmiotu zwolnienia¹¹. W każdym przypadku, gdy nie można wywieść, kto podlega zwolnieniu, to zwolnienie to nie ma charakteru przedmiotowego, a w konsekwencji oznacza przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższym przepisie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich wyrokach wskazywał, że samodzielność finansowa gminy i prawo stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych stanowią istotny element jej podmiotowości lecz nie mogą być rozumiane jako dowolność ustalania i dysponowania dochodami. Przeciwnie gminom wolno tylko to, na co zezwalają im przepisy ustaw¹². Zgodnie z art. 19 pkt 3 u.p.o.l. rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat

⁹ Por. m.in.: wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Go 349/06, WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2006 r., sygn. akt I SA/Po 44/06 oraz WSA w Rzeszowie z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt I SA/Rz 938/09).

¹⁰ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991 nr 9 poz. 31, ze zm.).

¹¹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/Gl 1335/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gd 168/14 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Ol 98/16.

¹² Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.1996 r., sygn. akt. K 1/96, OTK Nr 5, poz. 38; z 4.05.1998 r., sygn. akt K38/97 OTK Nr 3, poz. 31 oraz z 9.04 2002 r., sygn. akt. K 21/01, OTK-A Nr 2, poz. 17.

lokalnych. Zatem przepisy wyraźnie określają możliwość stosowania zwolnień podatkowych jedynie o charakterze przedmiotowym. Sformułowanie „*inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe*” przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu opodatkowania¹³.

Rada gminy jest uprawniona do wprowadzania ulg podatkowych tylko wówczas, gdy w danym przepisie ustawowym użyte jest pojęcie ulga. Nie można z przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalania zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych wywodzić uprawnienia do uchwalania ulg podatkowych. Nie do przyjęcia jest zatem stwierdzenie, że skoro rada gminy uprawniona jest do wprowadzania zwolnień, to może też wprowadzić ulgi podatkowe, ponieważ jest to nic innego niż „*częściowe zwolnienie*”¹⁴. Same skutki ekonomiczne zastosowania w praktyce zwolnienia lub ulgi mogą być nawet identyczne, ale na płaszczyźnie prawnej są to całkowicie odrębne instytucje. Zwolnienia podatkowe dotyczą innych elementów konstrukcji podatku niż ulgi podatkowe.

W doktrynie polskiego prawa podatkowego i w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się zgodnie, że niedopuszczalne jest utożsamianie kategorii zwolnienia podatkowego z kategorią ulgi podatkowej. Ustawodawca nie używa tych pojęć zamiennie, wręcz przeciwnie, służą one do określania konstrukcji prawnych o łatwo dających się zauważyć odmiennościach¹⁵. Przepis art. 217 Konstytucji RP odróżnia zwolnienie podmiotowe od ulgi. Wprawdzie w Ordynacji podatkowej w art. 3 pkt. 6 przyjęto, że przez ulgę podatkową rozumie się przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, ale jednocześnie ustawa ta jednoznacznie wskazuje, że jest to definicja wyłącznie na użytek tej ustawy i przez to nie może być wykorzystywana przy ustalaniu znaczenia poszczególnych zwrotów z innych ustaw. W żadnej z ustaw podatkowych, poza Ordynacją podatkową, nie zamieszczono definicji zwolnienia i ulgi podatkowej. W doktrynie przyjmuje się, że zwolnienie podatkowe to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub z przedmiotu danego podatku pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienia przedmiotowe); występują również zwolnienia o charakterze mieszanym: podmiotowo-przedmiotowym¹⁶. Natomiast w podatku prowadzący się do zmniejszenia podstawy opodatkowania, stawki podatkowej czy też kwoty podatku. Zwolnienie oznacza wyłączenie określonej przepisami kategorii podmiotów lub przedmiotów spod opodatkowania, podczas gdy ulgi oznaczają zmniejszenie rozmiarów uisz-

¹³ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/Gl 1335/12.

¹⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt. I SA/Ol 824/15.

¹⁵ L. Etel, *Stanowienie zwolnień i ulg podatkowych przez władzę lokalną*, [w:] Księga jubileuszowa prof. Marka Mazurkiewicza, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2001, s. 237.

¹⁶ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, TNOiK, Toruń 1996, s. 31.

czego podatku¹⁷. Rozróżnienie tych dwóch pojęć prowadzi do stwierdzenia, że rada gminy jest uprawniona do wprowadzania ulg podatkowych tylko wówczas, gdy w danym przepisie ustawowym użyte jest pojęcie ulga. Nie można z przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalania zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych wywodzić uprawnienia do uchwalania ulg podatkowych.

Nabycie psa ze schroniska – zwolnieni podmiotowe czy przedmiotowe?

Rada gminy, podejmując uchwały, zobowiązana jest do ścisłego przestrzegania delegacji ustawowej uprawniającej ją do tego typu działania. Zasada ta wynika z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgonie z którym organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasada dotyczy w szczególności takich aktów prawa miejscowego, które normują kwestię z zakresu prawa podatkowego. W art. 217 Konstytucji wskazano, że określenie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Rada gminy zobowiązana jest zatem do zachowania szczególnej staranności w rozpatrywanym zakresie, by nie wkroczyć w dziedzinę zastrzeżoną dla regulacji ustawowej. Musi ona zwłaszcza tak konstruować zwolnienia podatkowe, by nie rozbudowywać wspomnianej w art. 217 Konstytucji kategorii podmiotów zwolnionych od podatku¹⁸.

Rada gminy może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych, do których zalicza się także opłata od posiadania psów. Zwolnienie przedmiotowe w tej opłacie musi dotyczyć wyłącznie jej przedmiotu, czyli kwestii związanych z posiadanymi psami, a zatem musi być uzależnione od takich kryteriów czy okoliczności, które nie pozwalają zidentyfikować konkretnej osoby (podmiotu) zobowiązanej do uiszczenia opłaty¹⁹. Niewątpliwie zredagowanie takiego zwolnienia nie stanowi zadania prostego i wymaga sporej precyzji od prawodawcy lokalnego. Zauważyć należy, iż zwolnienie w każdym przypadku będzie w ostatecznym rozrachunku dotyczyło określonego podmiotu, gdyż konstrukcja opłaty lokalnej obejmuje zarówno jej przedmiot, jak i podmiot, na którym spoczywa obowiązek jej zapłaty. Niemniej normie ustanawiającej zwolnienie można (i trzeba) nadać taką postać, by nie można było z niej bezpośrednio wywieść, kto zwolnieniu podlega, tzn. by nie można było określić kręgu podatników objętych zwolnieniem, wskazując na podstawie przepisu

¹⁷ W. Nykiel, *Zwolnienia i ulgi podatkowe, a konstrukcja podatku. Wybrane zagadnienia*, [w:] Księga pamiątkowa ku czci prof. Apoloniusza Kosteckiego, TNOiK, Toruń 1998, s. 178.

¹⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Gl 1272/13.

¹⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2012 r., sygn. akt I SA/Gl 578/12.

uchwały, o których posiadacze psów chodzi. Innymi słowy, przesłanki zwolnienia nie mogą nawiązywać do właściwości zobowiązanych (posiadaczy psów), np. uzależniając zwolnienie od ich statusu czy od zaliczenia ich do jakiejś klasy, wyodrębnionej w oczywisty sposób wedle kryterium podmiotowego, lecz do właściwości przedmiotu opłaty (posiadanych psów). Przedmiotowe zwolnienie to takie, które dotyczy podmiotu opłaty niejako pośrednio, przysługuje mianowicie tym zobowiązany, którzy posiadają psy (przedmiot opłaty), wyróżniające się określoną cechą warunkującą powstanie zwolnienia. Przyjęcie w uchwale zapisu, iż „*zwalnia się od opłaty osoby, które nabyły w XXX roku psy ze schroniska dla Bezdomnych Zwierząt prowadzonego przez Gminę YYY*” oznacza przyjęcie kryterium o charakterze przedmiotowym, ponieważ o tym, czy dany posiadacz psa będzie objęty zwolnieniem, rozstrzygać będą okoliczności związane z posiadaniem przez niego psem. Zwolnienie z opłaty stanowi mianowicie rezultat tego, że pies ów został nabyty ze schroniska, i to, jaki podmiot tego nabycia dokonał, jest w tym zakresie całkowicie obojętne. Zostało ono więc skonstruowane w oderwaniu od względów podmiotowych. Dalszą kwestią pozostaje sposób, w jaki zredagowano przepis ustanawiający to zwolnienie, który może sugerować, że ma ono postać podmiotową, skoro wyodrębnia grupę podmiotów zwolnionych. Taki wniosek byłby jednak nieuzasadniony. Otóż, jak już wskazano, beneficjentem każdego zwolnienia, tak podmiotowego, jak i przedmiotowego, musi być podmiot, który w przypadku, gdyby zwolnienia nie było, byłby zobowiązany do uiszczenia należności. Stwierdzenie, że z opłaty będą zwolnione jakieś osoby, nie oznacza więc jeszcze, że zwolnienie to trzeba uznać za podmiotowe. Jak zauważył Sąd, skoro zgodnie z art. 18a ust. 1 u.p.o.l. opłatę pobiera się od osób fizycznych posiadających psy, to każde zwolnienie skutkuje powstaniem podgrupy w szerszym zbiorze obejmującym wszystkie takie osoby. Istotne jest to, w jaki sposób następuje wydzieleniem tej podgrupy. Jeżeli tym, co decyduje o zaliczeniu do niej danej osoby, jest posiadanie psa o określonych właściwościach, a nie szczególne cechy charakteryzujące poszczególne osoby, zwolnienie ma charakter przedmiotowy. Zatem tak zredagowany zapis uchwały oznacza, iż zwolnienie ma charakter przedmiotowy i w konsekwencji nie narusza upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 pkt 3 u.p.o.l. Zdaniem Sądu, zasługuje ono przy tym na aprobatę i z tego powodu, że może motywować do nabywania psów ze schroniska, przyczyniając się w efekcie do ograniczenia zjawiska bezdomności zwierząt, którego zwalczanie należy przecież do zadań własnych gminy²⁰.

²⁰ Por. art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.).

Bibliografia

- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, TNOiK, Toruń 1996.
- Brzeziński B., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2008.
- Etel L., *Stanowienie zwolnień i ulg podatkowych przez władzę lokalną*, [w:] Księga jubileuszowa prof. Marka Mazurkiewicza, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2001.
- Interpretacja ogólna Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 roku nr PS2.849.5.2016.
- Kwaśniewski R., Jurczuk M., *O psach i podatkach – historia i społeczność*, „Rozprawy Humanistyczne”, XVII (2)/2016.
- Lasiński-Sulecki K., Morawski W., *Komentarz do art. 18a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa, T. Brzezicki, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, Gdańsk 2013.
- Nykiel W., *Zwolnienia i ulgi podatkowe, a konstrukcja podatku. Wybrane zagadnienia*, [w:] Księga pamiątkowa ku czci prof. Apoloniusza Kosteckiego, TNOiK, Toruń 1998, s. 178.
- Postanowienie NSA z dnia 8 kwietnia 2013 r., sygn. akt II FPS 7/12.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, pod red. A. Sikorskiej-Michalak i O. Wojniłko, Wilga, Warszawa 1996.
- Słownika języka polskiego*, PWN, Warszawa 1996.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991 nr 9 poz. 31., ze zm.).
- Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 2038/1
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Go 349/06.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2006 r., sygn. akt I SA/Po 44/06.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt I SA/Rz 938/09.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/Gl 1335/12.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gd 168/14
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Ol 98/16.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.1996 r. sygn. akt. K 1/96, OTK Nr 5, poz. 38; z 4.05.1998 r., sygn.. akt K38/97 OTK Nr 3, poz. 31
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9.04 2002 r., sygn. akt. K 21/01, OTK-A Nr 2, poz. 17.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt. I SA/Gl 1335/12.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt. I SA/Ol 824/15.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Gl 1272/13.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2012 r., sygn. akt I SA/Gl 578/12.

Opłaty uzdrowiskowa i miejscowa – podobieństwa i różnice

The Health Resort Fees and the Local Fees – Similarities and Differences

Dr Sławomir Czarnecki

Streszczenie

W aktualnym stanie prawnym różnice pomiędzy opłatami uzdrowiskową i miejscową bywają czasami zacierane. Ze względu na historyczne uwarunkowania jest to do pewnego stopnia akceptowalne. Nadmierne uproszczenia w tym zakresie mogą być jednak źródłem nieporozumień. Niniejsze opracowanie wyjaśnia szereg kwestii z tym związanych, zawiera charakterystykę porównawczą obydwu opłat, opisuje ich zasadnicze podobieństwa i różnice.

Summary

In the current legal framework the differences between the health resort fees and the local fees are sometimes blurred. This is to some extent acceptable for historical reasons. However, excessive simplifications in this area may lead to misunderstandings. This paper explains a number of issues related to the topic, provides comparative characteristics of both fees and describes the major similarities and differences between them.

Słowa kluczowe: opłata uzdrowiskowa, opłata miejscowa.

Keywords: health resort fee, local fee.

Wprowadzenie

Niewątpliwe podobieństwo konstrukcyjne, jak również inne szczególne cechy (w tym rodzaj), sprawiają, że w aktualnym stanie prawnym różnice pomiędzy opłatami uzdrowiskową i miejscową bywają czasami zacierane. Ma to miejsce nie tylko w wypowiedziach potocznych, w których zwykło się łączyć je za pomocą jednej wspólnej nazwy „opłata klimatyczna”, ale także w publikacjach podręcznikowych. Można w nich przykładowo przeczytać, że: „Daniny te obciążają osoby fizyczne przebywające czasowo [...] w celach wypoczynkowych, zdrowotnych, szkoleniowych lub turystycznych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach”¹. W innych opracowaniach mowa jest z kolei o tym, że: „Opłata miejscowa może pobierana być także na obszarach mających status ochrony uzdrowiskowej [...], jednak ze względu na niższą stawkę tej pierwszej jest to dla nich niekorzystne, gdyż pobór opłaty uzdrowiskowej automatycznie eliminuje możliwość naliczania miejscowej”².

Tak daleko idące uproszczenia mogą być źródłem nieporozumień, którym warto zawczasu zapobiec. Już bez tego bowiem prawidłowy pobór opłat uzdrowiskowej i miejscowej rodzi wiele problemów praktycznych. Tymczasem dla wielu polskich gmin, głównie mniejszych, dochody z tego tytułu stanowią liczące się źródło dochodów. Niniejsze opracowanie zawiera charakterystykę porównawczą obu tych danin, opisuje ich zasadnicze podobieństwa i różnice.

Nazewnictwo

Nazewnictwo jest niewątpliwie tym, co przez długi czas „spajało w jedno” opłaty uzdrowiskową i miejscową. W literaturze przedmiotu można się spotkać ze stwierdzeniem, że opłata uzdrowiskowa nie jest „nową opłatą, lecz została wyodrębniona z dotychczas obowiązującej opłaty miejscowej”³. Należy jednak doprecyzować, że zwrotem „opłata uzdrowiskowa” posłużono się już w dekreście z dnia 20 maja 1955 r. o podatkach i opłatach terenowych⁴, używając go na określenie daniny pobieranej od osób przebywających w uzdrowiskach w celach wypoczynkowo-kuracyjnych oraz osób wykonujących w uzdrowiskach świadczenia rzeczy lub usług i obowiązanych do opłacenia podatku obrotowego w myśl przepisów

¹ P. Smoleń, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, W. Wojtowicz (red.), Warszawa 2011, s. 295.

² A. Sekuła, *Dochody gmin z tytułu opłat*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, S. Korenik, A. Dybała, Wrocław 2010, s. 276.

³ R. Kwaśniewski, I. Majewska, *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4, s. 103.

⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 136 ze zm.

dla gospodarki nieuspołecznionej⁵. Określenie „opłata miejscowa” pojawiło się natomiast po raz pierwszy dopiero w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy nazwaną w ten sposób daninę należało pobierać od osób fizycznych przebywających okresowo w celach wypoczynkowych, zdrowotnych lub turystycznych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach.

Na podstawie analizy regulacji prawnych z tamtego okresu można wysnuć wnioski, że w latach 1985–2005 w systemie opłat lokalnych funkcjonowało rozwiązanie, w którym pod jedną wspólną nazwą (opłata miejscowa) pobierano:

1. opłatę z tytułu przebywania na terenie miejscowości o statusie uzdrowisk (*de facto* opłatę uzdrowiskową);
2. opłatę z tytułu przebywania na terenie miejscowości, na które – na zasadzie wyjątku – rozciągnięto niektóre przepisy o uzdrowiskach⁷ albo też, w duchu postępującej liberalizacji wymagań, ze względów celowościowych, wyposażono w to dodatkowe źródło dochodów.

W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸, spowodowanej wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁹, przywrócono opłacie uzdrowiskowej jej właściwą nazwę. Pozostawiono jednocześnie tę dotychczas używaną na określenie odrębnej daniny, pobieranej odtąd od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:

1. w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach;
2. w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie uzdrowiskowej z 2005 r.

Istotne w tej kwestii jest więc ustalenie, że do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych, pojęcie „opłata miejscowa” nie występowało w ustawodawstwie z zakresu lokalnego prawa podatkowego. Określenie „opłata uzdrowiskowa” występuje natomiast nieprzerwanie od daty wejścia w życie dekretu z dnia 20 maja 1955 r. o podatkach i opłatach terenowych do dnia dzisiejszego. Nie można bowiem nie wziąć pod uwagę faktu, że dokonująca się w międzyczasie ewolucja nazewnictwa (najpierw opłata „kli-

⁵ Zob. S. Czarnecki, *Opłata uzdrowiskowa w prawie polskim – rys historyczny*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 8, s. 14 i podana tam literatura.

⁶ Dz. U. Nr 12, poz. 50 ze zm.

⁷ Szerzej na ten temat zob. S. Czarnecki, *Opłata uzdrowiskowa...*, s. 13 i n.

⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm. – dalej jako: u.p.o.l.

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1056 – dalej jako: „ustawa uzdrowiskowa z 2005 r.” lub u.l.u.

matyczna”, później „miejscowa”) zamknęła się w obrębie ustaw bezpośrednio regulujących zasady pobierania podatków i opłat lokalnych (oraz wydanych na ich podstawie aktów podustawowych). Tymczasem nazwa „opłata uzdrowiskowa” ostała się (występowała niejako równolegle) aż do dnia wejścia w życie ustawy uzdrowiskowej z 2005 r. Mowa tu oczywiście o regulacji art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym¹⁰. Wskazany przepis od dnia wejścia w życie tej ustawy aż do końca jej obowiązywania niezmiennie bowiem stanowił, że: „Wpływy z «opłaty uzdrowiskowej» są przeznaczone na kształtowanie czynników środowiskowych [...], a w szczególności na zapewnienie porządku, higieny, estetyki i innych warunków niezbędnych dla zaspokajania potrzeb kulturalnych”. W tym sensie można mówić o zachowaniu pewnej ciągłości nazewnictwa odnoszącego się do tej daniny. Powyższe ustalenia pozwalają na sformułowanie tezy, że w istocie rzeczy to nie opłata uzdrowiskowa wyodrębniła się z miejscowej, lecz odwrotnie.

Podstawowe przesłanki dopuszczalności pobierania opłat

W tym zakresie istnieje nie tylko istotne zróżnicowanie pomiędzy opłatami uzdrowiskową i miejscową, ale także w ramach samej opłaty miejscowej. Opłatę uzdrowiskową mogą pobierać wyłącznie gminy uzdrowiskowe, na co jednoznacznie wskazuje brzmienie art. 48 u.l.u. Ten szczególny status jest zarezerwowany dla gmin, które obejmują swoimi granicami administracyjnymi co najmniej jeden obszar spełniający kryteria pozwalające uznać go za uzdrowisko. Granice uzdrowiska mogą, ale nie muszą, pokrywać się z granicami gminy uzdrowiskowej. Innymi słowy, obszar gminy uzdrowiskowej może być większy – i często tak jest – od położonego w jej granicach obszaru (miejscowości) o statusie uzdrowiska¹¹. Brzmienie art. 17 ust. 1a u.p.o.l. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że gmina uzdrowiskowa może pobierać opłatę uzdrowiskową wyłącznie od osób przebywających na terenie samego uzdrowiska. Chodzi tu o osoby przebywające dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych, szkoleniowych oraz – w odróżnieniu od opłaty miejscowej – także zdrowotnych.

Obszar o statusie „uzdrowiska” należy wyraźnie odróżnić od obszaru o statusie „obszaru ochrony uzdrowiskowej”¹². Zasady uzyskiwania (i utrzymywania) przez dany obszar statusu „obszaru ochrony uzdrowiskowej” są praktycznie toż-

¹⁰ Dz. U. Nr 23, poz. 150 ze zm.

¹¹ Granice uzdrowiska mogą pokrywać się z granicami administracyjnymi więcej niż jednej gminy. Prawa i obowiązki przewidziane w ustawie uzdrowiskowej z 2005 r. wykonywane są wówczas w trybie i na zasadach właściwych dla związków i porozumień międzygminnych (art. 3 u.l.u.).

¹² Zob. P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 575.

same z tymi, które dotyczą obszarów o statusie „uzdrowiska”¹³. Jedyna różnica polega na tym, że te ostatnie muszą spełniać dodatkowe kryterium, o którym jest mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 u.l.u. Inaczej mówiąc, w granicach obszarów ochrony uzdrowiskowej nie muszą się znajdować zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego. W myśl art. 17 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. pobyt osób fizycznych „w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej” może rodzić obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej, jeżeli właściwa rada gminy opłatę taką wprowadzi.

Odrębną kategorię miejscowości, w których pobyt może się wiązać z koniecznością uiszczenia przez osoby fizyczne opłaty miejscowej, stanowią miejscowości posiadające korzystne właściwości klimatyczne oraz walory krajobrazowe (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.). Doprecyzowanie tych wymogów znajdujemy w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową¹⁴. W dacie podjęcia uchwały w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową (art. 17 ust. 1 pkt 5 u.p.o.l.) miejscowości te muszą spełniać minimalne warunki określone w rozporządzeniu z 2007 r.

Ustawodawca pozostawił jednak niektórym gminom pewien „przywilej” w zakresie pobierania opłaty miejscowej, polegający na tym, że część miejscowości, położonych w granicach tych gmin, nie musi spełniać minimalnych warunków określonych w rozporządzeniu z 2007 r. Chodzi tu o gminy (miejscowości), które uzyskały stosowne uprawnienia „na starych zasadach”. Obowiązuje bowiem reguła, akceptowana zarówno przez doktrynę¹⁵, jak i orzecznictwo¹⁶, przewidująca, że do czasu podjęcia uchwały, o której jest mowa w art. 17 ust. 1 pkt 5 u.p.o.l. (czyli w zasadzie bezterminowo, gdyż obowiązku podjęcia takiej uchwały w określonym terminie nie ma), gminy mogą pobierać opłatę miejscową w oparciu o stosowne rozporządzenia wojewodów, wskazujące miejscowości uprawnione, a wydane w poprzednim stanie prawnym¹⁷.

¹³ Co do obszarów uznanych za uzdrowiska na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy uzdrowiskowej z 2005 r. zob. regulacje zawarte w art. 59 u.l.u.

¹⁴ Dz.U. Nr 249, poz. 1851 – dalej jako: „rozporządzenie z 2007 r.”.

¹⁵ Zob. przykładowo M. Paczocha, *Opłata miejscowa po zmianach dokonanych ustawą z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12, s. 38; J. Golba, *Charakter prawny i istota opłaty miejscowej*, *Wybrane zagadnienia*, LEX/el. 2016.

¹⁶ Zob. uzasadnienie wyroku NSA z 29 grudnia 2011 r. (II FSK 1077/10), LEX nr 1151248.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. S. Czarnecki, *Niekorzystne warunki klimatyczne a dopuszczalność pobierania opłaty miejscowej – glosa do wyroku WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r.* (III SA/Kr 535/15), „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 12, s. 41–42 i podana tam literatura.

Ustawowy katalog zwolnień

Ustawowy katalog zwolnień jest wspólny (identyczny) dla obu porównywalnych danin. Korzystają z nich następujące kategorie osób:

1. niebędący obywatelami polskimi i niemający miejsca pobytu stałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej członkowie personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz inne osoby zrównane z nimi na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych (pod warunkiem wzajemności);
2. osoby przebywające w szpitalach;
3. osoby niewidome i ich przewodnicy;
4. podatnicy podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową lub uzdrowską;
5. zorganizowane grupy młodzieży szkolnej.

Obowiązuje ponadto reguła, zgodnie z którą od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowska, nie pobiera się opłaty miejscowej. Analiza wypowiedzi na ten temat, przeważnie zdawkowych, prowadzi do wniosku, że sens art. 17 ust. 2 pkt 2a u.p.o.l. chyba nie zawsze jest dobrze rozumiany. Trudno byłoby jednak w ramach niniejszego opracowania szerzej rozwijać ten wątek.

Stawki maksymalne

Porównując ze sobą opłaty uzdrowską i miejscową nie można nie wspomnieć krótko o różnicach, które dzielą obie te daniny w zakresie stawek maksymalnych. Stawki te nie mogą przekraczać progów ustalanych corocznie, w drodze obwieszczenia publikowanego w Monitorze Polskim, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Przestrzegana jest w tej mierze ogólna zasada, zgodnie z którą górne granice stawek kwotowych obowiązujące w danym roku podatkowym ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (art. 20 ust. 1 u.p.o.l.).

Ustawodawca dostrzega tu niewątpliwie pewną hierarchię potrzeb. Najwyżej w tej hierarchii usytuowane są gminy uzdrowskie. Nieco niżej gminy, w granicach których znajdują się obszary o statusie „obszaru ochrony uzdrowskiej”. Najniższą pozycję zajmują zaś gminy, w granicach których znajdują się wyłącznie miejscowości „posiadające korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach”. Stosownie do ustalonej hierarchii – w roku 2017 – stawka maksymalna opłaty uzdrowskiej wynosi 4,24 zł dziennie. Stawka maksymalna opłaty miejscowej, z tytułu pobytu na

terenie miejscowości objętych granicami obszaru ochrony uzdrowiskowej, wynosi 3,08 zł dziennie. Stawka maksymalna opłaty miejscowej, z tytułu pobytu na terenie miejscowości posiadających korzystne właściwości klimatyczne i walory krajobrazowe (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.) jest najniższa i wynosi 2,17 zł dziennie¹⁸.

Określenie celu wydatkowania środków

Stosunek ustawodawcy do kwestii określenia celu wydatkowania środków uzyskanych w wyniku pobierania obu omawianych danin jest niewątpliwie tym, co istotnie odróżnia od siebie opłaty uzdrowiskową i miejscową. Jak stanowi art. 48 u.l.u., gmina uzdrowiskowa ma prawo do pobierania pierwszej z wyżej wymienionych „w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 46” tej ustawy. O tym, że gmina uzdrowiskowa realizuje pewne dodatkowe zadania własne świadczy już samo brzmienie art. 38 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹. Czytamy w nim bowiem, że: „Odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze, określają właściwe ustawy. Dotyczy to w szczególności gmin uzdrowiskowych”.

Wskazany wyżej art. 46 u.l.u. do dodatkowych zadań własnych gmin uzdrowiskowych zalicza te, które są związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, wyróżniając zwłaszcza:

1. należytą gospodarkę terenami, prowadzoną z myślą o ochronie złóż naturalnych surowców wykorzystywanych w lecznictwie uzdrowiskowym;
2. ochronę pozostałych warunków naturalnych uzdrowisk, a także przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza, ograniczenie natężenia hałasu, ograniczenie emisji pól elektromagnetycznych oraz zachowanie odpowiednich norm czystości ścieków odprowadzanych do wód i do ziemi;
3. tworzenie warunków zapewniających funkcjonowanie zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego oraz rozwój infrastruktury komunalnej przeznaczonej do zaspokajania potrzeb osób korzystających z oferty leczniczej uzdrowiska;
4. tworzenie i ulepszanie infrastruktury zapewniającej utrzymywanie na odpowiednim poziomie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, transportu zbiorowego oraz gospodarki odpadami²⁰.

¹⁸ Zob. obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. (M.P. 2016 poz. 779).

¹⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.

²⁰ Trudno nie zauważyć, że część spośród zadań wymienionych w art. 46 u.l.u. pokrywa się, w mniejszym lub większym stopniu, z zadaniami gmin pozostałych (niebędących gminami uzdrowiskowymi). Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż także one wynikają z potrzeby ochrony funkcji leczniczych uzdrowisk, można o nich mówić jako o zadaniach „o szczególnym charakterze”, chociażby z tego względu, że są skierowane na ochronę unikalnych złóż naturalnych surowców leczniczych i klimatu oraz zapewnienie prawidłowego przebiegu leczenia uzdrowiskowego.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że z mocy ustawy identycznymi zadaniami obciążone są gminy obejmujące swoimi granicami administracyjnymi obszar o statusie „obszaru ochrony uzdrowiskowej”. Nie mogą one jednak pobierać opłaty uzdrowiskowej, która, jak już wyżej wyjaśniono, jest zarezerwowana wyłącznie dla gmin obejmujących swoimi granicami administracyjnymi obszar o statusie „uzdrowiska” (gmin uzdrowiskowych). Mogą natomiast, jak to wyrażnie przewiduje art. 17 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., pobierać opłatę miejscową. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że sens opłaty miejscowej jest wyraźny: „gminy, które posiadają miejscowości o szczególnie korzystnych walorach turystyczno-wypoczynkowych, muszą uzyskiwać dochody podatkowe, aby realizować zadania własne”. Oczekuje się od nich jednocześnie, by nie zabiegały o tworzenie podmiotów gospodarczych negatywnie oddziałujących na środowisko, klimat i krajobraz²¹. Tę słuszną opinię należy uzupełnić stwierdzeniem, że ustawodawca w sposób wyraźny powstrzymał się od wskazania celu wydatkowania środków pochodzących z opłaty miejscowej – zarówno tej pobieranej w miejscowościach znajdujących się na obszarach ochrony uzdrowiskowej, jak i tej, którą pobiera się w miejscowościach posiadających „jedynie” korzystne właściwości klimatyczne i walory krajobrazowe (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.).

Kwestia powiązania z tzw. dotacją uzdrowiskową

Cechą odróżniającą opłatę uzdrowiskową od opłaty miejscowej jest niewątpliwie ściśle powiązanie pierwszej z wymienionych danin z dotacją z budżetu państwa, określaną dość powszechnie jako „dotacja uzdrowiskowa”. W przeciwieństwie do opłaty miejscowej (w tym także opłaty pobieranej z tytułu przebywania na terenie miejscowości objętych granicami obszaru ochrony uzdrowiskowej), z pobieraniem opłaty uzdrowiskowej wiąże się – uznawane przez niektórych za „przywilej” – prawo do otrzymywania dotacji, o której mowa w art. 49 u.l.u. Skonstruowany przez ustawodawcę mechanizm finansowania dodatkowych zadań własnych gminy uzdrowiskowej jest stosunkowo prosty. Wprowadzono bowiem rozwiązanie, zgodnie z którym gmina o takim statusie otrzymuje dotację z budżetu państwa „w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²² [...]”. Szczegółowe zasady postępowania w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalania oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej²³. Z regulacji w nim zawartych wynika, że kwotę „dotacji uzdrowiskowej” przekazuje na

²¹ Tak B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 342.

²² Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1453 ze zm.

²³ Dz. U. Nr 103, poz. 705.

rachunek budżetu uprawnionej gminy właściwy wojewoda w terminie do dnia 31 sierpnia roku budżetowego, na podstawie wniosku złożonego nie później niż do dnia 31 marca tego samego roku.

Przedmiot wypowiedzi sądów administracyjnych

Opłaty uzdrowiskową i miejscową odróżnia od siebie także przedmiot wypowiedzi sądów administracyjnych. Na podstawie analizy orzecznictwa z ostatnich lat można z całą pewnością stwierdzić, że w zakresie opłaty uzdrowiskowej wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego koncentrują się, jak do tej pory, wokół jednej spornej kwestii. Jest nią zasadność pobierania opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych²⁴. Pomimo uzasadnionych wątpliwości natury prawnej i faktycznej, przemawiających przeciwko stosowaniu rozszerzającej wykładni art. 17 ust. 2 pkt 2 u.p.o.l., Naczelny Sąd Administracyjny niezmiennie podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym osoby przebywające w szpitalach uzdrowiskowych, bez względu na faktyczny cel i warunki pobytu, są objęte zwolnieniem ustawowym od opłaty uzdrowiskowej.

Pomimo jednakowego dla obu danin katalogu zwolnień ustawowych, na gruncie opłaty miejscowej problem ten nie występuje. Jeżeli chodzi o orzecznictwo sądów administracyjnych, to wydaje się, że na pierwszy plan wysuwa się tu kwestia zasadności pobierania opłaty miejscowej z tytułu przebywania w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych na terenie miejscowości, które nie są w stanie udowodnić przestrzegania odpowiednich norm w zakresie jakości powietrza. Jak już wyżej wspomniano, przepisy regulujące tę materię, skądinąd słusznie krytykowane²⁵, zostały zawarte w rozporządzeniu Rady ministrów z 2007 r. Z analizy orzecznictwa wynika, że w chwili obecnej mamy już prawdopodobnie do czynienia z początkiem utrwalania się linii orzeczniczej, zgodnie z którą podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową jest sprzeczne z prawem, jeżeli w dacie podjęcia takiej uchwały miejscowość w niej wskazana leżała na terenie strefy pomiarowej, w której odnotowano przekroczenie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczenia powietrza.

²⁴ Szerzej na ten temat zob. S. Czarnecki, *Zwolnienie z opłaty miejscowej i uzdrowiskowej osób przebywających w szpitalach na tle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* (tytuł oryginalny: „Opłata uzdrowiskowa w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego” zmieniony bez wiedzy i zgody autora), „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 9, s. 13–17 i omówione tam szczegółowo wyroki NSA.

²⁵ Zob. zwłaszcza M. Paczocha, *Opłata miejscowa...*, s. 40.

Obowiązki i odpowiedzialność inkasentów

Od dnia 1 stycznia 2016 r.²⁶ opłatę miejscową istotnie odróżnia od uzdrowiskowej zwiększony zakres obowiązków, którymi rada gminy może obciążyć inkasentów pierwszej z wymienionych danin. Pociąga to za sobą także znaczące zwiększenie zakresu odpowiedzialności tych ostatnich. Chodzi tu rzecz jasna o regulację zawartą w art. 19 pkt 2 u.p.o.l., w myśl której rada gminy może nałożyć na inkasentów opłaty miejscowej obowiązek prowadzenia ewidencji osób, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.p.o.l., zobowiązanych do uiszczania opłaty oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tej ewidencji. Znaczenie przywołanej regulacji można właściwie ocenić dopiero wtedy, gdy się weźmie pod uwagę związaną z tym dodatkowym obowiązkiem inkasentów opłaty miejscowej odpowiedzialność karną skarbową za nieprowadzenie, nierzetelne prowadzenie, a także odmowę okazania ewidencji osobie kontrolującej. W najnowszym piśmiennictwie²⁷ panuje bowiem zgoda co do tego, że w razie stwierdzenia powyższych uchybień zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy²⁸ (odpowiednio art. 60, 61 oraz 83 k.k.s.). Dochodzi do tego także możliwość nałożenia na inkasenta opłaty miejscowej kary porządkowej, o której mowa w art. 262 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁹. Karę za odmowę współpracy w okazaniu ewidencji wymierza organ podatkowy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) w drodze postanowienia.

Celem nowelizacji art. 19 pkt 2 u.p.o.l. było, jak to wyraźnie wynika z jego aktualnego brzmienia, zapewnienie prawidłowego poboru opłaty miejscowej. Stawowi ona odpowiedź ustawodawcy na zgłaszane od lat postulaty zmiany prawa, które pozwalało na bezkarne uchylanie się przez inkasentów od wypełniania obowiązków w zakresie pobierania tej opłaty. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że identyczne problemy występowały (i występują nadal) z realizacją dochodów z opłaty uzdrowiskowej. W tym kontekście uzasadnione zastrzeżenia budzi nieuwzględnienie przez ustawodawcę interesów samorządów uzyskujących wpływy z tej daniny przy zmianie prawa regulującego obowiązki inkasentów.

Podsumowanie

Powyższe analizy porównawcze dowodzą, że pomimo niewątpliwego podobieństwa konstrukcyjnego, wynikającego ze wspólnego rodowodu, jak również pewnych generalnych (tożsamyh) założeń, na których opierają się omawiane świadczenia,

²⁶ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045).

²⁷ Zob. M. Popławski, [w:] *Opłaty lokalne. Komentarz*, L. Etel, G. Liszewski (red.), Warszawa 2016, s. 183; B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2017, s. 290.

²⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2226 – dalej jako: k.k.s.

²⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

można wyodrębnić i wskazać cały szereg kwestii szczegółowych, odróżniających od siebie opłaty miejscową i uzdrowiskową. Nie jest celem niniejszego opracowania udowodnienie „na siłę”, że w aktualnym stanie prawnym, daniny te więcej od siebie odróżnia aniżeli ze sobą łączy. Biorąc jednak pod uwagę liczbę odnotowanych odrębności, teza taka nie byłaby, jak się wydaje, szczególnie trudna do obrony. Nie jest przy tym pozbawione podstaw stwierdzenie, że sam system uzyskiwania uprawnień do pobierania opłaty miejscowej jest systemem o skomplikowanej, niejednorodnej strukturze. Dopóki więc w stanie prawnym dotyczącym tej problematyki nie zajdą jakieś poważniejsze zmiany, należałoby z pewną ostrożnością używać jednej wspólnej nazwy „opłata klimatyczna” na określenie obu tych danin.

Bibliografia

- Czarnecki S., *Niekorzystne warunki klimatyczne a dopuszczalność pobierania opłaty miejscowej – glosa do wyroku WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r. (III SA/Kr 535/15)*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 12.
- Czarnecki S., *Opłata uzdrowiskowa w prawie polskim – rys historyczny*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 8.
- Czarnecki S., *Zwolnienie z opłaty miejscowej i uzdrowiskowej osób przebywających w szpitalach na tle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* (tytuł oryginalny: „Opłata uzdrowiskowa w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego” zmieniony bez wiedzy i zgody autora), „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 9.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Golba J., *Charakter prawny i istota opłaty miejscowej. Wybrane zagadnienia*, LEX/el. 2016.
- Kwaśniewski R., Majewska I., *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4.
- Paczocha M., *Opłata miejscowa po zmianach dokonanych ustawą z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12.
- Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2017.
- Popławski M., [w:] *Opłaty lokalne. Komentarz*, L. Etel, G. Liszewski (red.), Warszawa 2016.
- Sekuła A., *Dochody gmin z tytułu opłat*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, S. Korenik, A. Dybała, Wrocław 2010.
- Smoleń P., [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, W. Wojtowicz (red.), Warszawa 2011.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

Oплата здрависковая и местовая а zasady inkasa oraz istota ewidencji księgowej z perspektywy inkasentów

The spa and local fees and the collection rules and the essence of accounting records from the perspective of collectors

Dr hab., prof. nadzw. Tomasz Wołowiec

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju

Dr, prof. WSEI, Marian Stefański

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Pierwszym celem artykułu analiza prawna i ekonomiczna zasad funkcjonowania opłaty miejscowej i uzdrowskiej ze szczególnym uwzględnieniem kwestii inkasa i karno-skarbowej odpowiedzialności inkasentów za niepobieranie i nieodprowadzanie analizowanych opłat. Drugim celem jest przedstawienie zasad ewidencji księgowej opłat miejscowej i uzdrowskiej, z uwzględnieniem przepisów ustawy o rachunkowości i ustawy o VAT. Zasadniczy problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie czy sytuacji, gdy recepcja obiektu hotelarskiego używa programu rezerwacyjnego, w którym również dolicza opłatę miejscową (uzdrowską) do rachunku turysty, to czy taka operacja jest poprawna z punktu widzenia prawa. Należy pamiętać, iż czynność poboru opłaty miejscowej ma charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny, a ich wysokość jest ściśle określona w przepisach prawa.

Summary

The aim of the article is to present the principles of accounting charges and the local spa, taking into account provisions of the Accounting Act and the VAT Act. The basic problem comes down to the find out answer for a question of a situation where reception uses the reservation program, which will add local tax (spa) in the account of the traveler. So, is such operation is correct from the point of view of the law. We should remember that the process of collection of local fees is a public law rather than civil law, and their height is strictly defined by law.

Słowa kluczowe: оплата местовая, оплата здрависковая, podatek VAT, inkasent.

Keywords: local fee, spa fee, VAT, tax collector.

Wstęp

Zgodnie z art. 17 ust. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹ opłata uzdrowiskowa pobierana jest od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska, za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach. Zasady nadawania określonym miejscowościom statusu uzdrowiska uregulowane są w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych². Opłata miejscowa i uzdrowiskowa pobierana jest za każdy dzień pobytu w danej miejscowości, pod warunkiem jednakże, że pobyt taki trwa dłużej niż dobę. Obowiązek podatkowy przekształci się zatem w zobowiązanie podatkowe wraz z upływem każdego dnia pobytu.

Na mocy art. 19 u.p.o.l. rada gminy jest obowiązana określić w drodze uchwały zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek. Wysokość opłaty nie może jednakże przekroczyć corocznie waloryzowanej wysokości stawek określonych w u.p.o.l. Zgodnie z powołanym przepisem rada gminy może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso³.

Z punktu widzenia systemu podatkowego, opłata miejscowa i uzdrowiskowa jest w całości dochodem własnym gmin. Ciekawa jest zasada wskazywania podmiotów uprawnionych do pobierania opłat – jest to wykaz sporządzany przez odpowiedniego miejscowo wojewodę w porozumieniu z ministrem środowiska. W systematyce podatków i opłat publicznych miejsce wspomnianych opłat jest również wyjątkowe. Sama konstrukcja nawiązuje do zryczałtowanego podatku od osób fizycznych o charakterze konsumpcyjnym, pobieranego od osobistych dochodów w fazie ich wydatkowania. Sposób poboru wskazuje na pośredni charakter takiej daniny i pewnego rodzaju podobieństwo z grupą tzw. podatków turystycznych, szczególnie „hotelowego”, „restauracyjnego”, „pokojuowego” itp. Wreszcie, odwołując się wprost do przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, opłatę miejscową można postrzegać jako – w pewnym sensie – daninę koncesyjną nakładaną na korzystanie z zasobów środowiska naturalnego (traktowaną jako przypadek szczególny opłat za udzielenie praw). Zasadniczo za wprowadzeniem tego rodzaju opłat przemawiać muszą ważne względy merytoryczne, inne niż czysto fiskalne np. ochrona ograniczonych, częściowo nieodnawialnych zasobów wodnych, leśnych itd⁴.

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 849 – dalej zwana w skrócie u.p.o.l.

² Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 651 ze zm.

³ Por. T. Wołowicz, *Odpowiedzialność inkasenta w świetle przepisów Ordynacji podatkowej*, „Prawo Finansów Publicznych” Nr 1/2016. s. 21–21.

⁴ Por. m.in.: M. Cienkowski, T. Wołowicz, *Opłata uzdrowiskowa w systemie danin publicznych w Polsce*, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Warszawa 2015.

Ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych⁵ oraz ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁶ wprowadzono zmiany w konstrukcji opłat pobieranych w miejscowościach mających korzystne warunki klimatyczne, zdrowotne i krajobrazowe. Opłata miejscowa, od początku 2006 r., jest pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, szkoleniowych lub turystycznych, za każdy dzień pobytu w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach, jak również w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (dalej: u.l.d.). Z dniem 1 stycznia 2006 r., w wyniku nowelizacji art. 17 ust. 1 u.p.o.l., wykreślono „cele zdrowotne” jako cel przebywania osób fizycznych w miejscowościach uprawnionych do pobierania opłaty miejscowej. Jest to zawężenie kręgu podmiotów zobowiązanych do uiszczania tejże opłaty. Jeżeli dana osoba przebywa dłużej niż dobę na terenie danej miejscowości jedynie w celach zdrowotnych, to nie ma podstaw do pobierania od niej opłaty miejscowej⁷.

W miejscowościach posiadających korzystne warunki klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób fizycznych w celach wypoczynkowych, szkoleniowych lub turystycznych, aby możliwe było pobieranie opłaty miejscowej, powinny zostać spełnione minimalne warunki określone w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 u.p.o.l. Takie rozporządzenie Rada Ministrów wydała dopiero w dniu 18 grudnia 2007 r.⁸ Rada gminy, chcąc wprowadzić opłatę miejscową, musi odnieść wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów warunki do konkretnych miejscowości położonych na jej terenie w celu ustalenia, gdzie może być pobierana opłata miejscowa. Następnie rada gminy, w drodze uchwały, powinna ustalić listę miejscowości, w których te warunki są spełnione⁹.

⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.).

⁷ T. Wołowicz, *Pobór opłaty uzdrowiskowej – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 27.04.2011, (I SA/Bd 76/11)*. „GŁOSA – Prawo Gospodarcze w orzeczeniach i komentarzach” Nr 2/2015, s. 120–126.

⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 1851.

⁹ Szerzej: G. Dudar, *Komentarz do art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, <http://lexonlinne-02.lex.pl>; L. Etel, G. Presnarowicz, G. Dudar, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, ABC, Warszawa 2008.

Wskazać należy, iż powyższe rozporządzenie weszło w życie z dniem 15 stycznia 2008 r., a zatem wskazane w nim minimalne warunki, które muszą spełnić miejscowości, aby dopuszczalne było pobieranie w nich opłaty miejscowej odnosić się mogą wyłącznie do uchwał w sprawie opłaty miejscowej podejmowanych przez rady gmin po 15 stycznia 2008 r. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów, aby możliwe było pobieranie opłaty miejscowej, określona miejscowość musi łącznie spełniać minimalne warunki klimatyczne, krajobrazowe, a także posiadać bazę noclegową umożliwiającą zakwaterowanie osób fizycznych w celach wypoczynkowych, szkoleniowych lub turystycznych. Rozporządzenie wskazuje, że minimalne warunki klimatyczne dla miejscowości położonej na terenie strefy, o której mowa w ustawie prawo ochrony środowiska¹⁰, w aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 250.000 lub na obszarze jednego lub większej liczby powiatów tego samego województwa niewchodzących w skład aglomeracji, są spełnione, jeżeli zachowane są na jej obszarze dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określone w przepisach o ochronie środowiska, natomiast w stosunku do pozostałych miejscowości – gdy nieprzekroczone są dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych, określone w przepisach o ochronie środowiska. Z kolei, za minimalne warunki krajobrazowe rozporządzenie przyjmuje występowanie na terenie gminy, na której położona jest miejscowość, jednego z elementów środowiska przyrodniczego istotnych dla wypoczynku (lasów i użytków rolnych, jeżeli łącznie zajmują powierzchnię ponad 80% gminy, wód – morskich, śródlądowych jak i w kąpieliskach, bądź urozmaiconej rzeźby terenu – wyżyn lub gór) lub też jednego z walorów krajoznawczych (m.in. osobliwości fauny i flory, skały, wąwozy, wodospady, jaskinie, parki narodowe, ogrody zoologiczne, muzea, a nawet imprezy kulturalne). W miejscowościach spełniających powyższe warunki, które dodatkowo posiadają bazę noclegową w obiektach hotelarskich i innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu przepisów o usługach turystycznych, istnieje możliwość pobierania opłaty miejscowej¹¹.

Opłata miejscowa może być również pobierana w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej. Taki status może być przyznany obszarowi, który łącznie spełnia warunki określone w art. 34 ust. 1 pkt. 1, 2, 4 i 5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Warunkami tym są, m.in.: posiadanie złóż naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych, posiadanie klimatu o leczniczych właściwościach, posiadanie infrastruktury technicznej w zakresie gospodarki

¹⁰ Art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm.).

¹¹ M. Cienkowski, T. Wołowicz, *Wybrane problemy praktyczne funkcjonowania opłaty uzdrowiskowej i miejscowej*, „Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP”, Nr 2/2014, s. 39–53.

wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego oraz spełnianie określonych wymagań w stosunku do środowiska określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Opłata uzdrowiskowa pobierana jest od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska, za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach. Zasady nadawania określonym miejscowościom statusu uzdrowiska uregulowane są w powołanej wyżej ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych. Uzdrowiskiem jest obszar, na którego terenie prowadzone jest leczenie uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystywania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, któremu został nadany status uzdrowiska. Obszar taki powinien posiadać złoża naturalnych surowców leczniczych i klimat o potwierdzonych właściwościach leczniczych, odpowiednie zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, spełniać wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska oraz posiadać infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzić gospodarkę odpadami. Różnicą między obszarem uznanym za uzdrowisko (prawo do poboru opłaty uzdrowiskowej) a obszarem ochrony uzdrowiskowej (prawo do poboru opłaty miejscowej) jest występowanie w tym pierwszym zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego.

Tryb uzyskania przez gminę statusu uzdrowiska jest długotrwały i skomplikowany. Gmina, w celu uzyskania dla właściwego obszaru statusu uzdrowiska, musi uzyskać świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości lecznicze klimatu. Warunkiem uzyskania takiego świadectwa jest przeprowadzenie przez taką jednostkę badań naukowych dotyczących surowców leczniczych i klimatu na terenie określonej gminy, co wiąże się z kosztami finansowymi, jak też ze znacznym upływem czasu. Po uzyskaniu świadectwa Minister Zdrowia występuje do Rady Ministrów z wnioskiem o nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska. Następnie Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, nadaje obszarowi status uzdrowiska określając jego nazwę, obszar, granice oraz kierunki lecznicze i ewentualne przeciwwskazania do leczenia w danym uzdrowisku. Ponadto gmina, która zamierza wystąpić o nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska, zobowiązana jest do sporządzenia operatu uzdrowiskowego i przesłania go Ministrowi Zdrowia w celu potwierdzenia spełnienia warunków koniecznych do nadania określonemu obszarowi statusu uzdrowiska. Na podstawie przedstawionego operatu Minister Zdrowia wydaje decyzję o potwierdzeniu możliwości prowadzenia leczenia uzdrowiskowego na określonym obszarze. Decyzja taka jest podstawą do uchwalenia przez radę gminy statutu uzdrowiska, określającego zasady jego funkcjonowania. Z powyższych

regulacji wynika, że uzyskanie przez gminę statusu uzdrowiska w obecnie obowiązującym stanie prawnym jest nie tylko czasochłonne, ale również kosztowne. Od dnia 1 stycznia 2006 r. uzdrowiskami są obszary uznane za takie jedynie na podstawie dotychczasowych przepisów, a więc jedynie w „starych” uzdrowiskach jest możliwe, w najbliższym czasie, pobieranie opłaty uzdrowiskowej, bowiem jedynie te obszary spełniają warunki do uznania ich za uzdrowiska w rozumieniu nowej ustawy.

Opłaty miejscowej i uzdrowiskowej nie pobiera się od członków przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych. Przestanką do zastosowania zwolnienia w stosunku do wymienionych osób jest zasada wzajemności pozwalająca członkom polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych na korzystanie z analogicznych zwolnień w podobnych opłatach poza granicami Polski. Na podstawie tego przepisu zwolnienie nie przysługuje, jeśli wymienione tu osoby są obywatelami polskimi i mają miejsce stałego pobytu na terytorium RP. Prezentowanych opłat nie pobiera się również od osób przebywających w szpitalach. Opłaty miejscowej i uzdrowiskowej nie pobiera się także od osób niewidomych i ich przewodników. Przyjąć należy, iż każda osoba niewidoma jest osobą niepełnosprawną, a zatem powinna się legitymować stosownym orzeczeniem o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności. Legitymacje dokumentujące niepełnosprawność oraz stopień niepełnosprawności wydają właściwi starostowie¹².

Z opłaty miejscowej i uzdrowiskowej zwolnieni są również podatnicy podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo uzdrowiskową. Ustawodawca wyszedł z założenia, że skoro określone osoby opłacają podatek od nieruchomości od domków letniskowych położonych w miejscowościach, w których jest pobierana opłata miejscowa (uzdrowiskowa), to niezasadnym jest niejako ponowne opodatkowanie tych osób dodatkowymi opłatami. Gmina z tytułu podatku od nieruchomości od domków letniskowych uzyskuje znacznie wyższe dochody, niż otrzymywałaby z tytułu opłaty miejscowej czy uzdrowiskowej od właścicieli takich budynków. Opłaty miejscowej i uzdrowiskowej nie pobiera się od zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej. Przyjąć należy, iż z powyższego zwolnienia korzystać będą przede wszystkim uczniowie szkół podstawowych, gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych. Pojęcie młodzieży szkolnej z pewnością nie obejmuje studentów i słuchaczy szkół wyższych. Należy pamiętać, iż od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowiskowa, nie pobiera się opłaty miejscowej. Zatem ustawodawca wskazał, iż w przypadku nakładania się zakresu podmiotowego

¹² § 35 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.).

uchwał dotyczących opłaty uzdrowiskowej i miejscowej, pierwszeństwo – zapewne z uwagi na wysokość stawki – ma opłata uzdrowiskowa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że teren będący uzdrowiskiem posiada jednocześnie korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tym celu. Nie można jednak jednocześnie obciążyć osoby fizycznej obciążenia opłatami, pierwszeństwo zawsze będzie miała opłata uzdrowiskowa.

Rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty uzdrowiskowej (miejscowej) w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso¹³. Uchwała rady gminy określająca inkasentów oraz wysokość wynagrodzenia za inkaso jest aktem prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, zgodnie bowiem z ustawą o samorządzie gminnym¹⁴ (dalej: u.s.g.), na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepisy Konstytucji RP nadają aktom prawa miejscowego charakter konstytucyjnego źródła prawa i tak art. 87 ust. 2 Konstytucji stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Natomiast, zgodnie z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że uchwały rad gmin stanowione zgodnie z przepisami u.s.g. na obszarze gminy mają taką samą moc prawną jak ustawy. Powyższe oznacza, że poprzez określenie uchwałą rady gminy osoby inkasenta, pomiędzy gminą i inkasentem zostaje nawiązany stosunek administracyjnoprawny niewymagający dla swej skuteczności wyrażenia woli przez adresata normy prawa miejscowego wyrażonej w uchwale rady, ani podpisania umowy cywilnoprawnej dotyczącej inkasa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁵, który stwierdził, że rada gminy, wyznaczając inkasentów podatku od posiadania psów, nie jest zobowiązana ani do wcześniejszego uzyskania zgody zainteresowanych podmiotów, ani do zawarcia z nimi umów cywilnoprawnych.

W orzecznictwie podkreśla się, że realizacja takich uprawnień powinna nastąpić poprzez określenie inkasentów w formie uchwał wskazujących cechy indywidualizujące inkasentów w sposób na tyle precyzyjny, aby nie budziły wątpliwości, na kogo obowiązek ten został nałożony, oraz poprzez określenie wysokości wynagrodzenia za inkaso. Wątpliwości natomiast powodować może konieczność wyrażania zgody przez inkasenta na bycie inkasentem. Istnieje orzecznictwo sądów administracyjnych, z którego wynika, iż powierzenie komuś stanowiska (funkcji)

¹³ Na podstawie art. 19 pkt. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

¹⁴ Art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 1992 r., sygn. akt SA/PO 1130/91.

inkasenta musi poprzedzać zgoda danego podmiotu na przyjęcie łączących się z tym obowiązków¹⁶. Na gruncie powszechnie obowiązujących ustaw, również aktów prawa miejscowego w sprawie opłaty uzdrowskiej, wątpliwe jest istnienie egzekwowalnego obowiązku dokonywania poboru opłaty uzdrowskiej kierowanego do osób wykonujących usługi w zakresie zakwaterowania. Należy także dodać, że organy gminy nie dysponują środkami, które umożliwiłyby im wyegzekwowanie takiej powinności. Ani Kodeks karny skarbowy, ani Ordynacja podatkowa nie przewidują odpowiedzialności inkasenta za niepobranie opłaty. Na podstawie przepisów tych ustaw inkasent ponosi odpowiedzialność jedynie za daninę pobraną i nieprzekazaną organowi podatkowemu oraz za brak wskazania osoby upoważnionej do pobierania podatku. Oznacza to, iż w sytuacji niepobrania opłaty uzdrowskiej osoba świadcząca usługi w zakresie kwatowania nie musi się obawiać, iż spowoduje to względem niej sankcje natury karnoprawnej.

Zakres odpowiedzialności inkasenta

Inkasent jest zobowiązany do pobrania oraz przekazania opłaty miejscowej i uzdrowskiej na rzecz właściwego organu podatkowego. Jego odpowiedzialność ograniczona jest tylko do kwot opłat, które pobrał, a nie wpłacił na rachunek organu. Nie odpowiada za opłaty niepobrane, chociaż do ich poboru jest zobowiązany. Taki zakres odpowiedzialności inkasenta ogranicza skuteczność poboru opłat w drodze inkasa i może narażać podatnika na negatywne następstwa. Inkasent, który nie realizuje swoich obowiązków i nie pobiera opłat, nie może być pociągnięty do odpowiedzialności ani na gruncie analizowanego przepisu, ani też do odpowiedzialności karnej skarbowej¹⁷. Kodeks karny skarbowy nie przewiduje odpowiedzialności inkasenta z tytułu niepobierania opłat. Karze podlega tylko inkasent, który pobrał opłatę, ale nie wpłacił jej w terminie na rachunek właściwego organu¹⁸. W efekcie brak „sankcji” za nierealizowanie przez inkasentów ustawowych obowiązków prowadzi do tego, że mogą oni nie podejmować żadnych działań zmierzających do poboru opłat. Jest to szkodliwe nie tylko z uwagi na interes gminy, ale również sytuację prawną podatnika. Niepobranie opłat przez inkasenta powoduje, że podatnik samodzielnie musi tę opłatę wpłacić w określonym trybie i terminach. Jeżeli turysta (podatnik), przyzwyczajony do płacenia za

¹⁶ Por. Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z 11 stycznia 2008 r., sygn. akt: II FSK 1526/06 oraz treść uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2008 r., Nr 99/2008, LexPolonica nr 2331593.

¹⁷ Jeżeli inkasent nie pobierze podatku, nie ponosi za to odpowiedzialności. Ponosi on bowiem odpowiedzialność tylko za podatki pobrane, a niewpłacone. W ordynacji podatkowej nie ma przepisów, które wyłączałyby odpowiedzialność podatnika za obciążające go podatki, które są pobierane przez inkasenta. Jeżeli zatem za pobranie podatku nie ponosi odpowiedzialności inkasent, to na podatniku spoczywa odpowiedzialność za terminowe wpłacenie podatku w należytym kwocie.

¹⁸ Art. 77 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 186).

pośrednictwem inkasenta, nie zapłaci należnej opłaty do ostatniego dnia terminu płatności (pobytu), powstaje zaległość podatkowa i odsetki za zwłokę obciążające podatnika. W gminach niewywiązywanie się inkasentów z obowiązku poboru jest dużym problemem, zwłaszcza w odniesieniu do opłaty miejscowej i uzdrowiskowej. Inkasentami tych opłat są wyznaczani właściciele pensjonatów, domów letniskowych, hoteli, schronisk itp., którzy nie chcą, co jest zrozumiałe, pobierać tych opłat od swoich gości. Jedynym rozwiązaniem braku aktywności inkasentów jest pozbawienie ich tej funkcji w drodze zmiany uchwały rady i wyznaczenie nowych inkasentów. W niektórych przypadkach skuteczne są też umowy cywilnoprawne, dotyczące realizacji obowiązków dodatkowych, niezwiązanych bezpośrednio z inkasem podatków (prowadzenie rejestrów, rozliczenia dowodów uiszczenia opłaty itp., przekazywanie informacji o pobranych kwotach), gdzie przewidziane są kary umowne z tytułu niewywiązywania się z tych czynności. Umowy te nie mogą dotyczyć obowiązków ustawowych inkasenta, tj. pobierania i wpłacania podatków¹⁹. Inkasent z tytułu niewpłacenia pobranych opłat odpowiada całym swoim majątkiem. Odpowiedzialność ta ma charakter osobisty nieograniczony. Obejmuje ona też cały majątek wspólny inkasentów i ich małżonków.

Jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, iż inkasent pobrał opłatę miejscową lub uzdrowiskową, ale nie wpłacił jej, organ ten wydaje decyzję o odpowiedzialności podatkowej inkasenta, w której określa wysokość należności z tytułu pobranej, a niewpłaconej opłaty²⁰. Wskazaną wyżej decyzję może wydać również organ kontroli skarbowej. W jednym z orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że odpowiedzialność inkasenta jest formalnie zbliżona do obowiązku podatkowego w podatkach będących przedmiotem zobowiązań podatkowych powstających w drodze doręczenia decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe²¹. W sytuacji, w której inkasent nie wykona w terminie swoich obowiązków, ale przed wydaniem przez organ decyzji o jego odpowiedzialności podatkowej dokona zapłaty pobranych opłat na rachunek organu podatkowego, brak jest podstaw do twierdzenia, że płatnik wykonał obowiązki wynikające z ordynacji podatkowej²². W decyzji o odpowiedzialności inkasenta organ podatkowy określa wysokość należności z tytułu pobranej, a niewpłaconej opłaty miejscowej (uzdrowiskowej), pomimo wynikania takiego obowiązku z mocy prawa. Organ ten potwierdza określone zachowanie (lub

¹⁹ C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. 4. wydanie, LEX a Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 284.

²⁰ Zob. A. Olesińska, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 września 2009 r.*, I SA/Ol 455/09, ZNSA 2010, nr 4.

²¹ Art. 21 § 1 pkt. 2 ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. Nr 2012, poz. 749 ze zm.).

²² Art. 30 § 2 ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. Nr 2012, poz. 749 ze zm.). Por. także: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2007 r., sygn. akt. II FSK 957/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

raczej brak nakazanego prawem zachowania) inkasenta. Decyzja, o której mowa w ordynacji podatkowej²³ ma zatem charakter deklaratoryjny²⁴. Wydaje się, iż w przypadku zapłaty opłaty miejscowej (uzdrowskiej) przez podatnika (turystę), postępowanie wszczęte w sprawie ustalenia odpowiedzialności inkasenta powinno być umorzone jako bezprzedmiotowe²⁵. W sytuacji gdy inkasent zapłacił określoną w decyzji o odpowiedzialności kwotę z własnych środków, podatnik uniknie konieczności zapłacenia podatku. Podatek zostanie bowiem zapłacony przez inkasenta. Inkasent, o ile podatnik nie zwróci kwoty przez niego zapłaconej, może żądać zwrotu zapłaconej kwoty w trybie określonym w kodeksie cywilnym²⁶. Podatnik uzyskał bowiem bez podstawy prawnej korzyść majątkową (kwota zapłaconego podatku). Bezpodstawne wzbogacenie podatnika jest przesłanką zwrotu podatku na rzecz inkasenta, który zapłacił za niego podatek.

Wyznaczenie poprzez uchwałę rady gminy jako inkasenta osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej rodzi problem związany z tym, kto będzie wykonywał obowiązki inkasenta. Osoba taka, zobowiązana do pobrania opłat oraz terminowego ich wpłacenia na rzecz organu podatkowego, musi być wyznaczona przez kierownika danej jednostki organizacyjnej (jest to czynność techniczna). Może to być kilka osób (np. wszyscy pracownicy recepcji hotelu), do których obowiązków będzie należało wykonywanie czynności przypisanych inkasentowi. Wyznaczenie tych osób może mieć formę zwiększenia zakresu ich obowiązków pracowniczych (umowa o pracę) lub umownego ich zobowiązania do wykonywania tych czynności. Wyznaczone osoby powinny zostać przez kierownika jednostki organizacyjnej zgłoszone właściwemu organowi podatkowemu przed dokonaniem pierwszej wpłaty pobranego podatku. Zmia-

²³ Art. 30 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. Nr 1212, poz. 749 ze zm.). „§ 4. Jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi okoliczność, o której mowa w § 1 lub 2, organ ten wydaje decyzję o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta, w której określa wysokość należności z tytułu niepobranego lub pobranego, a niewpłaconego podatku”.

²⁴ Za: C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. 4. wydanie*, LEX a Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 286. Por.: D. Mączyński, *Charakter prawny decyzji podatkowej. Decyzja o odpowiedzialności podatkowej płatnika (inkasenta). Decyzja o zakresie odpowiedzialności spadkobiercy*, „Monitor Podatkowy” nr 4 z 2001 r., s. 27.

²⁵ Art. 208 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. Nr 1212, poz. 749 ze zm.). „(...) Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, w szczególności w razie przedawnienia zobowiązania podatkowego, organ podatkowy wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. (...) Organ podatkowy może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi publicznemu”. Zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2004 r., sygn. akt. III SA/Wa 557/04, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁶ Art. 405 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 1964, Nr 16, poz. 93 ze zm.).

na tych osób też wymaga zgłoszenia w terminie 14 dni²⁷. Niewyznaczenie tych osób i niepowiadomienie o tym organu podatkowego jest wykroczeniem karnym skarbowym²⁸. Oczywiście, niewyznaczenie osoby odpowiedzialnej za pobór opłaty miejscowej i uzdrowiskowej nie może być interpretowane jako brak inkasenta czy też osoby odpowiedzialnej za wykonywanie ich obowiązków, a przez to ponoszącej odpowiedzialność karną skarbową²⁹.

Należy jednoznacznie stwierdzić, iż osoba (pracownik hotelu, pensjonatu, sanatorium itp.) wyznaczona do wykonywania czynności związanych z poborem opłaty miejscowej i uzdrowiskowej nie jest płatnikiem ani inkasentem³⁰. Odpowiedzialność publicznoprawną za prawidłowy pobór tych opłat ponosi na ogólnych zasadach inkasent, którym jest konkretna osoba prawna i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (podmiot świadczący usługi hotelarskie). Osoba wyznaczona przez kierownictwo obiektu do wykonywania poboru opłaty miejscowej i uzdrowiskowej, w przypadku nienależytego wywiązywania się z tych obowiązków, podlega odpowiedzialności pracowniczej lub wynikającej z umowy o pracę.

Na inkasencie ciąży obowiązek przechowywania dokumentów do czasu przedawnienia ich zobowiązania³¹. Inkasent jest zobligowany do realizacji obowiązków polegających na pobraniu od podatnika opłaty miejscowej (uzdrowiskowej) i wpłaceniu jej we właściwym terminie organowi podatkowemu³². Inkasent ponosi odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie tych obowiązków. Stąd też przez cały okres, w którym może być wydana decyzja o jego odpowiedzialności, jest on zobowiązany przechowywać dokumenty związane z poborem opłaty miejscowej i uzdrowiskowej. Umożliwia to organom podatkowym określenie odpowiedzialności inkasenta, bądź też obciążenie tą odpowiedzialnością podatnika. Okres przedawnienia zobowiązań inkasentów powinien być ustalany z uwzględnieniem okresów zawieszenia i przerw w jego biegu.

²⁷ C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. 4. wydanie, LEX a Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 290–291. Komentarz do art. 32 ustawy Ordynacja podatkowa.

²⁸ Zgodnie z art. 79 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tj. Dz. U. z 2007 r., Nr 111, poz. 765 ze zm.) inkasent, który nie wyznacza w wymaganym terminie osoby, do której obowiązków należy pobieranie m.in. opłat oraz terminowe ich wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, lub nie zgłasza właściwemu miejscowo organowi podatkowemu wymaganych danych tych osób, podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe.

²⁹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt. IV KK 164/02, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 1994 r., sygn., akt. SA/Gd 1726/94, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³¹ Art. 33 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. Nr 2012, poz. 749 ze zm.).

³² Art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. Nr 2012, poz. 749 ze zm.).

W większości przypadków będzie on wynosił 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin pobrania lub przekazania podatku przez inkasenta³³.

Inkasent jest zobligowany powiadomić w formie pisemnej organ podatkowy o miejscu przechowywania dokumentów związanych z poborem opłaty miejscowej i uzdrowskiej³⁴. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, a nie dotyczy on osób fizycznych. W razie likwidacji lub rozwiązania osoby prawnej lub jednostki niemającej osobowości prawnej, podmiot dokonujący tych czynności jest zobowiązany wskazać miejsce przechowywania dokumentów. Powinny one być przechowywane do czasu przedawnienia zobowiązania inkasenta. Po upływie tego terminu dokumenty powinny być zniszczone.

Przepisy nie zabraniają radzie gminy wyznaczenia do pełnienia funkcji inkasenta radnego, który pełni jednocześnie funkcję sołtysa. Ograniczenia dotyczące wykonywania funkcji radnego zawarte w art. 25b ustawy o samorządzie gminnym nie mają zastosowania do przedstawionej sytuacji. Podobnie należy ocenić ograniczenia sytuowane w art. 24d ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Podstawę wykonywania obowiązków przez inkasenta stanowi uchwała rady gminy wyznaczająca inkasentów, która ma charakter aktu prawa miejscowego. Obowiązki wykonywane przez inkasenta nie wynikają z przepisów prawa cywilnego, a stosunek jaki wywiązał się pomiędzy gminą a inkasentem ma charakter administracyjnoprawny. W związku z powyższym, nie ma tu zastosowania wspomniany art. 24d ustawy o samorządzie gminnym. Zatem przepisy obowiązującego prawa nie formułują zakazu łączenia funkcji radnego gminy, będącego jednocześnie sołtysem, z pełnieniem obowiązków inkasenta³⁵.

Organy podatkowe przeprowadzają kontrolę podatkową u podatników, płatników, inkasentów oraz następców prawnych. Celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. W odniesieniu do płatników lub inkasentów zakres kontroli dotyczyć będzie obowiązków wskazanych w art. 8 i 9 o.p. Z kolei przepis art. 291c o.p. stanowi, że do kontroli działalności gospodarczej podatnika będącego przedsiębiorcą stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Powstaje zatem wątpliwość, czy kontrola płatnika, inkasenta oraz następcy prawnego będącego przedsiębiorcą:

³³ Okres przedawnienia zobowiązań inkasenta powinien być obliczany na podstawie art. 70 ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 71 ordynacji podatkowej zasady przedawnienia zobowiązań podatkowych określone w art. 70 stosuje się odpowiednio do należności inkasentów z tytułu niewpłaconych opłat.

³⁴ Art. 33 § 1a i § 2 z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. nr 2012, poz. 749 ze zm.).

³⁵ Pismo z dnia 7 lutego 2011 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr NA.III-0221-2/2011.

- a. w drodze wykładni *a contrario* przepisu art. 291c o.p., z dniem 7 marca 2009 r., wyłączona zostaje z zakresu stosowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, albo
- b. podlega nadal ustawie o swobodzie działalności gospodarczej na podstawie art. 77 ust. 1 tej ustawy.

Analiza definicji płatnika oraz inkasenta zawartych w art. 8 i 9 o.p., a także wyrażenia „następcy prawnego będącego przedsiębiorcą”, wskazuje, iż każdy z tych podmiotów może być także podatnikiem będącym przedsiębiorcą. Zgodnie bowiem z art. 7 § 1 o.p. podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu. Wobec powyższego płatnik, inkasent czy następca prawny będący przedsiębiorcą, który jest osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonujący we własnym imieniu działalność gospodarczą o charakterze zarobkowym w sposób zorganizowany i ciągły, będzie przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie gospodarczej i do kontroli działalności gospodarczej tego podmiotu zastosowanie będą miały przepisy rozdziału 5 tej ustawy³⁶.

Pobór opłaty miejscowej i uzdrowiskowej

Przepisy u.p.o.l. w sposób bardzo ogólny regulują kwestię wnoszenia opłaty miejscowej i uzdrowiskowej, wskazując w zasadzie jedynie podmiot i przedmiot takiej opłaty. Zasadniczą rolę odgrywa tutaj treść art. 19 u.p.o.l. w którym zobowiązano rady poszczególnych gmin do określenia zasad ustalania i poboru takich opłat, wraz ze wskazaniem rozwiązań, które mogą one przyjąć w podjętych uchwałach. Przez zasady ustalania opłat należy rozumieć konieczność uregulowania w uchwałach rad gmin tych elementów konstrukcyjnych opłat, które nie zostały uregulowane w ustawie. Realizacja opłat lokalnych wymaga zatem określenia wszystkich istotnych elementów, a więc również podstawy opodatkowania, stawek, terminów płatności, miejsca i formy zapłaty.

Na radzie gminy spoczywa także obowiązek podjęcia uchwały określającej brakujące elementy konstrukcyjne tych świadczeń. Brak takiej uchwały uniemożliwia przeistoczenie się wynikającego z ustawy obowiązku regulowania tych opłat w zobowiązanie konkretnych podmiotów. Niewątpliwie jednym z najważniejszych elementów takiej uchwały jest określenie sposobu przekazania takiej opłaty na rzecz danej gminy. Wśród najczęściej stosowanych sposobów poboru opłat lokalnych jest inkaso. W orzecznictwie podkreśla się, że realizacja takich uprawnień powinna nastąpić poprzez określenie inkasentów w formie uchwał, wskazujących cechy indywidualizujące inkasentów, w sposób na tyle precyzyjny,

³⁶ Pismo z dnia 11 maja 2009 r. Ministerstwa Finansów, nr PK4/8012/46/AAN/09/274.

aby nie budziły wątpliwości, na kogo obowiązek ten został nałożony, oraz poprzez określenie wysokości wynagrodzenia za inkaso. Wątpliwości natomiast powodować może konieczność wyrażania zgody przez inkasenta na bycie inkasentem³⁷. Istnieje orzecznictwo sądów administracyjnych, z którego wynika, iż powierzenie komuś stanowiska (funkcji) inkasenta musi poprzedzać zgoda danego podmiotu na przyjęcie łączących się z tym obowiązków³⁸. Wątpliwe wydaje się istnienie egzekwowalnego obowiązku dokonywania poboru opłaty uzdrowskiej kierowanego do osób wykonujących usługi w zakresie zakwaterowania. Należy także dodać, że organy gminy nie dysponują środkami, które umożliwiłyby im wyegzekwowanie takiej powinności. Ani Kodeks karny skarbowy ani Ordynacja podatkowa nie przewidują odpowiedzialności inkasenta za niepobranie opłaty. Na podstawie przepisów tych ustaw inkasent ponosi odpowiedzialność, ale za daninę pobraną i nieprzekazaną organowi podatkowemu, a ponadto ze brak wskazania osoby upoważnionej do pobierania podatku. Oznacza to, iż w sytuacji niepobrania opłaty uzdrowskiej osoba świadcząca usługi w zakresie kwaterowania nie musi się obawiać, iż spowoduje to względem niej sankcje natury karnoprawnej. Wraz z dniem 1 stycznia 2013 r. zaczęły obowiązywać zmiany wprowadzone ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Ustawodawca zrezygnował z obowiązku meldunkowego wczasowiczów i turystów. Sytuacja ta znacznie utrudni, jeżeli w ogóle nie uniemożliwi, kontrolę nad pobieraniem opłaty klimatycznej, gdyż wydaje się, że organ podatkowy utracił możliwość jakiegokolwiek rzetelnej weryfikacji wypełniania obowiązków nałożonych na ww. kategorię inkasentów przez uchwały rad gmin.

Ewidencja księgowa opłaty miejscowej i uzdrowskiej a podatek VAT

Dla potrzeb ustalenia prawidłowości poboru przez inkasentów opłaty miejscowej lub uzdrowskiej przydatne mogą być ewidencje prowadzone na potrzeby podatku od towarów i usług. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁹, obrotem jest kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę należnego podatku. Kwota należna obejmuje całość świadczenia należnego od nabywcy lub osoby trzeciej. Przez sprzedaż rozumie się odpłatną dostawę towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kra-

³⁷ Zob. szerzej G. Dudar, *Problemy praktyczne z wprowadzeniem i poborem opłaty uzdrowskiej na przykładzie uchwał obowiązujących w uzdrowskach nadmorskich*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014, Nr 6.

³⁸ Zob. wyrok NSA z 11 stycznia 2008 r. (II FSK 1526/06). Podobny pogląd wyraziło Kolegium RIO we Wrocławiu w uchwale z dnia 17 grudnia 2008 r. (Nr 99/2008, LexPolonica nr 2331593). Wynika niej, iż powierzenie komuś funkcji inkasenta musi poprzedzać zgoda danego podmiotu na przyjęcie łączących się z tym obowiązków.

³⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm. – dalej zwana w skrócie ustawą o VAT.

ju, eksport towarów oraz wewnątrzwspólnotową dostawę towarów. Stosownie do zapisu art. 109 ust. 1 ustawy o VAT, podatnicy zwolnieni od podatku na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 są obowiązani prowadzić ewidencję sprzedaży za dany dzień, nie później jednak niż przed dokonaniem sprzedaży w dniu następnym. Obowiązek w zakresie prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących wynika z art. 111 ust. 1 ustawy. W myśl tego przepisu, podatnicy dokonujący sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych są obowiązani do prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących. Powyższy przepis określa generalną zasadę, z której wynika, iż obowiązek prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej dotyczy wszystkich podatników, którzy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonują sprzedaży na rzecz określonych w nim odbiorców, tj. osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych.

Kwestie dotyczące prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej, w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 marca 2013 r., regulują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków ich stosowania⁴⁰. Stosownie do zapisu § 5 ust 1 pkt 1 rozporządzenia, kasy, z zastrzeżeniem ust. 2-5, muszą odpowiadać następującym m.in. warunkom technicznym: zapisywać w pamięci fiskalnej kasy co najmniej następujące dane:

- informację o dacie i czasie rozpoczęcia oraz zakończenia pracy w trybie fiskalnym,
- numer unikatowy kasy oraz numer identyfikacji podatkowej podatnika (NIP),
- oznaczenia literowe od „A” do „G” służące użytkownikowi kasy do przyporządkowania stawki podatku do nazw towarów i usług, przy czym: literze „A” jest przyporządkowana stawka podstawowa podatku, zaś literom od „B” do „G” odpowiadają pozostałe stawki podatku wprowadzane na poszczególne towary i usługi oraz zwolnienie od podatku⁴¹.

Zgodnie z treścią § 7 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia, podatnicy, z zastrzeżeniem ust. 2, są obowiązani przy prowadzeniu ewidencji przy zastosowaniu kas stosować przyporządkowanie do oznaczeń literowych stawek podatku zgodnych z zasadami określonymi w § 5 ust. 1 pkt 1 lit. c; ewentualne odstępstwa są dopuszczalne w starszych typach kas, gdzie liczba przewidzianych w konstrukcji kasy grup podatkowych jest mniejsza, niż wynika z tego przepisu oraz w okresie 5 miesięcy od dnia zmiany wysokości stawek podatkowych. Należy wskazać, iż od dnia 1 kwietnia 2013 r. w powyższym zakresie obowiązują przepisy rozporządzenia

⁴⁰ Dz. U. Nr 212, poz. 1338 ze zm.

⁴¹ T. Wołowiec, *Ewidencja księgowa opłaty miejscowej i uzdrowiskowej z perspektywy inkasenta* „Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP”, Nr 4/2015, s. 44–50.

Ministra Finansów z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie kas rejestrujących⁴². Zgodnie z zapisem § 6 ust. 1 pkt 5 tego rozporządzenia, podatnicy, prowadząc ewidencję stosują oznaczenia literowe od „A” do „G” do przyporządkowania stawki podatku do nazw towarów i usług, przy czym literze „A” jest przyporządkowana stawka podstawowa podatku, zaś literom od „B” do „G” odpowiadają pozostałe stawki podatku stosowane na poszczególne towary i usługi oraz zwolnienie od podatku.

Wnioski praktyczne

Jeśli recepcja obiektu hotelarskiego używa programu rezerwacyjnego, w którym również dolicza opłatę miejscową (uzdrowską) do rachunku turysty, to pojawia się pytanie czy taka operacja jest poprawna z punktu widzenia prawa? Należy pamiętać, iż czynność poboru opłaty miejscowej ma charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny, a ich wysokość jest ściśle określona w przepisach prawa. Zatem pobierana przez inkasenta (hotel) opłata miejscowa (uzdrowska), stanowiąca należność gminy, nie jest objęta przepisami ustawy o podatku od towarów i usług i tym samym nie podlega obowiązkowi ewidencjonowania przy zastosowaniu kasy rejestrującej.

Należy również zauważyć, iż przepisy prawne, regulujące zasady stosowania kas rejestrujących, nie dotyczą czynności niepodlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Art. 111 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, jak również powołane przepisy w zakresie stosowania kas rejestrujących, tj. obowiązujące do dnia 31 marca 2013 r., rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków ich stosowania⁴³, jak również obowiązujące od 1 kwietnia 2013 r. przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie kas rejestrujących⁴⁴, odnoszą się do czynności opodatkowanych i zwolnionych od podatku od towarów i usług.

Zatem opłaty miejscowej i uzdrowskiej, jako niestanowiących – w świetle przepisów ustawy o podatku od towarów i usług – sprzedaży, inkasent (hotel) nie powinna ewidencjonować przy zastosowaniu kasy rejestrującej. Niemniej jednak należy wskazać, iż przy założeniu, że inkasent prowadzi odrębne urządzenia księgowo, umożliwiające prawidłowe ustalenie faktycznego przebiegu dokonywanych transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, bądź zwolnionych od tego podatku, dobrowolne ewidencjonowanie przy zastosowaniu kasy rejestrującej czynności poboru opłaty miejscowej (uzdrowskiej), jako nieobjętej opodatkowaniem, można uznać za dopuszczalne.

⁴² Dz. U. z 2013 r., poz. 363.

⁴³ Dz. U. Nr 212, poz. 1338 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 363.

Należy przy tym podkreślić, iż zaprogramowanie kasy rejestrującej w sposób, zgodnie z którym wolnej literze „G” zostanie przyporządkowana wyłącznie czynność poboru opłaty miejscowej, przy założeniu, że hotel stosuje prawidłowe przyporządkowanie (do oznaczeń literowych) stawek dla pozostałych czynności świadczonych w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, powinno znaleźć odzwierciedlenie w stosownej adnotacji dokonanej w książce serwisowej kasy.

Zazwyczaj inkasenci przyjęcie opłat klimatycznych potwierdzają wydaniem dowodu wpłaty z kwitariusza przychodowego otrzymanego z urzędu i opieczętowanego pieczęcią urzędu, który jest jedynym dowodem stwierdzającym fakt uiszczenia opłaty przez osobę zobowiązaną do jej zapłaty. Również na podstawie tego kwitariusza inkasenci rozliczają się z urzędem i wpłacają do kasy gminy wpływy z tego tytułu. Wydaje się, iż jeśli inkasent nie otrzyma od gminy kwitariusza, pobór opłaty miejscowej od turysty (kuracjusza) może być przez niego dokumentowany, np. w formie noty księgowej. Opłata miejscowa nie stanowi bowiem sprzedaży, o której mowa w art. 2 pkt 22 ustawy o VAT, w związku z czym nie występuje podstawa do ewidencjonowania tej należności za pomocą kasy rejestrującej. Nie wystawia się również w tym przypadku faktur VAT. Warto dodać, iż takie samo stanowisko prezentują w tej sprawie organy podatkowe, np. Urząd Skarbowy w Nowym Sączu w interpretacji indywidualnej z 16 stycznia 2007 r. (nr PP/443-140/06). Z kolei w rozrachunkach pomiędzy inkasentem a gminą czynność poboru opłaty miejscowej, za którą jednostka otrzymuje wynagrodzenie w formie 10% prowizji od zainkasowanych wpływów, stanowi – moim zdaniem – świadczenie usług na rzecz gminy i tym samym podlega opodatkowaniu tym podatkiem. Czynność tę jednostka powinna zatem udokumentować fakturą VAT – jeżeli jest czynnym podatnikiem VAT. W pozostałych przypadkach, gdy jednostka nie jest czynnym podatnikiem VAT, może to być zwykły rachunek. Zwrócić jednak należy uwagę, iż zasady opodatkowania VAT i udokumentowania opłat klimatycznych nie są uregulowane wprost w przepisach prawa. Warto w tej kwestii zwrócić się o interpretację do właściwego organu podatkowego⁴⁵.

⁴⁵ Por. T. Wołowicz, *Ewidencja w kasie fiskalnej opłaty miejscowej i uzdrowiskowej*, „Prawo Finansów Publicznych” Nr 6/2016, s. 42–44; T. Wołowicz, *Ewidencja należności z tytułu podatków lokalnych w organie podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” Nr 8/2015, s. 13–15 oraz T. Wołowicz, *Ewidencja i dokumentowanie w kasie fiskalnej opłat lokalnych*, „Finanse Komunalne” Nr 12/2014, s. 61–64.

Ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu opłaty miejscowej i uzdrowskiej

W literaturze ulgi podatkowe⁴⁶ oraz zwolnienia najczęściej wymienia się – obok podmiotu, przedmiotu, podstawy opodatkowania i stawek – jako element konstrukcji podatku. Analiza budowy, funkcji, a także charakteru ulg i zwolnień prowadzi jednak do wniosku, iż z punktu widzenia konstrukcji podatku są one formą redukcji jednego lub kilku wyżej wymienionych elementów lub samej kwoty podatku, nie zaś niezależnym od innych piątym elementem⁴⁷. Ulga podatkowa jest to możliwość obniżenia podstawy opodatkowania, a tym samym wysokości podatku. Jest ona związana z ponoszeniem przez podatnika udokumentowanych wydatków na wskazane przez ustawodawcę cele. Z punktu widzenia zakresu obowiązywania, ulga podatkowa może mieć charakter przedmiotowy (gdy dotyczy wszystkich podatników płacących określony podatek), bądź podmiotowy (gdy jest przyznawana na podstawie obowiązujących przepisów na indywidualny wniosek podatnika).

Ulgi uznaniowe są wkomponowane w dany podatek i stanowią prawo każdego podatnika spełniającego warunki wymagane do skorzystania z danej ulgi. Ulgi nagradzają określone zachowania, stwarzają korzystny klimat ekonomiczny, sprzyjający bądź określonym wydatkom, bądź zmniejszający niechęć do ponoszenia pewnych ciężarów⁴⁸. Zdarza się, że w niektórych przypadkach należności z tytułu obciążeń podatkowych mogą stanowić zagrożenie dla działalności przedsiębiorców. Istniejące obecnie instytucje uwzględniają nie tylko trudności podatnika wiążące się z obowiązkiem uiszczenia należności podatkowej, ale przede wszystkim stwarzają podatnikowi możliwość legalnego zmniejszenia obciążeń finansowych. Ogólnie przywileje można podzielić na te, które oznaczają całkowitą lub częściową rezygnację organu podatkowego z daniny oraz na preferencje dotyczące terminu i sposobu płatności. Ulgi możemy również podzielić na indywidualne i powszechne. Przyznanie indywidualnych przywilejów wymaga przeprowadzenia przez organ podatkowy odpowiedniego postępowania podatkowego, a w konsekwencji – wydania decyzji administracyjnej. Natomiast przyznanie określonej grupie podmiotów przez Ministra Finansów ulg nie wymaga przeprowadzenia postępowania i dokonywane jest w formie rozporządzenia.

Organ podatkowy, na wniosek podatnika w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może:

1. odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę opłaty na raty,

⁴⁶ Autorzy traktują opłaty i podatki jako zobowiązania tożsame z punktu widzenia przepisów Ordynacji podatkowej i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ustawa Ordynacja podatkowa nie definiuje wprost pojęcia podatku i opłaty.

⁴⁷ W. Nykiel, *Ulgi i zwolnienia podatkowe – podstawowe cechy*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, pod red. A. Pomorskiej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 95.

⁴⁸ J. Żyżyński, *Podatki pośrednie i bezpośrednie – problemy i fakty*, „*Ekonomista*”, nr 5/2002, s. 743.

2. odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości z tytułu opłaty wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki określone w decyzji, o której mowa w art. 53a o.p.,
3. umorzyć w całości lub w części zaległości z tytułu opłat, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Umorzenie zaległości z tytułu opłaty powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość główna.

Odroczenie terminu oznacza jego przesunięcie na datę późniejszą niż ta, która wynika z przepisów prawa podatkowego. Trzeba jednak pamiętać, że odroczenie terminu płatności podatku (opłaty) może nastąpić jedynie przed jego końcowym upływem. Zatem jeśli podatnik chciałby, aby organ podatkowy odroczył mu termin płatności podatku, wniosek z tą prośbą musi złożyć przed jego upływem. Organ skarbowy może także umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe (z tytułu opłat), odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Po spełnieniu pewnych warunków przywilej skorzystania z tego typu ulg przysługuje również osobom prowadzącym działalność gospodarczą.

Warto parę słów poświęcić na analizę warunków, jakie Ordynacja podatkowa stawia przed podatnikiem, który chce ubiegać się o ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych. Po pierwsze, podatnik musi złożyć do organu podatkowego odpowiedni wniosek, na podstawie którego organ podatkowy podejmie decyzję, czy ulgę podatnikowi przyzna czy też nie. Po drugie, taki wniosek powinien zawierać m.in. podstawę prawną, a także uzasadnienie prośby zawartej we wniosku. Ważny interes podatnika lub ważny interes publiczny może być różnie rozumiany. Dlatego do wyjaśnienia tych pojęć warto posłużyć się orzecznictwem sądowym⁴⁹.

W stosunku do zaległości podatkowej mogą być stosowane jedynie przepisy dotyczące umorzenia w całości lub w części zaległego podatku (opłaty). Instytucja umorzenia zaległości w zakresie zobowiązań podatkowych została uregulowana w art. 67 o.p. Zarówno Minister Finansów, jak i organy podatkowe mogą w szczególnie uzasadnionych okolicznościach umorzyć w całości lub części zarówno należność główną, jak i odsetki za zwłokę. Umorzeniu mogą również podlegać same odsetki. W przypadku, gdy organ podatkowy umarza zaległość tylko w części, umorzeniu z mocy samego prawa podlegają w takiej samej części odsetki za zwłokę (proporcjonalnie). Może również wystąpić sytuacja, iż organ podatkowy dokona umorzenia odsetek w większej części niż główna zaległość podatkowa (opłatowa). Umorzenie zaległości jest prawem, a nie obowiązkiem organów

⁴⁹ Ważny interes podatnika to sytuacja, gdy z powodu nadzwyczajnych przypadków losowych nie jest on w stanie uregulować (uiszczać) zobowiązań podatkowych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2003 r., sygn. akt SA/Sz 945/01). Okoliczność, że w czasie prowadzenia działalności gospodarczej podatnik zaniedbał terminowego wpłacania podatków (opłat), nie może być utożsamiana z ważnym interesem podatnika (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 września 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1540/99; niepublikowany).

podatkowych. Umorzeniu nie podlegają koszty egzekucyjne oraz należności przypadające od płatnika lub inkasenta.

Użycie przez ustawodawcę określenia „może umorzyć” oznacza, iż organ podatkowy jest uprawniony do działania według tzw. uznania administracyjnego. Organom podatkowym nie wolno jednak korzystać z uznania administracyjnego w sposób całkowicie dowolny. Organy podatkowe są zobowiązane przy wydawaniu takiej decyzji dokładnie zbadać i wyjaśnić całość zebranego w toku postępowania materiału dowodowego. Uważa się, iż stosowanie instytucji umorzenia powinno być uzasadnione jedynie w przypadkach, które zostały spowodowane działaniem czynników, których podatnik nie był w stanie przewidzieć, na które nie miał wpływu i które są niezależne od sposobu jego postępowania⁵⁰. Trzeba pamiętać, że umorzenie nie jest typową ulgą, gdyż umorzonego zobowiązania się nie spłaca. Umorzenie można uznać za nieefektywny sposób wygasania zobowiązań podatkowych (daninowych).

Decyzja o umorzeniu bądź odmowie umorzenia wraz z odsetkami ma charakter uznaniowy, co oznacza, że do organu administracji państwowej należy wybór jednego z możliwych sposobów rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc organ administracyjny stwierdzi, iż w sprawie nie zachodzą przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, przepis ten w ogóle nie może mieć zastosowania. Dopiero wystąpienie powyższych przesłanek nakazuje rozważenie czy w ogóle, a jeżeli tak, to w jakiej części, zaległość (odsetki) może być umorzona.

Uwzględnienie wniosku podatnika o rozłożenie zapłaty podatku (opłaty) czy zaległości na raty, co do zasady, oczywiście nie stwarza po stronie organu obowiązku rozłożenia podatku (zaległości) na taką liczbę rat, jaką proponuje podatnik. W każdym jednak razie organ powinien przeprowadzić dokładną analizę stanu materialnego podatnika w celu rozłożenia zapłaty podatku (zaległości podatkowej) na taką liczbę rat, która byłaby możliwa do zapłaty w aktualnej sytuacji finansowej podatnika. Także raty zapłaty zaległości podatkowej (opłatowej) powinny być dostosowane do możliwości finansowych wnioskodawcy. W przeciwnym razie zastosowana ulga będzie ulgą pozorną, a nie rzeczywistą, gdyż ustalone raty od samego początku będą niemożliwe do zapłacenia przez wnioskodawcę. Organ podatkowy nie ma pełnej swobody działania przy rozpatrywaniu wniosków. Przyznana organom podatkowym swoboda w rozstrzyganiu nie upoważnia do działania dowolnego. W celu wydania prawidłowego orzeczenia w sytuacji uznania administracyjnego, organ administracyjny zobowiązany jest szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki badania (postępowania).

Sądowa kontrola decyzji wydawanych w trybie art. 67a § 1 pkt. 3 o.p. sprowadza się do badania, czy wydanie decyzji zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem. Jeśli decyzja została wydana z naruszeniem

⁵⁰ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 maja 1995 r., S.A./Po 2822/93 „Lex Polonica”, CD, Warszawa 1998-2004.

przepisów o postępowaniu, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, podlega ona uchyleniu. O tego rodzaju naruszeniach prawa można by mówić, gdyby organ dokonując oceny sprawy pominął istotne dla niej dokumenty lub okoliczności faktyczne, dokonał oceny dokumentów i okoliczności wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego, a także, gdyby pozostawił poza swoimi rozważaniami argumenty podnoszone przez stronę, czy też pominął istotny dla rozstrzygnięcia materiał dowodowy. Kontrola legalności decyzji wydanych w ramach uznania administracyjnego sprowadza się do badania, czy w procesie dochodzenia do tej decyzji organ podatkowy uwzględnił całokształt okoliczności faktycznych mających wskazywać na ważny interes podatnika lub ważny interes społeczny uzasadniający umorzenie zaległości podatkowej (opłatowej) lub odsetek oraz czy w ramach swego uznania nie naruszył on zasady swobodnej oceny dowodów. Należy podkreślić, że negatywne rozstrzygnięcie wniosku powinno być szczególnie przekonujące i jasno uzasadnione, zarówno jeśli chodzi o rzetelne ustalenie faktów, jak i odnośnie wykładni przepisów prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją⁵¹.

Użyte przez ustawodawcę pojęcia interesu publicznego oraz ważnego interesu podatnika są pojęciami nieostryimi. O istnieniu ważnego interesu podatnika decydują kryteria obiektywne, zgodne z powszechnie obowiązującą hierarchią ważności. Nie można go utożsamiać z subiektywnym odczuciem podatnika, że jego sytuacja życiowa czy materialna uzasadnia zastosowanie ulgi. Przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak: sprawiedliwość, równość wobec prawa, zaufanie obywateli do organów władzy itp.

Zgodnie też ze stanowiskiem wyrażonym w literaturze⁵² uznanie administracyjne istnieje wówczas, gdy administracja dla urzeczywistnienia stanu prawnego może wybierać między różnymi rozwiązaniami, gdy norma prawna nie determinuje w sposób jednoznaczny skutku prawnego, lecz pozostawia w sposób wyraźny dokonanie takiego wyboru organowi administracyjnemu. Inaczej mówiąc, ustawa pozwala na wybór następstwa prawnego, przy czym można dokonywać wyboru między dwoma lub więcej możliwościami.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie umorzenia nie może mieć charakteru dowolnego. Decyzja winna być wydana po wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy (art. 122 o.p.) w oparciu o wszechstronnie zebrany oraz rozpatrzony w sposób wyczerpujący materiał dowodowy (art. 187 § 1 o.p.) i spełniać wymogi z art. 210 § 1 o.p. Z kolei sądowej kontroli legalności decyzji podlega prawidłowość przeprowadzonego postępowania oraz badanie formalne decyzji, nie zaś zasadność

⁵¹ Wyrok z dnia 25 listopada 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, sygn. akt. I SA/Rz 523/10.

⁵² Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 200–201.

jej wydania. O uprawnieniach i obowiązkach stron postępowania wynikających z przepisów prawa materialnego rozstrzygają bowiem organy administracji, co w tym przypadku oznacza, że rozstrzygnięcie co do umorzenia przedmiotowych należności należy do kompetencji organu. Powyższe oznacza, że w pierwszej kolejności organ administracji zobowiązany jest do dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, a w drugim etapie dokonuje wyboru skutków prawnych, które ten stan rodzi⁵³.

W odniesieniu do ważnego interesu podatnika, chodzi o dokonanie takiej oceny w oparciu o kryteria obiektywizowane, a nie subiektywne przekonanie samego zainteresowanego. Uznaje się więc, że ważny interes podatnika dotyczy ochrony powszechnie aprobowanych społecznie wartości, akceptując, że szczególne miejsce w tej hierarchii zajmuje życie i zdrowie ludzkie, możliwość zarabkowania postrzegana jako środek do utrzymania podatnika i rodziny. Mieszczą się w tym przypadku wszelkie nadzwyczajne okoliczności, które wystąpiły niezależnie od podatnika, w następstwie których popadł on w zaległości w regulowaniu swoich należności publicznoprawnych.

Z kolei interes publiczny jest przesłanką odnoszącą się do wartości właściwych funkcjonowaniu całego społeczeństwa, jak sprawiedliwość, porządek publiczny rozumiany jako zaufanie do organów administracji publicznej, szeroko rozumiane działanie w interesie państwa⁵⁴.

Organ podatkowy może także z urzędu udzielać ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Dotyczy to umorzenia w całości lub w części zaległości, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej. Może to jednak nastąpić tylko w ściśle określonych sytuacjach:

1. jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne,
2. jeżeli kwota zaległości podatkowej nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym,
3. jeżeli kwota zaległości podatkowej nie została zaspokojona w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym,
4. jeśli podatnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 5000 zł i jednocześnie brak jest spadkobierców innych niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego oraz nie ma możliwości orzeczenia odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej.

⁵³ Wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, sygn. akt. I SA/Op 166/10.

⁵⁴ Wyrok z dnia 15 września 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, sygn. akt. I SA/Bd 501/10.

Umorzeniu podlega również wynikająca z decyzji kwota opłaty prolongacyjnej. Może być ona umorzona w całości lub części. Umorzenie opłaty prolongacyjnej jest możliwe jedynie do czasu wygaśnięcia decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty. W razie niedotrzymania odroczonego terminu płatności podatku lub którejkolwiek raty, następuje wygaśnięcie z mocy prawa decyzji o odroczeniu lub rozłożeniu na raty (art. 259 o.p.). Wygaśnięcie tych decyzji (w całości przy odroczeniu lub w części przy niezapłaceniu w terminie raty) skutkuje tym, że terminem płatności staje się termin określony w art. 47 § 1-3 o.p. (art. 49 § 2 o.p.). Opłata prolongacyjna w wyniku wygaśnięcia decyzji przestaje istnieć i zostaje zastąpiona odsetkami od zaległości naliczonymi od „pierwotnego” terminu płatności podatku. Wpłacona opłata prolongacyjna jest zaliczana proporcjonalnie na poczet zaległości i odsetek (zob. art. 57 § 4 o.p.).

Bibliografia

- Cienkowski M., Wołowiec T., *Opłata uzdrowiskowa w systemie danin publicznych w Polsce*, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Warszawa 2015.
- Cienkowski M., Wołowiec T., *Wybrane problemy praktyczne funkcjonowania opłaty uzdrowiskowej i miejscowej*, „Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP”, Nr 2/2014.
- Dudar G., *Komentarz do art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, <http://lexonline-02.lex.pl>.
- Dudar G., *Problemy praktyczne z wprowadzeniem i poborem opłaty uzdrowiskowej na przykładzie uchwał obowiązujących w uzdrowiskach nadmorskich*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014, Nr 6.
- Etel L., Presnarowicz G., Dudar G., *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, ABC, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., Etel L., Dowgier R., Pietrasz P., Popławski M., Presnarowicz S., *Ordynacja podatkowa. Komentarz. 4. wydanie*, LEX a Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 290–291. Komentarz do art. 32 ustawy Ordynacja podatkowa.
- Kosikowski C., Etel L., Dowgier R., Pietrasz P., Popławski M., Presnarowicz S., *Ordynacja podatkowa. Komentarz. 4. wydanie*, LEX a Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Mączyński D., *Charakter prawny decyzji podatkowej. Decyzja o odpowiedzialności podatkowej płatnika (inkasenta). Decyzja o zakresie odpowiedzialności spadkobiercy*, „Monitor Podatkowy” nr 4/2001.
- Nykiel W., *Ulgi i zwolnienia podatkowe – podstawowe cechy*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, pod red. A. Pomorskiej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Dom Organizatora, Toruń 2005.

- Olesińska A., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 września 2009 r.*, I SA/OI 455/09, ZNSA 2010, nr 4.
- Pismo z dnia 7 lutego 2011 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr NA.III-0221-2/2011.
- Pismo z dnia 11 maja 2009 r. Ministerstwa Finansów, nr PK4/8012/46/AAN/09/274.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.).
- Wołowicz T., *Odpowiedzialność inkasenta w świetle przepisów Ordynacji podatkowej*, „Prawo Finansów Publicznych” Nr 1/2016.
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2008 r., Nr 99/2008, LexPolonica nr 2331593.
- Wołowicz T., *Ewidencja księgowa opłaty miejscowej i uzdrowiskowej z perspektywy inkasenta*, „Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP”, Nr 4/2015, s. 44–50.
- Wołowicz T., *Ewidencja w kasie fiskalnej opłaty miejscowej i uzdrowiskowej*, „Prawo Finansów Publicznych” Nr 6/2016.
- Wołowicz T., *Ewidencja należności z tytułu podatków lokalnych w organie podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” Nr 8/2015.
- Wołowicz T., *Ewidencja i dokumentowanie w kasie fiskalnej opłat lokalnych*, „Finanse Komunalne” Nr 12/2014.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 1992 r., sygn. akt SA/PO 1130/91.
- Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z 11 stycznia 2008 r., sygn. akt: II FSK 1526/06.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2004 r., sygn. akt. III SA/Wa 557/04, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt. IV KK 164/02, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 1994 r., sygn., akt. SA/Gd 1726/ 94, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok z dnia 25 listopada 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, sygn. akt. I SA/Rz 523/10.
- Wyrok NSA z 11 stycznia 2008 r. (II FSK 1526/06).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 maja 1995 r., S.A./Po 2822/93 „Lex Polonica”, CD, Warszawa 1998-2004.

Wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, sygn. akt. I SA/Op 166/10.

Wyrok z dnia 15 września 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, sygn. akt. I SA/Bd 501/10.

Żyżyński J., *Podatki pośrednie i bezpośrednie – problemy i fakty*, „Ekonomista”, nr 5/2002.

Część II

Finanse w świetle badań studentów WSEI

**Opiekun naukowy:
dr hab. Adam Szafarczyk, prof. WSEI**

Podatki płaci każdy a zatem każdy na nich się zna. I powszechnym jest przekonanie, że JA to płacę za dużo, o wiele za dużo, a ONI to płacą za mało, o wiele za mało. Nie tylko nasi sąsiedzi i znajomi ale we wszystkich okolicznych państwach płaci się mniej i w znacznie dogodniejszej formie, niż w Polsce. Ponadto nic z tego nie mam. Gmina to się jeszcze o coś stara ale budżet centralny „łupie” wszystkich bezlitośnie. Takie przekonanie słyszę od lat prowadząc wykłady i seminaria dyplomowe. Studenci o tej prawdzie próbują przekonać mnie na podstawie doświadczeń własnych oraz tego co wyczytają, usłyszą lub zobaczą w środkach masowego przekazu. Zachęcam zatem do badań własnych. Niech na podstawie faktów przekonają się jak to jest w Polsce na tle innych krajów UE. Jak wygląda budżet gminy tej własnej a lepiej na tle innej o odmiennym charakterze społeczno-gospodarczym. Najciekawsze fragmenty wybranych prac prezentowane są poniżej.

Paulina Anasiak przeprowadziła rzetelną, kompleksową analizę systemów podatkowych w Polsce na tle innych krajów rozwiniętych. Wbrew potocznym odczuciom należymy do tej grupy państw. Nie plasujemy się oczywiście w czołówce ale w środku peletonu. Wynik badania jest zaskakujący. Niezależnie od szeregu różnic systemy podatkowe krajów rozwiniętych są do siebie zbliżone. Tym samym My Polacy poddani jesteśmy niemal takiemu samemu systemowi danin publicznych jak i obywatele innych państw UE.

Ewelina Szostak zbadała znaczenie podatku VAT dla budżetu UE i Polski. Jest to bardzo dogodny dla fiskusa podatek bo żadna osoba fizyczna nie wie ile go płaci. Znana jest średnia wartość VAT wynikająca z podzielenia dochodów z VAT przez liczbę płatników PIT. Paradoksalnie jest to znacznie więcej niż w przypadku PIT. VAT wysforował się na czoło dochodów podatkowych nie tylko w Polsce ale i w innych krajach. O ile niektóre partie polityczne skłonne są przekazać do dyspozycji samorządów całość wpływów z PIT i CIT o tyle żadna nie jest skłonna podzielić się z nimi wpływami z VAT. Aczkolwiek przepływ taki ma miejsce. Dokonuje się poprzez dotacje i subwencje budżetu państwa do budżetów samorządów. Oznacza to jednak, że proces decyzyjny podejmowany jest na szczeblu centralnym.

Beata Janowska dokonała analizy dochodów i wydatków dwóch gmin. Jedna z nich to gmina dużego miasta Lublina a druga małego lub średniego Chełma. Różnica w strukturze dochodów własnych i „cudzych” (czyli dotacji i subwencji) wskazuje nie tylko na różnice w potencjale gospodarczym obu ośrodków ale przede wszystkim w różnicy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego osią-

gniętego przez oba te ośrodki. Jeszcze dobitniej wskazuje na to szczegółowa struktura dochodów i wydatków.

Wioletta Sokół skoncentrowała się na analizie budżetu gminy Firlej. Jest to niemal klasyczna gmina wiejska i dystans jaki ją dzieli od dwóch wyżej wspomnianych jest zasadniczy. Bez redystrybucyjnej funkcji budżetu państwa gmina ta w zasadzie nie mogłaby funkcjonować. Jednocześnie Pani Wioletta Sokół przedstawia jaki wpływ na rozwój tej gminy mają środki pochodzące z UE. W tym sensie jest to przykład pozytywny. Środki własne są takie jakie są. Środki z budżetu centralnego są jak zwykle ograniczone. Lecz od przeszło dekady można wykorzystać inne jeszcze środki zewnętrzne. Od zapobiegliwości w tym zakresie władz lokalnych zależy zróżnicowanie funkcjonowania gmin wiejskich.

Mirosław Marek Sosnowka dokonał identyfikacji głównych programów wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa. Jest to najliczniejsza grupa podmiotów gospodarczych postawiona samotnie wobec wyzwań konkurencji i rynku. Okazało się, że nie do końca. Istnieje nader liczna grupa programów finansowych lecz skorzystanie z nich jest również wyzwaniem stojącym przed przedsiębiorcami. Zarówno w odniesieniu do ich przedsiębiorczości jak i wiedzy.

Monika Gęca przedstawiła zagadnienia związane z analizą finansową podmiotów gospodarczych. Bardzo często stoimy przed wyborem firmy. Zarówno w aspekcie inwestowania w akcje jak i zatrudnienia się. Jak porównać dwie albo więcej podmiotów. Jak dokonać wyboru o ile oczywiście mamy wybór. Sprawozdanie finansowe spółek giełdowych jest publicznie dostępne. Jak się przedrzeć przez lawinę danych statystycznych i innych informacji. To jest problem. Pani Monika Gęca prezentuje metodykę umożliwiającą dokonanie takiego porównania a zatem i zbiektywizowania wyboru.

Badania, oraz porównanie systemów podatkowych w krajach rozwiniętych na tle Polski

Paulina Anasiak

1.1. Pojęcie krajów rozwiniętych

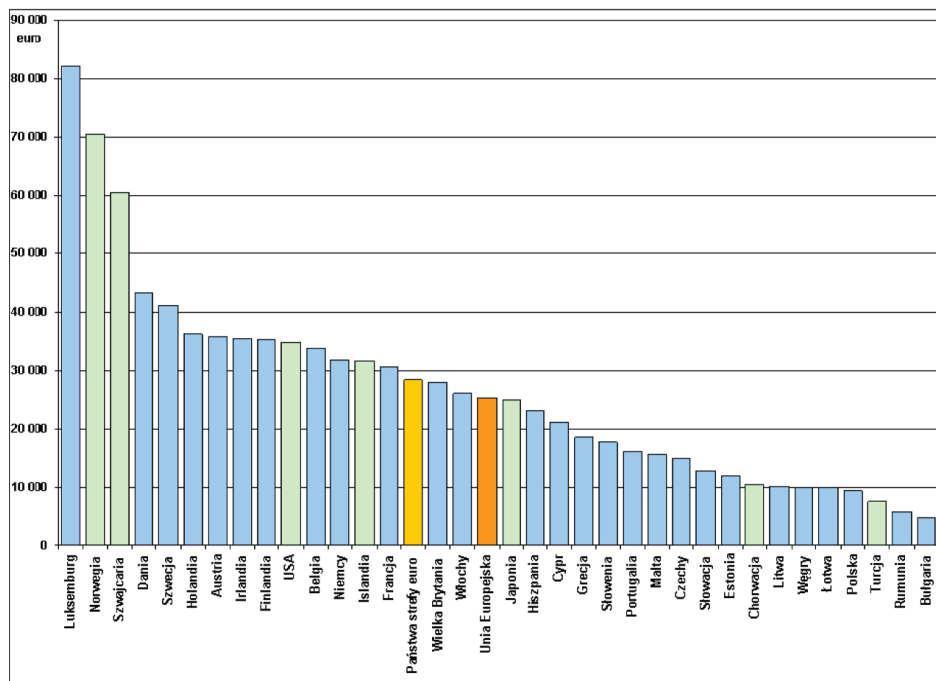
Definicje kraju rozwiniętego różnią się w zależności od badanego przedmiotu. Najczęściej terminuje się wedle kryterium ekonomicznego (dochód brutto na mieszkańca danego kraju), lub gospodarczego (wysokość uprzemysłowienia).

Państwa o wysokim poziomie rozwinięcia odznaczają się wysokością dochodu mieszkańca (około dwadzieścia tysięcy dolarów na jednego mieszkańca), przewaga usług, przetwórstwa, infrastruktura oraz aspekty społeczne czyli opieka zdrowotna, poziom zadowolenia z życia mieszkańców. Nie ma ustalonego głównego podziału na kraje rozwinięte i rozwijające się. Kolektyw państw rozwijających się cechuje się dużym poziomem zróżnicowania. Do państw rozwijających zalicza się na przykład Afryka w której to przemysł praktycznie nie istnieje, standardy mieszkaniowe oraz życiowe obywateli, są bardzo niskie.

Ostatnie pięćdziesiąt lat w gospodarce bardzo zróżnicowało poziom rozwoju gospodarczego, niektóre kraje bardzo zmniejszyły granicę pomiędzy państwami rozwiniętymi a inne zostały daleko w tyle. Regiony rozwijające się posiadają zazwyczaj kontrastującą przeszłość do krajów rozwiniętych, między innymi to : „przeszłość kolonialna, rozwarstwienie dochodów, wysoki poziom ubóstwa, rolniczy charakter gospodarki, dualizm gospodarczy i technologiczny (współistnienie sektora tradycyjnego i nowoczesnego), szybki wzrost populacji, wysokie tempo urbanizacji, niepełne wykorzystanie siły roboczej, ograniczone zdolności instytucjonalne, degradacja środowiska naturalnego.”

Obecnie kraje rozwinięte terminuje się jako „globalna północ” a państwa w trakcie rozwoju jako „rozwijające się południe”. Do obliczania poziomu rozwinięcia używa się wskaźnika PKB na jednego mieszkańca lub w przypadku wzrostu społeczno-ekonomicznego HDI (Human Development Index). Drugi wskazany wskaźnik został stworzony w 1993 roku przez Organizację Narodów Zjednoczonych do wykazania różnic pomiędzy państwami.

Wykres 1. „Różnice wskaźnika PKB na 1 mieszkańca w 2011 r. w wybranych krajach.”



Źródło: A.Noga, D.Stos, T. Karpowicz, *Przedsiębiorczość w praktyce*, EduGate, Poznań 2014 roz. 2.6, <http://www.podrecznik.edugate.pl/2-funkcjonowanie-gospodarki-rynkowej/2-6-wzrost-i-rozwoj-gospodarczy-panstwa/> (Dostęp : 07.04.2017)

Na wskaźnik HDI składa się : „spodziewana długości życia, przeciętna liczba lat edukacji otrzymanej przez mieszkańców w wieku 25 lat i starszych, oczekiwanej liczby lat edukacji dla dzieci rozpoczynających proces kształcenia oraz dochodu narodowego w przeliczeniu na mieszkańca”¹.

Badania prowadzone zostały na podstawie danych Eurostatu. Europejski Urząd statystyczny utworzony został w 1972 roku z siedzibą w Luksemburgu. Zajmuje się sporządzaniem danych statystycznych pomagających podjąć decyzję w sprawach europejskich, oraz prognozować na temat przyszły wydarzeń związanych między innymi z gospodarką państw członkowskich.

Za pomocą wykresu przedstawiono zróżnicowanie PKB względnie wybranych krajów jak i ujednoliconych grup. Poddane analizie zostały wybrane państwa oraz odrębnie kraje strefy euro, Unia Europejska jako oddzielnie wspólne ogniwo. Badanie wskazuje na miażdżącą przewagę Luksemburgu nad innymi państwami. Jednym z ostatnich krajów na wykresie znajduje się Polska, plasując się przed Turcją Rumunią oraz Bułgarią.

¹ A. Noga, D. Stos, T. Karpowicz, *Przedsiębiorczość w praktyce*, EduGate, Poznań 2014 roz. 2.6

„Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju”

OCDE („ang. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, fr. Organisation de coopération et de développement économiques”) czyli międzynarodowa instytucja zrzeszająca 35 państwa wysoko rozwiniętych. Jest to instytucja o charakterze ekonomicznym, która stowarzysza trzydzieści pięć demokratycznych państw. Powstała 14 grudnia 1960 poprzez podpisanie przez 20 założycielskich Państw „konwencji o współpracy gospodarczej i rozwoju”. Na podstawie organizacji działa IEA czyli „Międzynarodowa agencja energetyczna”. Swoją siedzibę posiada w „Château de la Muette” w Paryżu.

OCDE zastąpiło „Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej”, które powstało 16 kwietnia 1948 roku, aby wspomóc gospodarkę państw, które ucierpiały w wojnach, które również korzystały z pomocy w obszarze planu Marshalla. Początkowo organizację tworzyło siedemnaście krajów Europy wspólnie z Turcją, USA oraz Kanadą. Założeniem, które przedstawiał J.F. Kennedy, było wzmocnienie sił koalicjantów Stanów Zjednoczonych, oraz połączyć wspólnotę atlantycką. Ostatnim z głównych celów organizacji, była pomoc najmniej rozwiniętym państwom ze świata. Obecnie OCDE zajmuje się wsparciem krajów w uzyskaniu coraz wyższego wskaźnika wzrostu gospodarczego, oraz ingerencja w poprawę stopy życia społeczeństwa.

Głównymi osiągnięciami prawnymi organizacji, są umowy oraz kodeksy postępowania. Instytucja nie ogranicza się tylko do państw członkowskich, ale wspomaga około 100 państw. Zasadą, która kieruje stowarzyszeniem jest równość bez względu na poziom rozwinięcia oraz potencjału. System podejmowania decyzji odbywa się na zasadzie „peer pressure” czyli sposób zrównoważonego nacisku. Zasada ta polega na wzajemnym oddziaływaniu pod presją na rządy krajów wspólnoty.

Obraz 1. Państwa założycielskie OECD.

 Austria	 Belgia
 Dania	 Francja
 Grecja	 Hiszpania
 Holandia	 Holandia
 Islandia	 Kanada
 Luksemburg	 Niemcy
 Norwegia	 Portugalia
 USA	 Szwajcaria
 Szwecja	 Włochy
 Wielka Brytania	 Turcja

Źródło. Opracowanie własne.**Obraz 2.** Państwa, która przyłączyły się do OECD oraz rok wstąpienia.

 Japonia (1964)	 Korea Południowa (1996)
 Finlandia (1969)	 Słowacja (2000)
 Austria (1971)	 Chile (2010)
 Nowa Zelandia (1973)	 Słowenia (2010)
 Meksyk (1994)	 Izrael (2010)
 Czechy (1995)	 Estonia (2010)
 Węgry (1996)	 Łotwa (2016)
 Polska (1996)	

Źródło: Opracowanie własne.

Obecnie do instytucji aspirują Litwa, Kostaryka i Kolumbia. Prowadzone są rozmowy przygotowawcze z „Chile, Izraelem, Federacją Rosyjską, Estonią i Słowenią, Brazylią, Chiną, Indią, Indonezją i Południową Afryką. Organizacja posia-

da również obserwatora takiego jak Tajwan, który z powodów politycznych nie może być pełnoprawnym członkiem OECD.

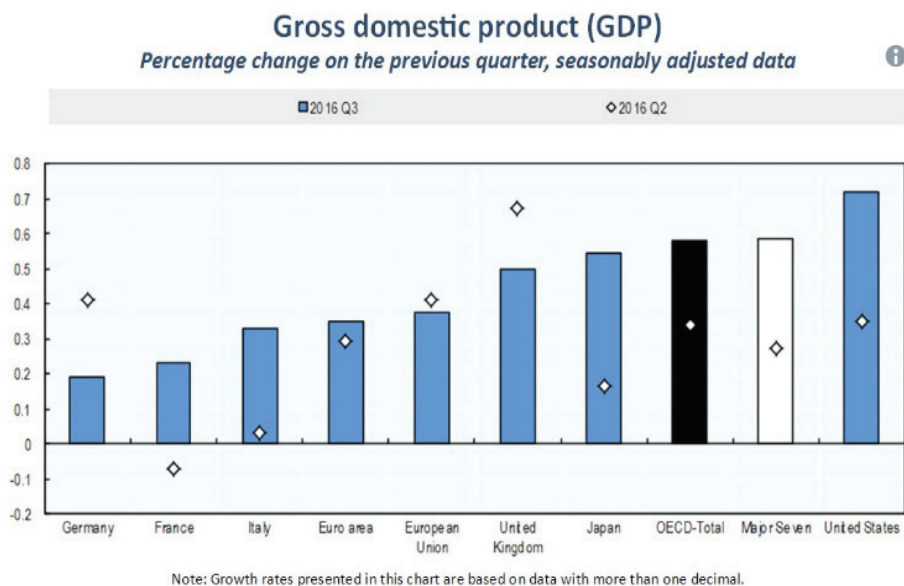
Polska jako członek OECD

Polska jest członkiem od 22 listopada 1996 roku. Dyplomatą, który wprowadził kraj do instytucji jest Mieczysław Szostak. Zobowiązanie jakie przyjęło państwo, aby zostać pełnoprawnym członkiem było :

- a. „Przepływ kapitału,
- b. Bieżące transakcje niewidoczne,
- c. Inwestycje zagraniczne,
- d. Polityka ekologiczna,
- e. Polityka podatkowa”.

Zaakceptowanie państwa było równoważne z określeniem go jako wysoko rozwinięte. Dzięki uczestnictwu w organizacji kraj traktowano równorzędni jako partnera co otworzyło państwo szeroką drogę do rozwoju.

Wykres 2. Produkt krajowy brutto, krajów członkowskich według statystyk OECD.



Źródło: <http://www.oecd.org/newsroom/gdp-growth-third-quarter-2016-oecd.htm>
(Dostęp 07.06.2017)

Wykres 4 przedstawia PKB, które posiadają kraje członkowskie organizacji OECD. Przyrost gospodarczy w państwach członkowskich OECD znacznie przyspieszył co uplasowało Polskę dużo ponad średnią. Polska jak również inne państwa członkowskie muszą poddać się wnikliwej analizie makroekonomicznej, która

przeprowadzana jest co roku. Wedle statystyk Polska jest najdłużej pracującym narodem w stosunku do innych krajów europejskich. Rodacy przepracowują w ciągu roku aż 1963 godziny.

1.2. Stawki wybranych podatków w Polsce, Wielkiej Brytanii oraz w Niemczech

„Stawka podatkowa to relacja wartości podatku do podstawy opodatkowania, czyli informuje podatnika jaką część dochodu lub jaką kwotę musi zapłacić z tytułu podatku.

Biorąc pod uwagę technikę obliczania wartości podatku, stawki podatkowe dzielą się na:

- kwotowe, które bezpośrednio określają wielkość należytego podatku (np. w podatku od nieruchomości).
- Procentowe, które określają, jaką część podstawy opodatkowania stanowi zobowiązanie podatkowe (np. w podatku dochodowym i od osób fizycznych).²

Stawki podatkowe w Polsce

Stawki podatku akcyzowego w Polsce wyrażane są w :

- „kwocie na jednostkę wyrobu,
- procencie podstawy opodatkowania,
- procencie maksymalnej ceny detalicznej,
- kwocie na jednostkę wyrobu i procencie maksymalnej ceny detalicznej.”

Tabela 1. Stawki akcyzy w Polsce na wybrane towary.

Stawki akcyzowe na wybrane towary.	
Benzyna	1.540,00 złotych /1.000 L
Olej napędowy	1.171,00 złotych/1.000 L
Energia elektryczna	20,00 złotych/1 MWh
Alkohol etylowy	5.704,00 złotych/ 1 hl 100% vol
Piwo	7,79 złotych/1 hl od stopnia Plato
Wino	158,00 złotych/1 hl
Papierosy	206,76 złotych/1.000 szt i 31,41% ceny detalicznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie. R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016

Tabela numer 2 przedstawia stawki akcyzy na wyszczególnione produkty. Podatek dochodowy w Polsce posiada dwa progi 18% oraz 32%. Na podatnika pierwszy

² M. Podstawka, *Finanse, instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2010. s. 252.

próg podatkowy nałożony jest wtedy kiedy jego przychód nie był większy niż 85,528 złotych. Osiemnastu procentową stawkę pomniejsza się rocznie o 528.02 złotego (46,33 złotego miesięcznie). Drugi próg podatkowy nalicza się gdy przychód podatnika był większy niż 85,528 złotych. Przykładowo, gdy podstawa do opodatkowania wynosi 95 000 złotych mnożymy przez 18% kwotę 85,528 złotych a na 9,472 złotych nakładany jest próg podatkowy 32%. Podmioty, które w danym roku nie zarobiły powyżej 3,091 złotych zwolnione są z płacenia podatków dochodowych.

Podatek od nieruchomości w Polsce

Stawkę podatku od nieruchomości nakłada się kwotowo lub procentowo. Budynki ich części oraz powierzchnie gruntowe obejmuje się stawką kwotową natomiast budowle obarczane są procentowo. Maksymalne stawki ustanawiane są przez Ministra Finansów.

Tabela 2. Wartości maksymalne podatku od nieruchomości w latach 2010–2016.

Przedmiot opodatkowania	Podstawa opodatkowania	Maksymalna stawka podatku						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Grunty								
a) związane z działalnością gospodarczą, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	1 m ² powierzchni	0,77	0,80	0,84	0,88	0,89	0,90	0,89
b) pod jeziorami oraz zajęte podziemiaki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych/pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych ¹⁷	1 ha powierzchni	4,04	4,15	4,33	4,51	4,56	4,58	4,58
c) pozostałe grunty	1 m ² powierzchni	0,39	0,41	0,43	0,45	0,46	0,47	0,47
2. Budynki lub ich części								
a) mieszkalne		0,65	0,67	0,70	0,73	0,74	0,75	0,75
b) związane z działalnością gospodarczą oraz części budynków mieszkalnych zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	1 m ² powierzchni użytkowej	20,51	21,05	21,94	22,82	23,03	23,13	22,86
c) zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	1 m ² powierzchni użytkowej	9,57	9,82	10,24	10,65	10,75	10,80	10,68
d) budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	1m ² powierzchni użytkowej	4,16	4,27	4,45	4,63	4,68	4,70	4,65
e) pozostałe (np. garaże wolnostojące) oraz budynki zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	1m ² powierzchni użytkowej	6,88	7,06	7,36	7,66	7,73	7,77	7,68
3. Budowle (od wartości bieżącej)	wartość	2%						

Źródło: M. Podstawka, *Finanse, instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, Wyd. PWN, Warszawa 2010.

Tabela 2. przedstawia wysokości stawek podatkowych w zależności od gruntu oraz budynku i jego częściach. Stawkę nalicza się od 1 m² powierzchni, 1hektara powierzchni lub jak w podpunkcie drugim od 1m² powierzchni użytkowej.

Stawki podatków w Niemczech

Produkty objęte akcyzą mogą być nakładane na firmę lub być uiszczane przez kupującego. Akcyza jest podstawą podatku Vat i obarczana jest kontrolą akumulacyjną „np. 10 € + 20 € benzyna-podatek energetyczny+ 19% podatku od sprzedaży od 30 EUR = 35,70 euro).”

Tabela 3. Stawki akcyzowe w Niemczech.

Produkty energetyczne (EnergieStG) i prądu (StromStG)	
obiekt kontrolny	stopa opodatkowania
benzyna	654.50 euro do 1000 litrów
Olej napędowy,	470.40 euro do 1000 litrów
prąd	20,50 € za jedną megawatogodzinę
Tytoń (TabStG) – od 01.01.2015 aż 14.02.2016	
obiekt kontrolny	stopa opodatkowania
papierosy	19.636 centów za jednostkę sprzedaży detalicznej ceny
Piwo (BierStG)	
obiekt kontrolny	stopa opodatkowania
piwo	za hektolitr piwa 0,787 € za stopień Plato
Wina, produkty pośrednie (SchaumwZwStG)	
obiekt kontrolny	stopa opodatkowania
wino musujące	136 EUR za hektolitr

Źródło: Stawki podatku akcyzowego http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchsteuern/Grundsatzliche-Regelungen/Verbrauchssteuersaetze/verbrauchssteuersaetze_node.html (Dostęp 10.04.2017)

Tabela numer 4 ukazuje stawki akcyzowe w Niemczech na wybrane produkty. Stawka podatku i składki na ubezpieczenie jest bardzo podobna jak w innych krajach Unii Europejskiej i wynosi ok 40% z wynagrodzenia pracownika. Przykładowo przy miesięcznej wypłacie netto w wysokości 1600 euro pracodawca musi zapłacić 3000 euro. Zatrudniony z wynagrodzenia płaci około 900 euro do Skarbu Państwa. W Niemczech obowiązuje progresywny system opodatkowania. Podatek dochodowy generuje się z miesięcznego dochodu osoby fizycznej i jest pomniejszony o zwolnienia i ulgi.

Tabela 4. Niemieckie stopy podatku od dochodów osobistych.

Stopa podatkowa na rok 2011	Podstawa opodatkowania (EUR/rok)
0%	do 8.004
14%	8.004 - 52.881
42%	52.882 - 250.730
45%	od 250.731

Źródło: <http://niemcy.studentnews.pl/s/3291/68442-Podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych-w-Niemczech.htm>, (Dostęp 10.042017)

Tabela numer 5 przedstawia stopy opodatkowania dochodu osobistego w Niemczech. Przy rocznym dochodzie w wysokości 8.004 euro za rok podatek wynosi 0%. Małżeństwa zwolnione są z podatku do wysokości 16.009 euro rocznie. Analogicznie do wyższych dochodów stawka podatku wzrasta maksymalnie do 45%.

Podatek od nieruchomości (Grundsteuer) naliczany jest od gruntu. Płacony zazwyczaj przez osoby zamieszkujące daną nieruchomość. Podstawowa stawka to 0,35% od wartości nieruchomości. Wysokość podatku wzrasta w zależności od walorów danej posiadłości to jest lokalizacja, widok itd. Opłaca się również fundusz remontowy, wywóz śmieci i tym podobne.

Stawki podatkowe w Wielkiej Brytanii

Podatek dochodowy (Income Tax) nakładany jest na zarobki, emerytury, czynsze za wynajmowane mieszkanie, od zysku z akcji oraz od wypłat z funduszy powierniczych. Po odliczeniu zwolnień i ulg stawki naliczane są wedle ustalonych stawek.

Tabela 5. Wysokość podatku dochodowego w Wielkiej Brytanii.

Progi podatkowe	Podatek od dochodów innych niż z oszczędności
Od £0 do £2,560 Stawka początkowa od dochodów z oszczędności	Niedostępna
Od £0 do £35,000 Stawka podstawowa	20%
Od £35,000 do 150,000 Stawka podwyższona	40%
£150,001 lub więcej Stawka nadprogramowa	50%

Źródło: <http://www.podatek.org.uk/income-tax> (Dostęp 11.04.2017)

Tabela numer 5 przedstawia stopy opodatkowania podatku dochodowego w Wielkiej Brytanii. Przy dochodach od 0 do 2,560 funtów na podatnika nie jest

nałożony obowiązek podatkowy przy dochodach z oszczędności. Obowiązek podatkowy pojawia się przy stawce podstawowej od 0 do 35000 funtów i wynosi 20%. Oprócz podatku należy opłacić podatek na ubezpieczenie społeczne.

Większość towarów i usług w Wielkiej Brytanii obciążona jest stawką 20%. Do 2011 roku stawka Vat wynosiła 17,5%. Brytyjskie prawo reguluje stawkę obniżoną na przykład na foteliki dziecięce w wysokości 5%. Produkty takie jak buty dziecięce czy gazety i czasopisma nie są objęte opodatkowaniem. Aby obliczyć stawkę Vat należy pomnożyć stawkę przez kwotę netto następnie wynik dodajemy do kwoty netto i otrzymujemy wynik brutto. Wysokość akcyzy w zależności od surowców wynosi od 0% do 4,5%, półproduktów 2–14%, produkty gotowe w wysokości 3%–20%, produkty rolne obliczane są w zależności od danego produktu.

Tabela 6. Stawki akcyzy na wybrane produkty w Wielkiej Brytanii.

Piwo	£19.08 /1hl
Wino	£28.74/l
Papierosy	£208,00/1000sztuk
Benzyna, olej napędowy, biodiesel i bioetanol	57,95 pence na litr

Źródło: <https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowance-excise-duty-alcohol-duty/alcohol-duty-rates-from-24-march-2014> (Dostęp 11.04.2017)

Tabela numer 6 przedstawia stawki akcyzy w Wielkiej Brytanii na wybrane produkty. Podatki od nieruchomości w Wielkiej Brytanii naliczane są w zależności od ich wartości. Główny wpływ na ich wartość ma lokalizacja, infrastruktura, widok i tym podobne. Średni podatek od nieruchomości w 2011 roku wyniósł 1200 funtów. Przy założeniu wartości nieruchomości ok 40 tysięcy funtów należy liczyć podatek w wysokości około 850 funtów na rok.

1.3. Podsumowanie badań

Polski system podatkowy nie różni się znacząco od podatków w Niemczech czy w Wielkiej Brytanii. Największe różnice w systemie podatkowym zauważamy w podatku od nieruchomości w Wielkiej Brytanii oraz w Niemczech, gdzie występuje podatek regresywny, katastralny. Natomiast w Polsce związany jest on z rozmiarami działki, na której znajduje się obiekt.

Przeprowadzone badania wskazały iż pod względem podatkowym Polskę można zaliczyć do krajów sprawnie rozwijających się i zbliżających się do Wielkiej Brytanii i Niemiec. Polska zostaje w tyle obok Łotwy i Turcji pod względem PKB na jednego mieszkańca. Polska od 1960 roku należy do organizacji OECD, która zrzesza kraje rozwinięte. Przez uczestnictwo w instytucji ma szansę na szybszy

rozwój dzięki wzmożonemu importowi, oraz eksportowi. Członkowie zobowiązani, są do pomocy państwom mniej zamożnym w tym Polsce.

Polski system podatkowy zakłada iż przy dochodzie nie większym niż 85,528 złotych należy zapłacić podatek w wysokości 18% natomiast przy zarobku większym niż pierwszy próg należy uiścić podatek w wysokości 32%.

Niemiecki system podatkowy zakłada iż do kwoty zarobku 8,004 euro podatnik jest zwolniony z opłaty natomiast od 8.004 – 52.881 państwo nalicza podatek w wysokości 14% następnie przy dochodach w przedziale 52.882 – 250.730 podatnik ma obowiązek podatkowy w wysokości 42% i analogicznie przy zarobionych od zarobionych 250.731 i więcej należy zapłacić do Skarbu Państwa 45% i jest to ostatni najwyższy próg podatkowy od podatku dochodowego osób fizycznych.

W Wielkiej Brytanii zapisane, są cztery progi podatkowe podatku dochodowego i jest to od £0 do £2,560 nie jest naliczany podatek natomiast już przy zarobku od £0 do £35,000 należy już zapłacić 20%, kolejny próg powstaje przy £35,000 do 150,000 i wynosi 40%, ostatni czwarty próg zaczyna się od £150,001 i do każdej większej kwoty należy zaliczyć podatek 50%.

Podatek od osób fizycznych w Polsce jest najniższy i wynosi 18%–32% w porównaniu do Niemiec przy 14%–42% i w Wielkiej Brytanii przy 20% a 50%.

Stawki akcyzowe w zależności od przedmiotu liczone są w litrach hektolitrach i sztukach. Badane zostały główne podmioty podatku akcyzowego czyli piwo, wino, papierosy oraz benzyna. Polacy w stosunku do stopnia PKB na jednego mieszkańca muszą uiszczać dużą opłatę w porównaniu do obywateli Wielkiej Brytanii oraz Niemiec. Wartość akcyzy za piwo mierzy się od jednego hektolitra zawartości stopnia Plato. Polska posiada 7,79 złotych/1 hl od stopnia Plato, natomiast Niemcy za hektolitr piwa zapłacą 0,787 € za stopień Plato w Wielkiej Brytanii akcyza mierzona jest w hektolitrach za piwo bez generalizacji na słabe lub mocne Anglii zmuszeni są zapłacić 19,08 funta.

Podatek od nieruchomości w Polskim systemie podatkowym liczy się procentowo lub na jednostkę miary gruntu natomiast w państwie Wielkiej Brytanii lub Niemiec wysokość liczy się w jednostkach opodatkowując walory danej nieruchomości.

Porównując system podatkowy Polski względem Niemiec oraz Wielkiej Brytanii jesteśmy w stanie znaleźć więcej wad niż zalet.

Główną wadą jest nieczytelność, przez posiadanie bardzo zawiłych przepisów prawnych w zestawieniu do Wielkiej Brytanii, która posiada klarowny oraz prosty system podatkowy dający zwykłemu „Kowalskiemu” swobodną możliwość korzystania z przywilejów podatkowych, jak i poprawnemu interpretowaniu nakazów, zakazów oraz obowiązków. Niemiecki system podatkowy jest zawiły lecz bardziej przejrzysty niż Polski. Poprzez swoją skomplikowaną formułę oraz często błędną interpretację łatwo jest oszukać skarb państwa na przykład przy podatku VAT.

Zakończenie

Celem pracy licencjackiej było wykazanie różnic Polskiego systemu podatkowego w konfrontacji do systemu jakim posługuje się Wielka Brytania oraz Niemcy.

Dzięki badaniom przeprowadzonych metodą porównawczą przedstawione zostały różnice w wybranych podatkach. Badania przeprowadzono na podstawie podatku od nieruchomości, dochodowego od osób fizycznych oraz akcyzy.

Główną przyczyną występowania dużych rozbieżności jest przede wszystkim ogromna różnica w wysokości PKB na jednego mieszkańca. Przez ten czynnik Polska zostaje w tyle. Znacząca rozbieżność w systemach podatkowych jest w podatku od nieruchomości gdzie w krajach rozwiniętych używany jest podatek regresywny natomiast w Polsce jest to z góry narzucona stawka naliczana od powierzchni nieruchomości. Polski system podatkowy przewiduje wysokość stawki podatkowego w wysokości pierwszego progu 18% i drugiego 32% natomiast w Niemczech najniższa stawka naliczanego podatku od 14% do 45% zjednoczone królestwo pośród trzech państw uczestniczących w badaniach posiada najwyższy podatek ponieważ od 20% do 50% dochodów od osób fizycznych. Podatek akcyzowy różni się i zazwyczaj podawany jest w różnych od siebie jednostkach.

Podsumowując Polski system podatkowy względem Wielkiej Brytanii i Niemiec znacząco różni się pod względem podatku od nieruchomości, jak również ma najniższe stawki podatku dochodowego od osób fizycznych względem tych krajów. Rozbieżności zauważamy również w przejrzystości Polskiego systemu podatkowego wedle podatników.

Porównując przepisy prawne w Wielkiej Brytanii Polsce i Niemczech to rodacy muszą najbardziej borykać się z niezrozumiałym oraz nie czytelnym językiem podatkowym. Prawo jakie obowiązuje w Polsce poszerza szarą strefę oraz umożliwia sprawne okradanie skarbu Państwa. Nieprzyjazny i zawiły system podatkowy przyczynia się do błędnych interpretacji prawa co skutkuje karą dla podatnika za błędne wypełnienie obowiązków podatkowych.

Poprzez brak jednolitej stawki podatkowej Vat spotykamy się z niejasnymi sporami w prawie podatkowym np. „co jest samochodem ciężarowym”. Wadą są również wysokie stawki, które nie kiedy zmuszają pracodawcę do zamknięcia działalności lub wkroczenia w szarą strefę jak również uczestnictwo w innych patologiach podatkowych na przykład wyłudzenie podatku.

Poprzez podnoszące się stawki państwo Polskie musi się liczyć z wysokimi kosztami wynikającymi ze wzmożonej kontroli przedsiębiorstw.

Bibliografia

Podstawka M., *Finanse, instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2010.

Wolański R., *System podatkowy w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Źródła internetowe

Stawki podatku akcyzowego w Niemczech. http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchsteuern/Grundsatzliche-Regelungen/Verbrauchsteuersaetze/verbrauchsteuersaetze_node.html (Dostęp 10.04.2017).

Niemieckie stopy podatku od dochodów osobistych. <http://niemcy.studentnews.pl/s/3291/68442-Podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych-w-Niemczech.htm>, (Dostęp 10.04.2017).

Wysokość podatku dochodowego w Wielkiej Brytanii. <http://www.podatek.org.uk/income-tax> (Dostęp 11.04.2017).

Stawki akcyzy na wybrane produkty w Wielkiej Brytanii. <https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowance-excise-duty-alcohol-duty/alcohol-duty-rates-from-24-march-2014> (Dostęp 11.04.2017).

Analiza znaczenia podatku VAT dla budżetu Unii i państw członkowskich

Ewelina Szostak

Dokonanie analizy stawek VAT i wysokości zwolnień w poszczególnych krajach pozwala porównać jakie jest faktyczne obciążenie VAT konsumpcji w różnych europejskich systemach podatkowych. Natomiast analiza zmian stawek podatku od wartości dodanej na przestrzeni lat wskaże na stabilność podatkową VAT w niektórych krajach. Równie istotną kwestią jest w jakim stopniu podatek od wartości dodanej zasila budżety państw członkowskich i samej Unii Europejskiej, a także nierozzerwalną częścią tego problemu jest luka podatkowa będąca sygnałem ostrzegawczym dla organów podatkowych odnośnie kwot, które powinny być rzeczywistym dochodem państwa z tytułu podatku VAT.

1.1. Podatek od wartości dodanej w dochodach budżetu ogólnego UE

Budżet ogólny Unii Europejskiej jest instrumentem, w którym dla każdego roku budżetowego ujmuje się łączne kwoty niezbędnych dochodów i wydatków. Określany jest jako fundusz o charakterze redystrybucyjnym i ponadpaństwowym, co wyraża się tym, iż zasilany jest przez dochody z własnych źródeł, a nagromadzone środki wydatkowane są na określone cele¹. Zasilanie budżetu z zasobów własnych oznacza, że niedopuszczalne jest zaciąganie pożyczek na pokrycie ewentualnej różnicy pomiędzy dochodami a wydatkami.

Budżet Unii Europejskiej charakteryzuje się szczególną strukturą dochodów, co odróżnia go od budżetów narodowych. Jest finansowany ze środków własnych Wspólnoty, pobieranych i wpłacanych przez państwa członkowskie. Wielkość dochodów nie zależy od dobrowolnej decyzji państw członkowskich, lecz wynika z Decyzji Rady z dnia 26 maja 2014 roku w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej².

Dochody budżetu ogólnego UE składają się z następujących elementów:

- zasoby własne, w skład których wchodzi: tzw. tradycyjne zasoby własne (*traditional own resources* – TOR), dochody z tytułu VAT, dochody powiązane z DNB (poprzednio z PNB), czyli dochody określane jako tzw. czwarte

¹ R. Lipniewicz, *Docelowo system VAT...*, s. 261.

² Decyzja Rady 2014/335/UE, Euratom z 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz. Urz. L. 168, 07.06.2014), Art.1.

źródło, dochody pochodzące z wszelkich nowych obciążeń wprowadzonych w ramach wspólnej polityki zgodnie z traktatem WE lub traktatem Euratom,

- pozostałe dochody, mające marginalne znaczenie w budżecie (udział ok. 2%)³.

Tradycyjne zasoby własne składają się z ceł handlowych, ceł rolnych i opłat cukrowych. Określenie „tradycyjne” wiąże się z tym, że to właśnie z tych źródeł najwcześniej zaczęto pozyskiwać środki na finansowanie działań. Do budżetu wpływa 80% kwot uzyskanych przez państwa członkowskie z opłat i ceł, pozostałe 20% zatrzymywane jest przez państwa członkowskie jako koszty poboru⁴.

Wpłaty z tytułu VAT. Podstawą ustanowienia tego źródła dochodów była decyzja Rady z 21 kwietnia 1970r., natomiast wpłaty rozpoczęły się w 1979 r. kiedy tradycyjne środki własne przestały wystarczać na finansowanie budżetu Wspólnotowego. „Jako podstawa do naliczenia wpłaty służy teoretyczna zharmonizowana podstawa opodatkowania VAT⁵, która nie może przekroczyć wartości 50% DNB danego państwa członkowskiego⁶”.

Na przestrzeni lat dokonywano zmian odnośnie jednolitej stawki, od której obliczana była kwota podatku VAT przekazywanego do budżetu Unii Europejskiej. Decyzją z 1970 r. ograniczono maksymalną stawkę bazową VAT do 1% określonej podstawy. W maju 1985 r. podwyższono stawkę do 1,4% z 1 stycznia 1986 r., co zbiegło się z przystąpieniem Hiszpanii i Portugalii do UE. Wzrost ten miał pokryć koszty rozszerzenia. W kolejnej decyzji w sprawie systemu zasobów własnych z 31 października 1994 r. zaplanowano stopniowy powrót limitu do 1% w latach 1995–1999, przede wszystkim dlatego, aby zachować sprawiedliwy podział. Natomiast decyzją z 2000 r. w sprawie systemu zasobów własnych obniżono maksymalną stawkę do poziomu 0,5% zharmonizowanej i wyrównanej podstawy VAT⁷. Decyzją Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. ustalona została jednolita stawka poboru zasobów podatku VAT na poziomie 0,30% oraz stawki obniżone dla Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji na lata 2007–2013⁸. Na lata 2014–2020 jednolita stawka zharmonizowanej podstawy VAT nie ulega zmianie (jedynie Niemcy, Holandia i Szwecja zasilą budżet Unijny stawką 0,15%)⁹. Zmiany które zostały wprowadzo-

³ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej...*, s. 142.

⁴ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Budżet Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 8. (dostępny na stronie <https://www.ms.gov.pl/resource/5188d047-3f5a-4226-9279-8e209c3c7557:JCR>).

⁵ W związku z tym, iż w Unii Europejskiej podatki VAT nie są na jednakowym poziomie, stosując specjalne algorytmy, oblicza się teoretyczną zharmonizowaną (ujednoliconą) podstawę VAT, aby możliwe było obliczenie wysokości wpłaty do budżetu UE dla każdego państwa członkowskiego.

⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Budżet Unii Europejskiej*, op. cit., s. 8.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l34011&from=PL>

⁸ Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L. 163, 23.06.2007), Art. 2.

⁹ Decyzja Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz. Urz. L. 168, 07.06.2014), Art. 2.

ne przyczyniły się do bardziej sprawiedliwego obciążenia krajów członkowskich, uwzględniającego stan ich zamożności.

Środki pochodzące z VAT nie są środkiem własnym w dosłownym znaczeniu, są natomiast oparte na podatku nakładanym na poziomie krajowym i przedstawiają jedynie sposób obliczania wkładu finansowego danego kraju członkowskiego.

Czwarte źródło (*fourth resource*), czyli wpłaty państw członkowskich kalkulowane z tytułu dochodu narodowego brutto, wprowadzone zostały w 1988 r.¹⁰. Celem jego istnienia jest pokrycie wydatków budżetowych, które nie zostały sfinansowane za pomocą tradycyjnych źródeł oraz wpływów z tytułu VAT w danym roku budżetowy. Wielkość wpłaty jest kalkulowana corocznie według procedury ustalonej przez Komisję Europejską. Źródło to uzupełnia brakujące dochody budżetowe, czyli pozyskiwane z niego środki umożliwiają niedopuszczenie do deficytu budżetowego¹¹. Składka od DNB pozwala na bardziej sprawiedliwe obciążenie państw członkowskich, proporcjonalnie do ich potencjału gospodarczego.

Inne przychody. Budżet jest finansowany również z innych, mało znaczących źródeł np.: podatków i potrąceń od dochodów pracowników, odsetek bankowych, zwrotów z tytułu niewykorzystanej pomocy unijnej, odsetek za zwłokę oraz salda za poprzedni okres obrachunkowy. Ich udział w dochodach budżetu ogólnego Unii nie jest wysoki (od paru lat jest to ok. 1%)¹².

Poza wymienionymi kategoriami dochodów budżetu ogólnego Unii Europejskiej należy się również odnieść do wprowadzonego w 1984 r. **rabatu brytyjskiego**. To system, zgodnie z którym Wielkiej Brytanii, w wyniku złożonych obliczeń wykonywanych przez Komisję Europejską, przysługuje zwrot ok. 2/3 ujemnej pozycji netto. Podstawowym powodem tej sytuacji było korzystanie w ograniczonym stopniu przez Wielką Brytanię ze wsparcia Unii ze względu na mały sektor rolny, przy jednocześnie wysokich środkach odprowadzanych do budżetu Unii z tytułu PNB i VAT. Pozostałe państwa Unii pokrywają rabat, co powoduje, że jego ciężar ponoszą kraje mniej zamożne w stosunku do gospodarki Wielkiej Brytanii. Natomiast cztery zamożne państwa: Austria, Holandia, Niemcy i Szwecja pokrywają tylko 1/4 przypadających na nie kwot finansowania rabatu, a więc mają swoisty „rabat od rabatu brytyjskiego”¹³.

¹⁰ Początkowo wpłaty oparte były na produkcie narodowym brutto. Następnie pojęcie produktu narodowego brutto (PNB) zostało zastąpione pojęciem dochodu narodowego brutto (DNB).

¹¹ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*..., s. 148.

¹² Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Budżet Unii Europejskiej*, op. cit., s. 8.

¹³ *Tamże*, s. 10.

Tabela 1. Dochody budżetu Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej w wybranych latach

Lata	Struktura dochodów budżetu (w %)				Dochody w mld Euro
	Tradycyjne zasoby własne	Podatek VAT	Czwarte źródło	Pozostałe	
1979	50,2	48,2	-	1,6	14,60
1988	28,5	59,7	10,1	1,7	41,84
1993	19,8	52,8	25,0	2,4	65,7
1998	16,7	39,7	41,4	2,2	82,3
2000	16,5	38,0	40,5	5,0	92,7
2004	11,9	13,4	66,6	8,1	103,5
2007	14,9	15,4	68,5	1,2	115,4
2010	12,8	12,0	73,4	1,2	122,3
2013	14,1	11,3	73,4	1,2	132,8
2016	12,9	13,1	72,9	1,1	143,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, s. 142 oraz na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Z powyższej tabeli wynika, iż w analizowanym okresie nastąpiły zmiany struktury dochodów budżetowych, które były efektem działania wielu czynników. Rosnące dochody budżetu w wielkościach absolutnych (z 14,6 mld Euro w 1979 roku do 143,8 mld Euro w 2016 roku) wynikają przede wszystkim z rozszerzenia się Unii Europejskiej oraz rozszerzenia zakresu działań wspólnych.

Wpłaty z tytułu VAT okazały się być bardzo wydajnym źródłem- jego udział w dochodach budżetowych, w momencie wprowadzenia wynosił 48,2%. W latach następnych sukcesywnie wzrastał, przez co stał się głównym źródłem dochodów budżetowych. Dominująca pozycja wpływów z tytułu VAT utrzymywała się do roku 1997, po czym, w roku następnym najważniejszym źródłem finansowania budżetu stały się bezpośrednie wpływy powiązane z DNB. W kolejnych latach zmniejszał się udział źródła z tytułu VAT w tworzeniu budżetu EU. W 2004 r. w dochodach budżetu udział tych wpływów ukształtował się na poziomie 13,4% i tendencja ta utrzymywana jest przez lata następne.

Podsumowując, budżet Unii Europejskiej znacznie różni się od budżetu narodowego, który w istotny sposób wpływa na politykę gospodarczą danego kraju. Wynika to z zasady równowagi stanowiącej iż dochody i wydatki muszą być rów-

ne. Na utrzymanie tej zasady oddziałują wpłaty państw członkowskich kalkulowane z tytułu DNB, uzupełniają one brakujące dochody budżetowe, czyli pozyskiwane z tego źródła środki umożliwiają niedopuszczenie do deficytu budżetowego. Są one obecnie najważniejszym źródłem dochodów budżetu ogólnego EU. Jednakże do 1997 roku tytuł ten przypadał dochodom z tytułu podatku VAT. Od tego czasu udział podatku VAT w dochodach budżetu UE spadał i obecnie wynosi 13,1% (2016 rok).

1.2. Stawki podatku VAT stosowane w krajach Unii Europejskiej

Podatek od wartości dodanej w krajach Unii Europejskiej podlega największej harmonizacji. Jest to podatek, który jest zawarty w cenie produktu bądź usługi i w znacznym stopniu wpływa na popyt konsumpcyjny, inwestycyjny oraz na wielkość sprzedaży oferowanych przez przedsiębiorstwa produktów i usług. W stosunku do podatku VAT poszczególne państwa stosują oprócz stawki podstawowej stawki obniżone na określone produkty bądź usługi, co związane jest ze stosowną polityką społeczno-gospodarczą.

Chociaż VAT jest pobierany w całej Europie to każde państwo samo ustala swoje stawki tego podatku. Jak wspomniano wcześniej, kraje członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane zostały do stosowania stawki podstawowej podatku VAT nie niższej niż 15% oraz wprowadzono możliwość używania jednej lub dwóch stawek obniżonych w stosunku do określonych towarów i usług (nie niższych jednak niż 5%). Górna granica, natomiast nie została ustalona. Jak do tej pory, w takim stopniu udało się zharmonizować poziom stawek podatku od wartości dodanej w Unii Europejskiej.

Od powyższej reguły stosowania stawek podatku VAT w państwach członkowskich UE występują dość liczne wyjątki. Przykładami mogą być:

- Niektóre kraje, np. Hiszpania mogą zastosować dla wybranych towarów i usług stawkę super obniżoną (super zredukowana) do wybranych towarów i usług.
- Państwa członkowskie, które stosowały obniżone stawki w dniu 01 stycznia 1991 roku mogą w dalszym ciągu je stosować, do niektórych towarów i usług niekwalifikujących się do stawki obniżonej, pod warunkiem, że nie będą niższe niż 12%.
- W niektórych państwach część towarów i usług jest całkowicie zwolniona z podatku VAT – zastosowanie ma stawka zerowa¹⁴.

¹⁴ http://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/buy-sell/vat-rates/index_pl.htm

Tabela 2. Stawki podstawowe podatku VAT w państwach UE w latach 2006–2016

Kraj	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Austria	20	20	20	20	20	20
Belgia	21	21	21	21	21	21
Bułgaria	20	20	20	20	20	20
Chorwacja	22	22	23	25	25	25
Cypr	15	15	15	17	19	19
Czechy	19	19	20	20	21	21
Dania	25	25	25	25	25	25
Estonia	18	18	20	20	20	20
Finlandia	22	22	23	23	24	24
Francja	19,6	19,6	19,6	19,6	20	20
Grecja	19	19	23	23	23	23
Hiszpania	16	16	18	21	21	21
Holandia	19	19	19	21	21	21
Irlandia	21	21,5	21	23	23	23
Litwa	18	18	21	21	21	21
Luksemburg	15	15	15	15	15	17
Łotwa	18	18	21	21	21	21
Malta	18	18	18	18	18	18
Niemcy	16	19	19	19	19	19
Polska	22	22	22	23	23	23
Portugalia	21	20	21	23	23	23
Rumunia	19	19	24	24	24	20
Szwecja	25	25	25	25	25	25
Słowacja	19	19	19	20	20	20
Słowenia	20	20	20	20	22	22
Węgry	20	20	25	27	27	27
Włochy	20	20	20	21	22	22
Wielka Brytania	17,5	15	17,5	20	20	20
Średnia UE	19,5	19,5	20,5	21,3	21,5	21,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2016*, European Commission.

Z powyższej tabeli wynika, że na przestrzeni dziesięciu lat, w większości krajów Unii Europejskiej wysokość stawki podstawowej podatku od wartości dodanej wzrosła. Zdecydowanym liderem są Węgry, gdzie wysokość stawki VAT podwyższono o 7 pkt proc. Biorąc pod uwagę początek i koniec badanego okresu, ewidentny wzrost nastąpił również w Hiszpanii o 5 pkt proc, na Cyprze i w Grecji o 4 pkt proc. Z analizy średnich stawek VAT wynika, że największy wzrost nastąpił w roku 2010 i mniejszy w 2012 r. Restrykcyjna polityka fiskalna i podwyższenie podatków VAT związane były z kryzysem finansowym jaki rozpoczął się pod koniec 2007 r. Rządy krajów członkowskich chciały w taki sposób zasilić dochody budżetowe. Do państw utrzymujących podstawową stawkę podatku VAT na niezmiennym poziomie należą: Austria, Belgia, Bułgaria, Dania, Malta i Szwecja.

cja. Wyjątkowym przypadkiem jest Rumunia, w której nastąpiły dwie radykalne zmiany stawki podatku VAT w badanym okresie. Po podwyższeniu stawki z 19% do 24% zdecydowano się na jej ponowne obniżenie w roku 2016 do poziomu 20%. Sytuację w Polsce można określić na stosunkowo stabilną – na przestrzeni dziesięciu lat nastąpił wzrost stawki VAT o 1 pkt proc. Początkowa zmiana ta planowana była na okres przejściowy, jednak stawka 23% obowiązuje po dzień dzisiejszy.

Tabela 3. Stawki podatku VAT stosowane przez kraje UE (w %, stan na 01.01.2016)

Kraj	Kod	Stawka podstawowa	Stawka obniżona	Stawka super-zredukowana	Stawka przejściowa
Austria	AT	20	10/13	-	13
Belgia	BE	21	6/12	-	12
Bułgaria	BG	20	9	-	-
Chorwacja	HR	25	5/13	-	-
Cypr	CY	19	5/9	-	-
Czechy	CZ	21	10/15	-	-
Dania	DK	25	-	-	-
Estonia	EE	20	9	-	-
Finlandia	FI	24	10/14	-	-
Francja	FR	20	5,5/10	2,1	-
Grecja	EL	23	6/13	-	-
Hiszpania	ES	21	10	4	-
Holandia	NL	21	6	-	-
Irlandia	IE	23	9/13,5	4,8	13,5
Litwa	LT	21	5/9	-	-
Luksemburg	LU	17	8	3	14
Łotwa	LV	21	12	-	-
Malta	MT	18	5/7	-	-
Niemcy	DE	19	7	-	-
Polska	PL	23	5/8	-	-
Portugalia	PT	23	6/13	-	13
Rumunia	RO	20	5/9	-	-
Szwecja	SE	25	6/12	-	-
Słowacja	SK	20	10	-	-
Słowenia	SI	22	9,5	-	-
Węgry	HU	27	5/18	-	-
Włochy	IT	22	5/10	4	-
Wielka Brytania	UK	20	5	-	-

Źródło: VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2016, European Commission.

Z powyższej tabeli wynika, że między państwami członkowskimi istnieją duże różnice, zarówno jeśli chodzi o liczbę stosowanych stawek, jak i ich wysokość. Według stanu obowiązującego na 1 stycznia 2016 r. można wskazać na następujące cechy stawek VAT w 28 krajach Unii Europejskiej:

- jedna stawka VAT występuje tylko w Danii, wszystkie pozostałe kraje stosują także stawkę zredukowaną, 5 krajów stosuje stawkę superzredukowaną i 5 krajów również stawkę przejściową;
- najwyższa stawka standardowa (podstawowa) wynosi 27% i jest stosowana tylko przez jeden kraj – Węgry;
- najniższa stawka podstawowa wynosi 17% i występuje w Luksemburgu, natomiast żaden z krajów nie stosuje minimalnej podstawowej stawki VAT nakładanej przez Unię Europejską (15%);
- stawka zredukowana kształtuje się na poziomie od 5% (Chorwacja, Włochy, Cypr, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Rumunia, Wielka Brytania) do 18% (Węgry);
- średnia stawka podstawowa podatku VAT w Unii Europejskiej wynosi 21,46%. W 11 krajach członkowskich zastosowano stawkę wyższą od średniej (Dania, Irlandia, Grecja, Chorwacja, Włochy, Węgry, Polska, Portugalia, Słowenia, Finlandia i Szwecja). Tylko 4 kraje stosuje stawkę niższą od 20% (Niemcy, Cypr, Luksemburg, Malta). W pozostałych krajach wysokość stawki podstawowej podatku VAT ustalona jest na wysokości 20% i 21%.

Poza uwzględnionymi stawkami podatku VAT w tabeli 2 występuje jeszcze stawka zerowa stosowana w eksporcie do krajów trzecich oraz w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy realizowanej między zarejestrowanymi podatnikami VAT z krajów członkowskich, a także wyjątkowo stosowanej, na podstawie decyzji Rady, do niektórych grup towarów wewnątrz krajów członkowskich. Stosowanie stawki zerowej umożliwia pomniejszenie kwoty podatku VAT należnego o kwotę VAT naliczonego przy zakupach, gdyż stawka ta umożliwia potraktowanie sprzedaży jako opodatkowanej¹⁵.

W rezultacie ukształtował się system VAT obejmujący w praktyce cztery grupy stawek, choć formalnie są tylko dwie (podstawowa i obniżona), pozostałe natomiast są w stosunku do nich rozwiązaniami wyjątkowymi.

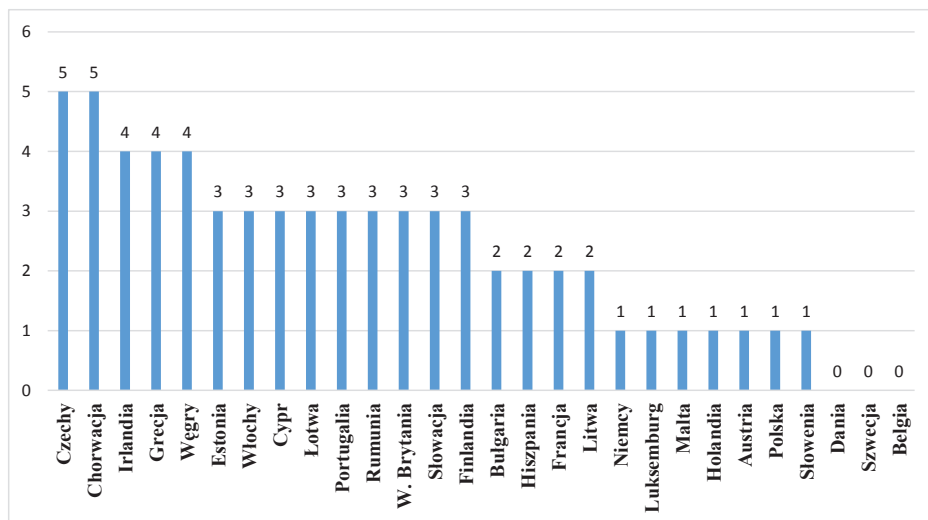
Przyjęte zasady odnośnie kształtowania stawek VAT uwzględniają odrębne preferencje państw członkowskich w tym zakresie. Mimo iż, w praktyce, w przypadku stawki standardowej różnica między najwyższym i najniższym poziomem wynosi aż 10 punktów procentowych, to zrezygnowano z całkowitego ujednolicenia stawek podatku VAT. Oznaczałoby to wzrost cen w krajach stosujących niskie stawki, natomiast w krajach stosujących wysokie stawki – spadek dochodów budżetowych.

Zestawienie Komisji Europejskiej na temat podatków VAT w Unii Europejskiej zawiera również historię wszystkich zmian stawek tego podatku w krajach członkowskich. Na potrzeby niniejszej pracy przeanalizowano część tego zestawienia, a mianowicie jak zmieniały się stawki podatku VAT w latach 2006–2016. Poniższy

¹⁵ L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski...*, s. 141.

wykras przedstawia ilość zmian stawek w państwach członkowskich Unii Europejskiej na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat.

Wykras 1. Ilość zmian w stawkach VAT w krajach Unii Europejskiej w latach 2006–2016



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2016, The evolution of VAT rates applicable in the Member States*, European Commission.

Z powyższego zestawienia wynika, że państwami z najbardziej stabilnymi systemami podatkowymi (jeśli chodzi o stawki VAT) są Dania, Szwecja i Belgia. W siedmiu państwach – Niemcy, Luksemburg, Malta, Holandia, Austria, Polska i Słowenia stawki podatku VAT zmieniane były tylko jeden raz przez ostatnie dziesięć lat. W Polsce był to rok 2011 kiedy to stawki 3/7/22 zostały podwyższone do 5/8/23 proc. W tym samym czasie czołowe miejsce zajęły Czechy i Chorwacja, gdzie dokonano po 5 zmian stawek VAT.

Rządy państw stosują różne podejścia do modyfikacji swojego systemu podatku VAT. Przykładowo, Czechy w 2012 roku podwyższyły obniżoną stawkę VAT z 10 do 14 proc., co miało pomóc sfinansować reformę systemu emerytalnego¹⁶. Następnie, w 2015 roku wprowadziły stawkę obniżoną w wysokości 10 proc., mającą zastosowanie do sprzedaży książek, farmaceutyków i preparatów dla niemowląt, zakładając, że obniżka podatku doprowadzi do zwiększenia wydatków gospodarstw domowych¹⁷. Z kolei zmiany w systemie VAT w Chorwacji mia-

¹⁶ <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Wydarzenia/czechy-planuja-podwyzszenie-stawek-vat,15262,1>.

¹⁷ http://www.gazetapodatkowa.pl/artykuly/podatki_na_swiecie_czechy_modyfikuja_system_podatku_vat-a_19400.htm.

ły głównie na celu poprawę stanu finansów publicznych. W 2013 roku deficyt budżetowy Chorwacji przekroczył 6 proc. PKB, czyli przewyższył wytyczne Unii, jak również dług publiczny osiągnął poziom ponad 60 proc PKB¹⁸.

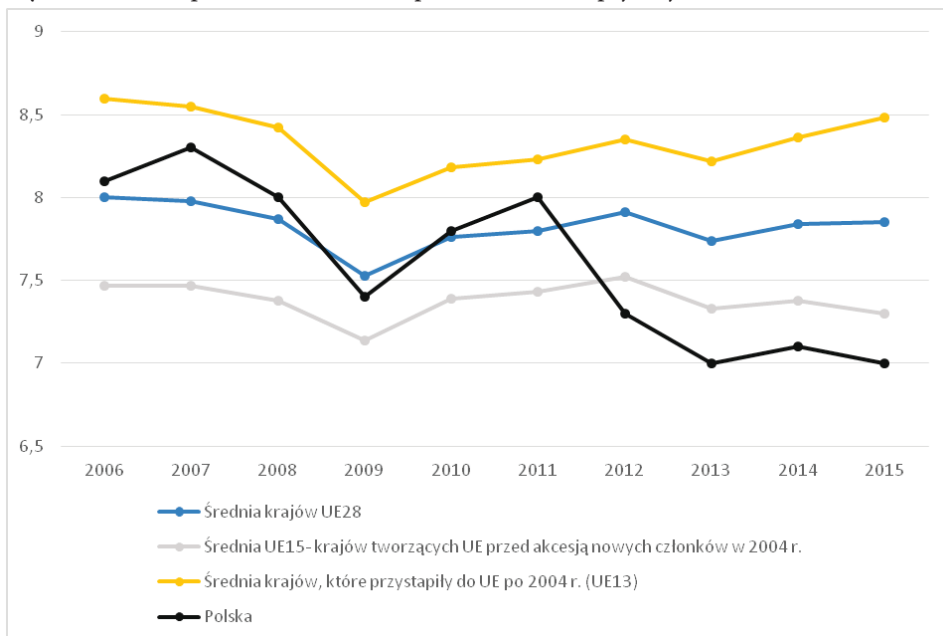
Podsumowując, należy zaznaczyć, iż zasady opodatkowania podatkiem VAT są w dużym stopniu ujednolicone w Unii Europejskiej. Jednak ustalenia co do wysokości stawek należą do samodzielnej decyzji poszczególnych państw członkowskich, przy założeniu, że stawka podstawowa nie będzie niższa niż 15%, a obniżona niż 5% co wynika z zapisów Dyrektywy 2006/112/WE. W badanym okresie wystąpił wzrost stawek podatku VAT w większości krajów Unii Europejskiej, co związane były z kryzysem finansów publicznych. Średnia stawka podstawowa podatku VAT wzrosła o 2 pkt podstawowe, a najwięcej zmian dotyczących stawki podstawowej jak i obniżonych wprowadzono w Czechach i Chorwacji, podczas gdy w Danii, Belgii i Szwecji nie wprowadzono żadnej zmiany na przestrzeni dziesięciu lat.

1.3. Wpływy z podatku VAT do budżetów krajów członkowskich

Wpływy z podatku VAT do budżetów poszczególnych krajów Unii Europejskiej zależą oczywiście od wielkości gospodarki. Dlatego też, najbardziej proporcjonalne dane pokazuje przedstawienie tej kwoty jako procenta PKB danego kraju, gdyż nie widać tu zależności pomiędzy wpływania z VAT a zamożnością państwa. W niniejszym podrozdziale zilustrowane zostaną dane dotyczące udziału podatku VAT w relacji do PKB krajów należących do Unii Europejskiej w poszczególnych latach.

¹⁸ http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/podatki_na_swiecie_chorwacja_walczy_z_defycytem_i_podnosi_vat-a_18151.htm.

Wykres 2. Udział podatku VAT w PKB państw Unii Europejskiej w latach 2006–2015 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat Statistics Explained- Tax Revenue Statistics, dostępnych na stronie www.europa.eu oraz *Taxation trends in the European Union*, Eurostat statistical books, 2014 edition, s. 179.

Ważnym miernikiem obciążenia społeczeństwa podatkiem od wartości dodanej jest jego udział w relacji do PKB. Taka relacja została zaprezentowana na wykresie 2 uwzględniającym lata od 2006 do 2015. Stosunek podatku VAT do PKB średniej wszystkich krajów członkowskich UE wynosił od 8% w 2006 r. do 7,85% w roku 2015. W latach 2006–2009 dostrzegalna była tendencja do spadku relacji VAT w stosunku do PKB wywołana kryzysem finansowym, co ostatecznie spowodowało, że w 2009 roku w analizowanych grupach relacja ta osiągnęła najniższą wartość z całego badanego okresu. Po tym czasie widoczna była tendencja do wzrostu udziału podatku VAT w relacji do PKB we wszystkich badanych grupach państw, co mogło być spowodowane wzrostem stawek podatkowych i poziomu obciążenia tym podatkiem. Znacząca jest różnica pomiędzy stosunkiem podatku od wartości dodanej do PKB państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 2004 roku w porównaniu do reszty krajów. Dostrzec można, że tendencje wzrostowe i spadkowe kształtują się podobnie w poszczególnych latach, natomiast zasadniczo średnie wielkości tej relacji były dużo większe w krajach, które przystąpiły do UE po 2004 r. Kształtuje się bowiem na poziomie powyżej 8%, podczas gdy w krajach UE15 udział ten oscyluje w granicach między 7% a 7,5%. Potwierdza

to postawiona we wstępie tezę, iż podatek VAT stanowi, w relacji do PKB, większe obciążenie dla podatników w krajach tzw. „Nowej Europy”.

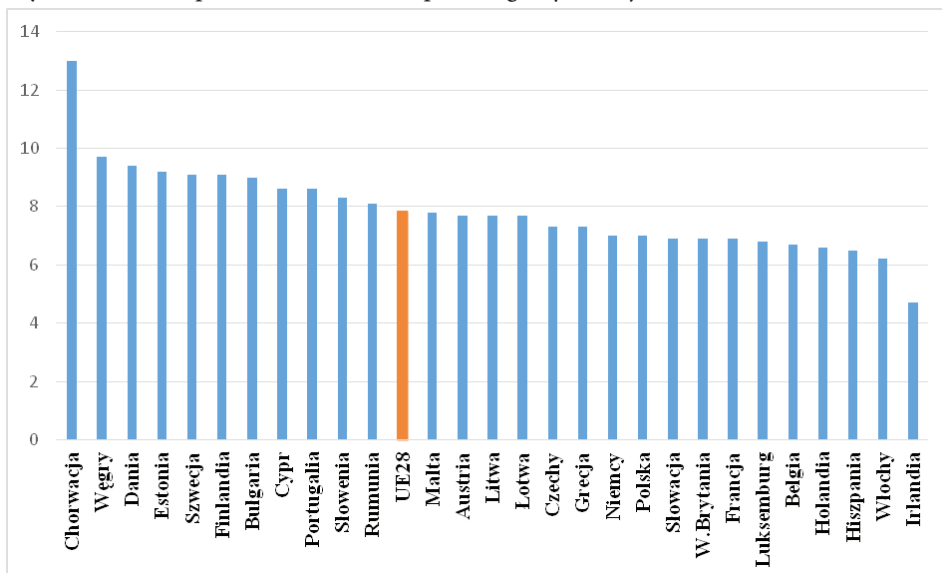
Polska na tle średniej krajów Unii Europejskiej wyróżnia się dynamicznymi wahaniami relacji VAT do PKB. Ogółem wystąpiła tu tendencja spadkowa w badanym okresie o 1,1 pkt proc., a największą regresję zanotowano w 2012 roku (o 0,7 pkt proc. w porównaniu z rokiem poprzednim), podczas gdy w pozostałych grupach w 2012 roku wystąpiła tendencja wzrostowa. Bardziej interesującym czyni to fakt, że spadek ten nastąpił po podwyższeniu stawek podatku VAT w Polsce. Wynika z tego, że podwyżki stawek nie dały pożądanego rezultatu.

Do przyczyn spadku dochodów z podatku VAT w Polsce w 2012 i 2013 roku zalicza się niekorzystne czynniki o charakterze makroekonomicznym:

- niski wzrost PKB,
- spadek tempa wzrostu spożycia prywatnego w ujęciu nominalnym,
- nominalny spadek inwestycji sektora finansów publicznych¹⁹.

Niewątpliwie jednym z czynników wpływających na dochody budżetu państwa są również oszustwa podatkowe. Poziom luki w podatku VAT zostanie zbadany w dalszej części rozdziału, co pozwoli między innymi odpowiedzieć na pytanie czy oszustwa podatkowe miały istotny wpływ na spadek dochodów budżetowych w Polsce w latach 2012 i 2013. Wracając natomiast do omawianego zagadnienia, w obecnym podrozdziale przeanalizowano także jak kształtowała się relacja podatku VAT w stosunku do PKB poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej w 2015 roku. Dane przedstawiono na poniższym wykresie.

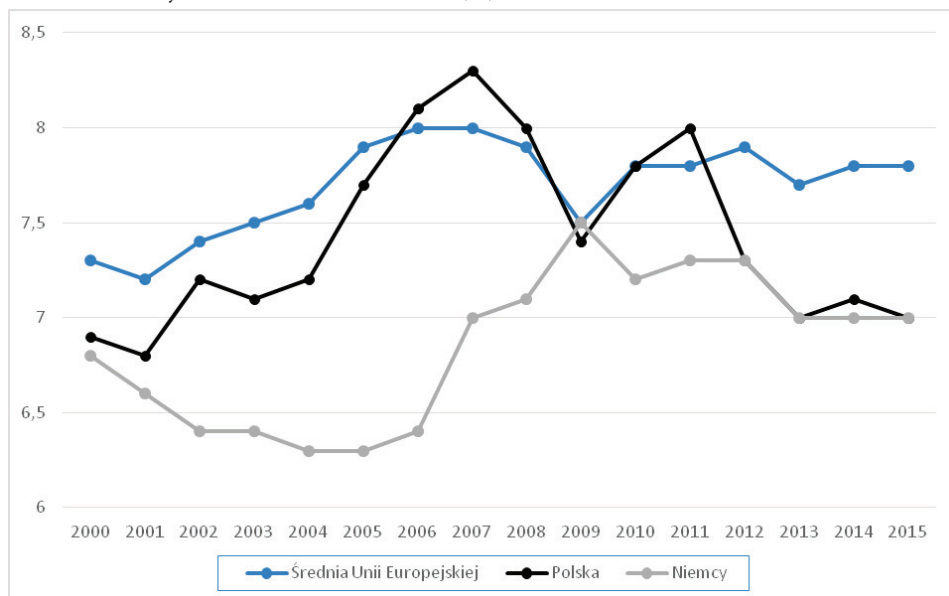
¹⁹ <http://www.rp.pl/arttykul/1154855-Ministerstwo-Finansow--w-2014-r--wpolywy-z-VAT-beda-wyzsze-niz-zaplanowano-w-budziecie.html#ap-1>.

Wykres 3. Udział podatku VAT w PKB poszczególnych krajów UE w 2015 roku (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat Statistics Explained- Tax Revenue Statistics: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics

Zróżnicowanie wpływów z podatku od wartości dodanej w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2015 roku jest duże. Relacja podatku VAT do PKB poszczególnych krajów oscyluje w granicach od 4,7% w Irlandii do 13% w Chorwacji, co oznacza, że wpływy z VAT są 2,7 razy większe w Chorwacji niż w Irlandii. Warto w tym momencie przypomnieć, że podstawowa stawka podatku VAT w obydwu krajach plasuje się powyżej średniej UE28 oraz, że znajdują się one w czołówce jeśli chodzi o ilość zmian w stawkach VAT (analizowany był okres od 2006 do 2016 roku). Drugie miejsce, jeśli chodzi o relację VAT do PKB zajęły Węgry, czyli kraj z najwyższą stawką podstawową podatku VAT w całej Unii Europejskiej. Polska znajdowała się niewiele poniżej średniej UE28, która wynosiła 7,85% w 2015 roku.

Poniżej zaprezentowano na wykresie porównanie jak kształtowały się dochody z podatku VAT w relacji do PKB w Polsce i w Niemczech na przestrzeni piętnastu lat. Niemcy to jeden z krajów założycielskich Unii Europejskiej, z największą liczbą ludności w całej Unii, wysoko rozwinięty sąsiad Polski.

Wykres 4. Relacja podatku VAT do PKB w Polsce, Niemczech i średniej Unii Europejskiej w latach od 2000 do 2015 (%)

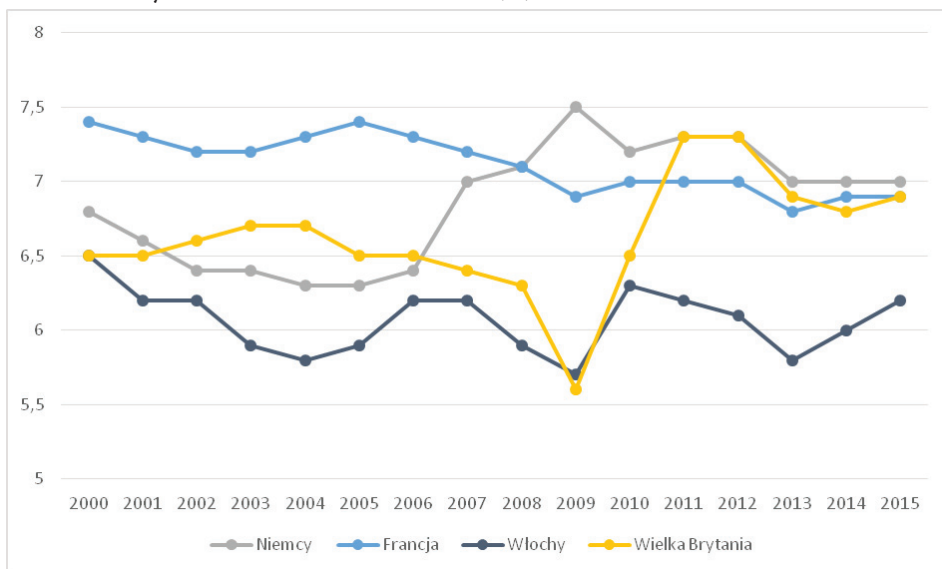
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat Statistics Explained- Tax Revenue Statistics, dostępnych na stronie www.europa.eu oraz *Taxation trends in the European Union*, Eurostat statistical books, 2014 edition, s. 179.

Biorąc pod uwagę dłuższy okres czasu niż w przypadku poprzednich zestawień można zauważyć, że dysproporcje w dochodach z podatków VAT w Polsce i Niemczech są bardzo duże. Generalnie do roku 2009 relacja podatku VAT do PKB w Polsce kształtowała się na znacznie wyższym poziomie niż w Niemczech (największą dysproporcję zanotowano w 2006 r. – 1,7 pkt proc.). Największy wzrost dochodów z VAT w Niemczech wystąpił w 2007 roku, gdy podwyższono stawkę podstawową o 3 pkt proc. W przełomowym roku 2009, kiedy to w Polsce, a nawet w całej średniej UE28 zanotowano spadek dochodów z VAT, związany z kryzysem finansowym, w Niemczech wystąpiła jego aprecjacja co w efekcie niemalże zrównało wysokości we wszystkich badanych obszarach. W ostatnich latach widoczne jest zrównanie poziomu relacji podatku VAT do PKB Polski i Niemiec.

Kolejny wykres prezentuje jak kształtował się udział podatku VAT w relacji do PKB w czterech najważniejszych państwach Unii Europejskiej tj. Niemczech, Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii w latach 2000–2015²⁰.

²⁰ Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy są państwami Unii Europejskiej zajmującymi pierwsze miejsca w rankingach krajów UE- wg. liczby ludności, wg. wynagrodzenia pracowników oraz wg. PKB w cenach rynkowych. Rankingi zostały sporządzone na rok 2012 według danych Eurostatu i dostępne są na stronie <http://euro-dane.com.pl/wydarzenia-gospodarcze-428>.

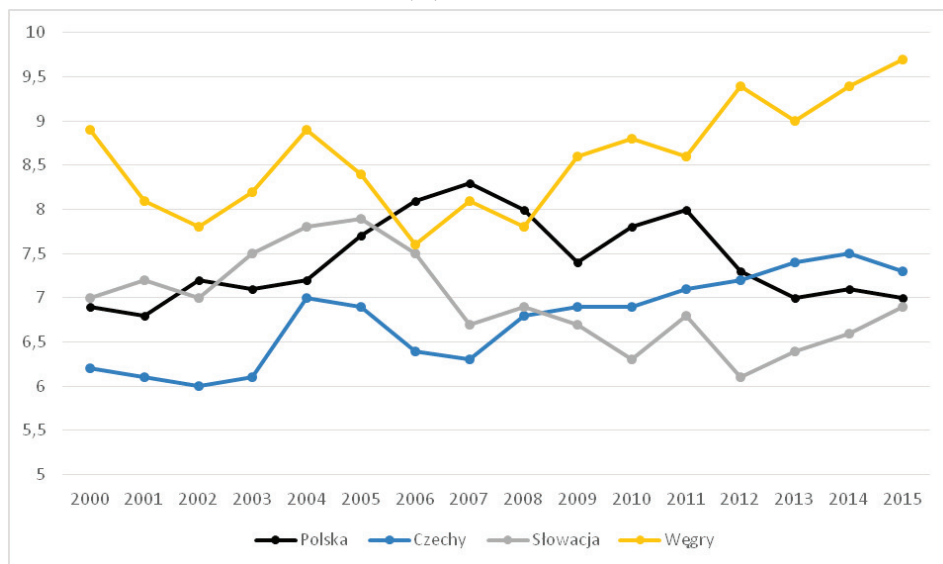
Wykres 5. Relacja podatku VAT do PKB w Niemczech, Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii w latach od 2000 do 2015 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat Statistics Explained- Tax Revenue Statistics, dostępnych na stronie www.europa.eu oraz *Taxation trends in the European Union*, Eurostat statistical books, 2014 edition, s. 179.

Biorąc pod uwagę najważniejsze państwa Unii Europejskiej widać między nimi duże zróżnicowanie. Francja charakteryzuje się największą stabilnością. Mimo ogólnego spadku w badanym okresie zauważyć można, że trend we Francji jest dużo bardziej zrównoważony niż w Wielkiej Brytanii. Wyraźnie widać, że Wielką Brytanią została najbardziej dotknięta przez kryzys finansowy, ale i najlepiej, najszybciej się z niego wybiła. Powodem tych ogromnych wahań w okresie między 2008 a 2011 rokiem, poza kryzysem finansowym, były prawdopodobnie również zmiany w stawkach VAT (patrz tabela nr 2). Włochy natomiast cechują się najniższym udziałem podatku VAT w relacji do PKB spośród badanych państw w całym okresie. W Niemczech sytuacja się poprawiła i ustabilizowała. W ostatnich latach Niemcy, Francja i Wielka Brytania odznaczają się zbliżonym poziomem relacji VAT do PKB.

Kolejny wykres prezentuje udział podatku VAT w relacji do PKB w Polsce i państwach jej bliskich bo tworzących wspólnie Grupę Wyszehradzką.

Wykres 6. Relacja podatku VAT do PKB w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech w latach od 2000 do 2015 (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat Statistics Explained- Tax Revenue Statistics, dostępnych na stronie www.europa.eu oraz *Taxation trends in the European Union*, Eurostat statistical books, 2014 edition, s. 179.

Spośród analizowanych krajów najwyższym udziałem podatku VAT w relacji do PKB cechują się Węgry, czyli państwo z najwyższą stawką podstawową podatku od wartości dodanej. Jednakże należy przypomnieć, że we wszystkich krajach podwyższono stawkę podatku VAT w analizowanym okresie. Początkowo państwa Grupy Wyszehradzkiej charakteryzowały się zróżnicowaniem i dużymi wahaniami dochodów z VAT. W ostatnich latach, natomiast wartości te zbliżają się do siebie, poza Węgrami oczywiście, których dochody są o ponad 2 pkt proc. wyższe od pozostałych państw.

* * *

Podsumowując obciążenia podatkiem VAT w relacji do PKB państw członkowskich Unii Europejskiej wyraźnie widać, że udział ten kształtował się na bardzo zróżnicowanym poziomie. Pomiedzy najwyższymi wpływami w Chorwacji i najniższymi w Irlandii było aż 8,3 pkt proc. różnicy w 2015 roku. Znaczna rozbieżność kształtuje się pomiędzy państwami, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 2004 roku w porównaniu do pozostałych krajów. Dochody z podatku VAT w krajach nowej Unii są większe.

1.4. Progi rejestracji podatku od wartości dodanej

W większości krajów UE zastosowane jest wyłączenie małych przedsiębiorstw z systemu poprzez ustalenie progu, poniżej którego nie jest wymagana rejestracja podatnika jako czynnego płatnika VAT. Oznacza to, że nie płacą podatku ale jednocześnie nie mają możliwości jego odliczenia (istnieje jednak możliwość dobrowolnej rejestracji jako płatnik VAT mimo nie przekroczenia progu rejestracji).

Tabela 5. Progi rejestracji podatku VAT w krajach UE (stan na styczeń 2016 r.)

Kraj	Kod	Waluta	Zwolnienia dla małych przedsiębiorstw	
			W walucie krajowej	Równowartość w euro
Austria	AT	EUR	30 000	30 000
Belgia	BE	EUR	15 000	15 000
Bułgaria	BG	BGN	50 000	25 565
Chorwacja	HR	HRK	230 000	30 344
Cypr	CY	EUR	15 600	15 600
Czechy	CZ	CZK	1 000 000	36 476
Dania	DK	DKK	50 000	6 696
Estonia	EE	EUR	16 000	16 000
Finlandia	FI	EUR	8 500	8 500
Francja	FR	EUR	82 200 lub 42 600 lub 32 900	82 200 lub 42 600 lub 32 900
Grecja	EL	EUR	10 000	10 000
Hiszpania	ES	EUR	Brak	Brak
Holandia	NL	EUR	Brak	Brak
Irlandia	IE	EUR	75 000 lub 37 500	75 000 lub 37 500
Litwa	LT	EUR	45 000	45 000
Luksemburg	LU	EUR	25 000	25 000
Łotwa	LV	EUR	50 000	50 000
Malta	MT	EUR	35 000 lub 24 000 lub 14 000	35 000 lub 24 000 lub 14 000
Niemcy	DE	EUR	17 500	17 500
Polska	PL	PLN	150 000	37 333
Portugalia	PT	EUR	10 000 lub 12 500	10 000 lub 12 500
Rumunia	RO	RON	220 000	49 780
Szwecja	SE	SEK	Brak	Brak
Słowacja	SK	EUR	49 790	49 790
Słowenia	SI	EUR	50 000	50 000
Węgry	HU	HUF	6 000 000	20 144
Włochy	IT	EUR	15 000 lub 20 000 lub 35 000 lub 40 000	15 000 lub 20 000 lub 35 000 lub 40 000
Wielka Brytania	UK	GBP	82 000	114 397

Źródło: http://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/buy-sell/exemptions/index_pl.htm

Poziomy progów rejestracji różnią się znacznie w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, w związku z czym państwa te można podzielić na trzy grupy:

- Mające stosunkowo wysoki próg zwolnienia (powyżej 30 000 EUR) – 14 krajów członkowskich: Austria, Chorwacja, Czechy, Francja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Włochy i Wielka Brytania.
- Mające stosunkowo niski próg zwolnienia (do 30 000 EUR) – 11 państw członkowskich: Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Węgry.

- Nie stosujące zwolnienia dla małych przedsiębiorstw – Hiszpania, Holandia i Szwecja. Oznacza to, że firmy muszą się zarejestrować od pierwszej podlegającej opodatkowaniu sprzedaży.

Istotne jest również, że progi mają zastosowanie wyłącznie dla firm z siedzibą w danym kraju, a nie dla firm z siedzibą za granicą. Podstawą prawną limitów obrotów obowiązujących przedsiębiorstwa jest Art. 34 Dyrektywy 2006/112/WE stanowiący iż:

1. Przepisy art. 33 nie mają zastosowania do dostaw towarów wysyłanych bądź transportowanych do tego samego państwa członkowskiego, w przypadku gdy jest ona państwem członkowskim zakończenia wysyłki lub transportu towarów:
 - a. Dostarczone towary nie są wyrobami podlegającymi akcyzie;
 - b. Całkowita wartość, z wyłączeniem VAT, takich dostaw dokonywanych na warunkach przewidzianych w art. 33 w tym państwie członkowskich nie przekracza kwoty 100 000 EUR bądź równowartości tej kwoty w walucie krajowej w danym roku kalendarzowym;
 - c. Całkowita wartość, z wyłączeniem VAT, dostaw towarów innych niż wyroby podlegające akcyzie dokonanych na warunkach przewidzianych w art. 33 w tym państwie członkowskim nie przekroczyła kwoty 100 000 EUR bądź równowartości tej kwoty w walucie krajowej w poprzednim roku kalendarzowym.
2. Państwo członkowskie, na którego terytorium znajdują się towary w momencie zakończenia ich wysyłki lub transportu do nabywcy może ograniczyć próg do kwoty 35 000 EUR jeżeli obawia się, że próg 100 000 EUR może prowadzić do poważnych zakłóceń konkurencji²¹.

* * *

Podsumowując, państwa członkowskie Unii Europejskiej w bardzo zróżnicowany sposób podchodzą do tematu zwolnień małych przedsiębiorstw z obowiązku rejestracji jako podatnik VAT. W związku z tym podzielono państwa na trzy grupy: stosujące wysokie progi zwolnienia, niskie progi oraz wcale nie stosujące zwolnień. Polska, razem z 13 innymi krajami, znajduje się w pierwszej grupie co jest dobrą informacją dla małych przedsiębiorstw, gdyż daje im możliwość wyboru. Zastosowanie progów jest udogodnieniem dla drobnych przedsiębiorstw.

1.5. Luka w podatku VAT

Państwa członkowskie Unii Europejskiej tracą miliardy euro dochodów z podatku VAT z powodu oszustw podatkowych i nieodpowiednich systemów

²¹ Dyrektywa 2006/112/WE, *Op. cit.*, Art. 34.

pobory podatków. Luka podatkowa VAT (*ang. VAT Gap*), która jest różnicą pomiędzy spodziewanymi a faktycznymi przychodami z podatku VAT stanowi oszacowanie utraty przychodów z powodu oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, ale również z powodu upadłości, niewypłacalności finansowych lub nieścisłości²².

Poniższa tabela prezentuje wysokość luki podatkowej w mln euro oraz jako odsetka VTTL (*ang. VAT Total Tax Liability*), czyli całkowitych zobowiązań podatkowych VAT. VTTL jest wartością oszacowaną podatku od wartości dodanej, która teoretycznie powinna być zebrana zgodnie z obowiązującymi w danym państwie przepisami podatkowymi.

Tabela 6. Luka podatkowa VAT w Unii Europejskiej w latach 2010–2014

Kraj	Mln Euro					% VTTL				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Austria	2263	2852	2184	2446	2882	9,05	10,85	8,17	8,93	10,17
Belgia	3102	3645	4467	3673	2519	10,94	12,30	14,27	11,88	8,39
Bułgaria	1050	1176	986	755	940	24,15	25,92	20,73	16,23	19,89
Chorwacja	-	-	-	-	510	-	-	-	-	8,67
Czechy	2941	2377	2932	2761	2233	22,01	17,45	20,49	19,10	16,14
Dania	2706	2899	2930	3088	2709	10,51	10,91	10,72	11,27	9,78
Estonia	149	195	217	268	181	10,58	12,50	12,59	14,67	9,58
Finlandia	1192	693	821	1140	1409	7,12	3,85	4,36	5,69	6,92
Francja	14972	13423	21186	20490	24477	9,95	8,72	12,94	12,43	14,18
Grecja	6412	8501	6068	6347	4926	28,66	36,14	30,68	33,51	27,99
Hiszpania	5795	8737	7451	8463	6214	9,13	13,52	11,62	12,16	8,88
Holandia	2193	4273	4055	5307	4956	4,89	9,31	8,86	11,12	10,40
Irlandia	1844	1690	1800	1541	1195	15,48	14,77	14,97	12,94	9,42
Litwa	1295	1462	1594	1642	1612	37,26	37,42	38,73	38,61	36,84
Luksemburg	67	84	128	116	147	2,50	2,85	3,88	3,29	3,80
Łotwa	639	792	642	584	547	34,70	36,57	29,03	25,69	23,42
Malta	308	350	385	375	351	39,23	40,25	41,62	39,20	35,32
Niemcy	19177	23235	24715	24102	23489	9,62	10,90	11,30	10,90	10,37
Polska	7135	7840	9790	9447	9301	20,62	20,85	26,06	25,38	24,08
Portugalia	2047	2204	2470	2526	2093	15,13	13,38	15,00	15,56	12,49
Rumunia	6670	6748	6501	6272	7107	41,27	37,16	36,70	34,49	37,89
Szwecja	906	1262	2333	492	489	2,61	3,33	5,81	1,24	1,24
Słowacja	2065	1765	2526	2218	2148	33,06	27,26	36,86	32,08	29,97
Słowenia	308	236	331	214	280	9,54	7,31	10,30	6,57	8,14
Węgry	2371	2357	2542	2595	2134	21,93	21,68	21,87	22,24	17,95
Włochy	33175	39289	36578	38875	36855	25,37	28,48	27,55	29,27	27,55
W. Brytania	14025	14152	16905	15705	17756	10,98	9,77	10,55	9,94	10,14
Suma	134807	152237	162537	161442	159460					
Średnia UE-27						17,93	18,21	18,68	17,68	16,28

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*

Określenie skali luki w podatku VAT, może pomóc w wypracowaniu odpowiednich środków w celu zwalczania oszustw i uchylania się od podatku od wartości dodanej oraz w monitorowaniu skuteczności tych działań.

²² https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/vat-gap_en

Badania luki podatkowej wykonywane były w skali całej Unii Europejskiej (z wyłączeniem Cypru). Według danych opublikowanych przez Komisję Europejską w 2014 roku w Unii doszło do utraty dochodów z podatku od wartości dodanej w wysokości 159,5 mld euro. Pomimo, iż luka w podatku VAT w 2014 roku zmniejszyła się o 2 mld euro w porównaniu z 2013 rokiem to jej wysokość ciągle jest nie do zaakceptowania i potwierdza potrzebę restrukturyzacji systemu VAT w UE, aby go usprawnić oraz zwalczyć oszustwa podatkowe.

Średnia wartość luki podatkowej we wszystkich państwach członkowskich wynosiła od 17,93% w 2010 roku do 16,28% w roku 2014. Odnosząc się do ostatniego roku badanego okresu, najwyższą lukę zaobserwowano w Rumunii, gdzie aż 37,89% dochodów z VAT było nieściągniętych. Dla porównania najniższa luka wystąpiła w Szwecji i wynosiła 1,24%, a w Polsce zaś 24,1%. Jednak nie we wszystkich państwach odnotowano poprawę ściągalności, ośmiu z nich nie udało się ściągnąć większej kwoty VAT niż w ubiegłym roku. Raport Komisji Europejskiej nie zawiera niestety danych dotyczących Cypru z powodu niekompletnych danych dotyczących rachunków narodowych oraz Chorwacji (jedynie dane dla 2014 roku co nie daje możliwości porównania czy sytuacja się poprawiła czy też nie). Najlepszą poprawą ściągalności może pochwalić się Łotwa (11,28 pkt proc. mniej w 2014 roku w porównaniu do roku bazowego), natomiast największa aprecjacja luki wystąpiła w Holandii (5,51 pkt proc.).

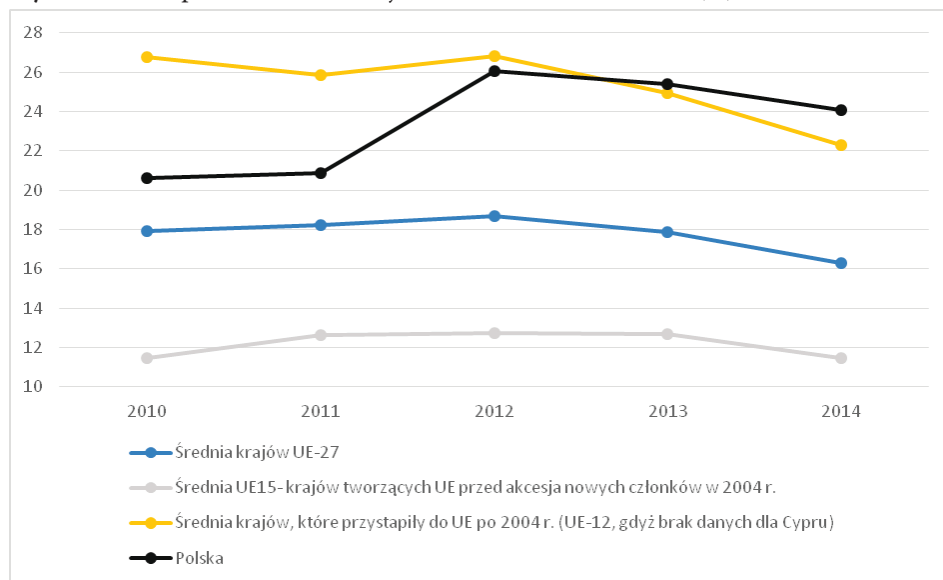
Polska luka VAT na tle krajów Unii Europejskiej plasuje się w całym badanym okresie powyżej średniej. Największy skok wartości nieściągniętego podatku VAT w Polsce zanotowano w 2012 (wzrost luki o ok 5,2 pkt proc w stosunku do 2011 r.), czyli dokładnie wtedy kiedy znacząco zmniejszył się udział podatku VAT w relacji do PKB.

Za jedną z przyczyn wzrostu luki w Polsce w 2012 roku, a zarazem możliwego źródła jej pochodzenia wskazuje się rosnące rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi wywozu i przywozu towarów pomiędzy Polską a krajami UE. Państwa Unii Europejskiej raportują więcej wywozu towarów do Polski, niż Polska sygnalizuje przywozu towarów z tych krajów. Asymetria taka występuje we wszystkich krajach UE, jednak w przypadku Polski zaobserwowano znaczny jej wzrost w 2012 roku. Podczas gdy w Polsce średni rozmiar rozbieżności wzrósł z 3% w 2006 roku do 9,5% zarejestrowanego wywozu w 2012 roku, w całej UE pozostawał na poziomie 2-3% całości wywozu. Może to oznaczać, że część transakcji nie jest ujawniana organom skarbowym, co ma związek z oszustwami w zakresie podatku VAT. Przykładem takich działań jest szeroko komentowany w mediach w 2012 roku przypadek prętów stalowych, gdzie rozbieżności sięgały przeszło 86% całości deklarowanego wywozu, a po zainteresowaniu się precedensem ze strony służb skarbowych i policyjnych wyraźnie spadły²³.

²³ *Straty Skarbu Państwa w VAT, maj 2013 roku, Raport PWC, s. 7-8.*

Kolejny wykres obrazuje jak kształtowała się wysokość luki podatkowej w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2010–2014 z podziałem na grupy.

Wykres 7. Luka podatku VAT w krajach UE w latach 2010–2014 (%)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Study and Reports on the VAT Gap in the UE-28 Member States: 2016 Final Report*.

Analizując badane grupy na wykresie można stwierdzić, że zdecydowanie niższa luka podatku VAT występuje w krajach UE15 – ok 12% i utrzymuje się na stałym poziomie. W państwach, które przystąpiły do UE po 2004 roku natomiast jest dwukrotnie wyższa i wynosi od 26,76% w 2010 roku do 22,32% w roku 2014.

Istotnym elementem składowym luki podatkowej są oszustwa w VAT, czyli wszelkie działania podatników, które dążą do ukrycia transakcji, od których powinien zostać odprowadzony podatek, w celu osiągnięcia osobistego przysporzenia materialnego. Jest to problem występujący w całej UE, niosący za sobą daleko idące negatywne konsekwencje zarówno dla poszczególnych budżetów państw członkowskich jak i ich gospodarek, uczciwej konkurencji oraz wielu innych aspektów. Dlatego walka z uchylaniem się od płacenia podatków ma kluczowe znaczenie dla sprawiedliwego i bardziej efektywnego opodatkowania.

Badanie na temat luki w podatku VAT, finansowane przez Komisję, w ramach jej działań zmierzających do reformy systemu VAT, dowodzi, że mimo iż niektóre państwa członkowskie poprawiły ściągłość, istotne postępy w tej kwestii będzie

można osiągnąć dopiero, gdy kraje członkowskie sprawią aby był bardziej odporny na oszustwa podatkowe. Oszustwa podatkowe, bowiem są sprzeczna z zasadą sprawiedliwego opodatkowania i wpływają na nieuczciwą konkurencję między przedsiębiorcami. Dlatego też, zwalczanie uchylania się od opodatkowania jest jednym z głównych priorytetów Komisji Europejskiej. Kierunki proponowanych działań modernizacji systemu VAT przedstawione zostaną w następnym podrozdziale.

1.6. Kierunki proponowanych działań modernizacji VAT-u

Konieczność modernizacji systemu VAT w UE jest niezaprzeczalna, świadczy o tym chociażby analiza luki podatkowej (tabela nr. 5), czy niezbędność dotrzymywania kroku dzisiejszej gospodarce cyfrowej i mobilnej. Dlatego też, w kwietniu 2016 roku Komisja przyjęła plan działania w sprawie VAT- w kierunku jednolitego obszaru VAT w Unii Europejskiej²⁴. Przedstawia on opinię Komisji na temat kierunku działań na rzecz modernizacji i dostosowania VAT, co doprowadzić ma do utworzenia jednolitego unijnego obszaru VAT. Określono w nim pilne działania mające na celu likwidację luki w podatku od wartości dodanej i dostosowanie systemu VAT do gospodarki cyfrowej i potrzeb MŚP.

Wspólny system VAT jest zasadniczym elementem jednolitego rynku. Obecnie system ten wymaga reformy:

- Należy ułatwić stosowanie systemu przez przedsiębiorstwa- złożoność przepisów utrudnia prowadzenie działalności, zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorstwom.
- Musi zwalczać coraz większe ryzyko oszustw.
- Musi być efektywniejszy, zwłaszcza jeśli chodzi o wykorzystanie możliwości płynących z cyfrowej technologii i ograniczenia kosztów poboru kwot należnych.
- Musi być oparty na większym zaufaniu²⁵.

Plan działania określa sposób modernizacji obecnych przepisów unijnych dotyczących podatku od towarów i usług. Główne elementy jakie zawiera komunikat Komisji dotyczący planu działania w sprawie VAT to:

Przyszedł, ostateczny unijny system VAT dla handlu transgranicznego służący ograniczeniu możliwości nadużyć. Obecny system VAT dla handlu transgranicznego zaprojektowany został jako przejściowy i nie jest zabezpieczony przed oszustwami. W związku z tym, harmonogram Komisji związany z modernizacją VAT zawarty w planie działania, przewiduje przedstawienie w 2017 roku wniosku

²⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on an action plan on VAT. Towards a single EU VAT area- Time to decide.* European Commission, Brussels, 07.04.2016. COM (2016) 148 final.

²⁵ *Tamże*, s. 3.

w sprawie docelowego systemu VAT dla handlu transgranicznego. Ten docelowy system opierał się będzie na zasadzie opodatkowania w kraju przeznaczenia towaru, jednak sposób pobierania podatków będzie stopniowo zmieniany, tak aby zapewnić coraz skuteczniejszą ochronę przed oszustwami.

Natychmiastowe i średnioterminowe środki służące zniwelowaniu luki w podatku VAT. Według planu, poziom luki w podatku VAT wymaga podjęcia działań w trzech obszarach: podwyższenie skuteczności współpracy administracyjnej, poprawa w zakresie dobrowolnego przestrzegania przepisów oraz wspólne udoskonalenie funkcjonowania europejskich administracji podatkowych. Dodatkowo gwałtowny wzrost handlu elektronicznego wymaga zastosowania nowego podejścia do poboru podatków. W ramach średnioterminowych środków, w kierunku jednolitego europejskiego obszaru VAT, plan działania przewiduje traktowanie transakcji transgranicznych tak samo jak transakcji krajowych, co zlikwidowałoby słabości systemu oraz zintegrowało egzekwowanie VAT.

W kierunku zmodernizowanej polityki w zakresie stawek VAT. Zgodnie z obecnymi przepisami państwa członkowskie obowiązują ogólne zasady dotyczące swobody w zakresie ustalania stawek VAT. Komisja zamierza usprawnić ramy regulacyjne dotyczące stawek i pozostawić w przyszłości krajom członkowskim większą swobodę w tym zakresie. Zaproponowano więc dwa warianty. Pierwszy przewiduje utrzymanie minimalnej stawki podstawowej na poziomie 15% i systematyczny przegląd wykazu towarów i usług objętych stawkami obniżonymi na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie. Drugi wariant polegałby na zniesieniu wykazu towarów i usług objętych obniżonymi stawkami i zapewnieniu państwom większej swobody jeśli chodzi o liczby stawek obniżonych i ich poziomu. Wymagałoby to jednak zwiększenia zabezpieczeń przeciw oszustwom i nieuczciwej konkurencji podatkowej. W obydwu wariantach plan działania przewiduje pozostawienie obowiązującej obecnie stawki zerowej i stawek obniżonych.

Wspieranie handlu elektronicznego i MŚP. System podatku VAT stosowany w odniesieniu do transgranicznego handlu elektronicznego jest złożony i kosztowny, co utrudnia państwom członkowskim czuwanie nad przestrzeganiem prawa. W ramach planu działania w sprawie podatku VAT, Komisja przedstawi wniosek dotyczący modernizacji i uproszczenia podatku VAT w odniesieniu do transgranicznego handlu zagranicznego oraz pakiet przepisów upraszczających VAT, który będzie miał na celu wspieranie rozwoju MŚP.

Ministerstwo Finansów w Polsce wraz z podległymi mu organami podejmuje szereg działań aby zwalczyć oszustwa podatkowe i wyeliminować wyłudzenie podatku VAT. Sposoby walki z wyłudzeniami podatku VAT w Polsce to:

1. Mechanizm odwrotnego obciążenia, który polega on na tym, że podatek VAT rozlicza nabywca a nie sprzedawca, jak to ma miejsce w standardowych transakcjach. Od 2017 roku do towarów i usług objętych mechanizmem odwrot-

- nego obciążenia dodano listę usług budowlanych. Poza tym mechanizm ten wykorzystywany jest np. na rynku energii elektrycznej²⁶.
2. Sposobem na nieuczciwych przedsiębiorców są wyższe kary. Od 1 marca 2017 za wyłudzenie nienależnego zwrotu podatku VAT grozi nawet 25 lat więzienia.
 3. Jednolity Plik Kontrolny – jest to zbiór danych zawierający informacje o informacjach gospodarczych za dany okres, przekazywany w postaci elektronicznej na żądanie organów podatkowych i organów kontroli skarbowej. Dla administracji jest to narzędzie umożliwiające szybkie przeprowadzenie czynności sprawdzających i kontroli²⁷.
 4. Pakiet paliwowy – nowe zasady rozliczania nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw silnikowych, których celem było uporządkowanie zasad przywozu paliw do kraju i uszczelnienie poboru podatku VAT. Zmiany wprowadzone 1 sierpnia 2016 roku, polegające na tym, że podmiot biorący udział w transakcji musi być zarejestrowany w Polsce sprawiają, że organy podatkowe mogą skuteczniej je kontrolować²⁸.
 5. Krajowa Administracja Skarbowa działająca od 1 marca 2017 roku, której jednym z celów jest walka z szarą strefą a działania skierowane są na odnajdywanie osób oszukujących na podatkach i w ten sposób narażających budżet państwa na straty.

* * *

Oszustwa podatkowe są problemem dotyczącym całą Unię Europejską. Niezaprzeczalnie, państwa członkowskie muszą pracować nad uszczelnieniem i zabezpieczeniem systemu podatku od wartości dodanej, aby był odporny na oszustwa podatkowe, zarówno na szczeblu unijnym jak i krajowym. Zwalczanie oszustw podatkowych wymaga ścisłej współpracy pomiędzy właściwymi organami poszczególnych państw członkowskich odpowiedzialnymi za stosowanie przepisów w tej dziedzinie. Współpraca ta istotna jest ze względu na zniesienie kontroli granicznych w ramach handlu wewnątrzwspólnotowego.

1.7. Podsumowanie

Unia Europejska, jako instytucja międzynarodowa posiada własny budżet umożliwiający realizację wyznaczonych celów. Głównymi źródłami dochodów budżetu ogólnego UE są: część dochodu narodowego brutto, przekazywana przez wszystkie państwa członkowskie, stanowiąca obecnie największe źródło dochodów do budżetu; część dochodów poszczególnych państw UE z tytułu podatku

²⁶ <http://www.rp.pl/VAT/304129995-VAT-mechanizm-odwrotnego-obciazenia-w-branzy-budowlanej.html>.

²⁷ <http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/dzialalnosc/jednolity-plik-kontrolny>

²⁸ <http://www.rp.pl/VAT/308089988-VAT-Pakiet-paliwowy-obowiazuje-od-1-sierpnia-2016.html#ap-1>.

VAT; znaczna część ceł przywozowych nakładanych na produkty spoza Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że nie zawsze najważniejszym źródłem finansowania budżetu były bezpośrednie wpływy powiązane z DNB.

Do roku 1997 dominującą pozycję wpływów zajmował podatek z tytułu VAT. Nie zmienia to jednak faktu, że podatek od wartości dodanej jest ciągle zaliczany do głównych źródeł finansowania budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

Analizując rolę podatku VAT jako narzędzia polityki fiskalnej, albowiem podatek ten w całości zasila budżety państw, konieczny był przegląd stawek podatkowych stosowanych przez poszczególne kraje członkowskie. Państwa te zobowiązane są do przestrzegania wspólnych zasad dotyczących stawek podatku VAT ujętych w unijnej dyrektywie. Harmonizacją, jak dotąd, udało się objąć stawkę podstawową podatku VAT nie niższą niż 15% oraz wprowadzono możliwość używania jednej lub dwóch stawek obniżonych w stosunku do określonych towarów i usług (nie niższych jednak niż 5%), przy czym, żaden z krajów nie stosuje stawki podstawowej na poziomie minimalnym, a najwyższa występuje na Węgrzech (od 2012 roku). Warto również wspomnieć, że średni poziom stawki VAT we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej zwiększył się o 2 pkt. procentowe w 2016 r. w stosunku do roku 2006.

Udział wpływów z tytułu podatku VAT na fiskalne dochody budżetowe państw członkowskich UE w relacji do PKB kształtował się średnio na poziomie 7,85% w 2015 roku. Widoczny był spadek dochodów z tytułu VAT spowodowany kryzysem finansowym w 2009 roku. Po tym czasie natomiast udział podatku VAT w relacji do PKB wzrastał, co wpłynęło na wzrost znaczenia tego podatku jako istotnego źródła dochodów budżetowych. Udział dochodów z podatku VAT w krajach, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 2004 roku kształtuje się na wyższym poziomie niż w pozostałych państwach.

Większość krajów Unii Europejskiej zwalnia małe przedsiębiorstwa z obowiązku rejestracji w systemie VAT i płacenia podatku, pod warunkiem, że nie stosują one również odliczenia podatku naliczonego. Podstawą prawną limitów obrotów obowiązujących przedsiębiorstwa są akty prawa krajowego zgodne z Dyrektywą 2006/112/WE. Progi rejestracyjne w państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane, ale z reguły mają na celu obniżenie obciążeń fiskalnych drobnego handlu.

Niewątpliwie znaczącym i niepokojącym zjawiskiem jest luka w podatku VAT, czyli różnica pomiędzy spodziewanymi a faktycznymi przychodami z tego podatku. Według danych opublikowanych przez Komisję Europejską w 2014 roku w Unii doszło do utraty dochodów z podatku od wartości dodanej w wysokości prawie 160 mld euro. Taka kwota powinna zasilić budżety państw członkowskich UE, a jednak tak się nie stało. Główną tego przyczyną są oszustwa podatkowe. Walka z oszustwami, usprawnienie, uszczelnienie systemu VAT odbywa się zarówno na szczeblu krajowym jak i unijnym. Komisja Europejska przedstawiła

w 2016 roku plan działania w sprawie VAT, mający na celu likwidację luki podatkowej i dostosowanie systemu VAT do gospodarki cyfrowej i potrzeb MŚP.

Bibliografia

Pozycje książkowe

Lipniewicz R., *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Lipniewicz R., *Europejskie prawo podatkowe*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.

Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Oręziak L., *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii*.

Dokumenty i akty prawne

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on an action plan on VAT. Towards a single EU VAT area- Time to decide. European Commission, Brussels, 07.04.2016. COM (2016) 148 final.

Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L. 163, 23.06.2007).

Decyzja Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz. Urz. L. 168, 07.06.2014).

Dyrektywa 2006/112/WE z dnia 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L Nr 347).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Budżet Unii Europejskiej, Warszawa 2015, dostępny na stronie <https://www.msz.gov.pl/resource/5188d047-3f5a-4226-9279-8e209c3c7557:JCR>.

VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2016, European Commission.

Strony Internetowe

www.eur-lex.europa.eu

www.europa.eu

www.forbes.pl

www.gazetapodatnika.pl

www.rp.pl

Analiza dochodów i wydatków gminy miejskiej Lublin oraz miasta na prawach powiatu Chełm w latach 2014–2016

Beata Janowska

1. Analiza dochodów gminy miejskiej Lublin oraz miasta na prawach powiatu Chełm w latach 2014–2016

Od rozwoju jednostki samorządu terytorialnego zależy wielkość jej dochodów. Większa liczba przedsiębiorców to większe wpływy z podatków. Dochody gmin to również wpływy wynikające ze sprawowaniem kontroli nad majątkiem jednostki. Znaczącą część środków finansowych, szczególnie dla biedniejszych, słabiej rozwiniętych gmin, stanowią subwencje i dotacje z budżetu państwa.

1.1. Charakterystyka gminy Lublin



Miasto na prawach powiatu Lublin należy do Województwa Lubelskiego. Jego obszar stanowi 1680 km² co stanowi 6,7% obszaru całego województwa. Gmina graniczy z powiatami takimi jak: powiat łęczyński, janowski, świdnicki, kraśnicki, krasnostawski, opolski, biłgorajski, puławski i lubartowski. Miasto na prawach powiatu znajduje się wokół miasta Lublina, które jest jednocześnie stolicą województwa.

Powiat Lubelski położony jest na terenie Wyżyny Lubelskiej i obejmuje swym zasięgiem jednostki geomorfologiczne: „Wysoczyzna Lubartowska, Płaskowyż Nałęczowski, Równina Bełżycka, Kotlina Chodelska, Wzniesienia Urzędowskie, Płaskowyż Świdnicki,



Wyniosłość Giełczewska, Padół Zamojski oraz Roztocze Zachodnie. Cały obszar powiatu lubelskiego leży w dorzeczu rzeki Wisły i należy do zlewiska Morza Bałtyckiego. Większość wód zbiera Bystrzyca ze swymi dopływami, odprowadzając je do Wieprza. Ważny element środowiska przyrodniczego powiatu stanowią dwa Parki Krajobrazowe: Krzczonowski Park Krajobrazowy i Kozłowiecki Park Krajobrazowy, cztery Obszary Chronionego Krajobrazu: Chodelski, Czerniejewski, Dolina Ciemięgi i Kozi Bór, oraz rezerваты: Chmiel, Las Królewski, Olszanka i Podzamcze¹.

Skład powiatu to dwie gminy miejsko-wiejskie takie jak: Bełżyce i Bychawa) oraz 14 gmin wiejskich: Borzechów, Garbów, Głusk, Jabłonna, Jastków, Konopnica, Krzczonów, Niedrzwica Duża, Niemce, Strzyżewice, Wojciechów, Wólka, Wysokie, Zakrzew.

Specyfika Powiatu Lubelskiego to położenie wokół stolicy województwa i największego miasta po wschodniej stronie rzeki Wisły- Lublin, który stanowi także centrum administracyjne Powiatu Lubelskiego.

Gospodarka powiatu lubelskiego ma charakter wielofunkcyjny. Opiera się głównie na lokalnych surowcach i walorach, a dominującymi branżami w powiecie są przemysł rolno-spożywczy, oraz usługi związane z handlem i turystyką. Niewielkie uprzemysłowienie powiatu oraz zachowanie zasady zrównoważonego rozwoju wywołały obranie dwóch kierunków rozwoju gospodarczego. Pierwszy to rozwój turystyki opartej na walorach naturalnych z usługami umożliwiającymi aktywny wypoczynek, natomiast drugi to rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w branżach produkcyjnych i usługowych.

Tabela 1. Ludność gminy Lublin w latach 2014–2016.

Wybrane dane statystyczne	2014	2015
Ludność	341 722	340 727
Ludność na 1 km ²	2 317	2 310
Kobiety na 100 mężczyzn	117	117
Stopa bezrobocia (w %)	8,6	7,9
Urodzenia żywe na 1000 ludności	9,6	10,1
zgoni na 1000 ludności	9,2	9,5
Przyrost naturalny na 1000 ludności	0,4	0,6
Saldo migracji	-2,8	-2,4
Ludność (w %) w wieku:		
Przedprodukcyjnym	16,4	16,5
Produkcyjnym	62,4	61,6
poprodukcyjnym	21,2	22,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statystycznego Vademecum Samorządowca, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2015–2016

¹ strona internetowa: www.splublin.bip.lubelskie.pl [data wejścia: 21.10.2016].

Liczba ludności w wieku produkcyjnym w 2014 roku wynosiła 213 308, przy czym liczba mężczyzn była o 2 208 wyższa od liczby kobiet. W roku 2015 ludność w wieku produkcyjnym wyniosła 209 771, liczba mężczyzn była o 3 045 wyższa od liczby kobiet. W dwóch badanych latach przyrost naturalny miał tendencję rosnącą, także rosły urodzenia żywe. Liczba ludności miasta na prawach powiatu Lublin z roku 2014 na rok 2015 zmniejszyła się.

Tabela 2. Liczba szkół i uczniów w latach 2014–2016 w mieście na prawach powiatu Lublin.

Wybrane dane statystyczne	2014	2015
Żłobki i kluby dziecięce	23	27
Dzieci przebywające w żłobkach i klubach dziecięcych	1 856	1 905
Placówki wychowania przedszkolnego	169	163
W tym przedszkola	137	137
Liczba dzieci w placówkach przedszkolnych	12 457	11 770
W tym w przedszkolach	11 466	11 106
Szkoły podstawowe	52	53
Liczba uczniów szkół podstawowych	19 881	21 431
Szkoły gimnazjalne	43	43
Liczba uczniów szkół gimnazjalnych	9 206	9 151
Szkoły ponadgimnazjalne		
Zasadnicze szkoły zawodowe	12	12
Licea ogólnokształcące	53	52
Licea profilowane	-	-
Technika i ogólnokształcące szkoły artystyczne	27	26
Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych	20 028	19 733
Szkoły policealne	46	53
Uczniowie szkół policealnych	7 316	6 603

Źródło: jak w Tabeli 1.

Liczba dzieci w wieku 3-6 lat w 2014 roku wynosiła 12 124, z czego 99,7% uczęszczało do placówek wychowania przedszkolnego. Liczba osób w wieku 7-15 lat wyniosła 26,2 tysiące, to jest 7,7% ogółu ludności miasta Lublin. W roku 2015 liczba dzieci w wieku 3-5 lat wyniosła 10 006, z czego 101,2% uczęszczało do placówek wychowania przedszkolnego.

Liczba żłobków i klubów dziecięcych, szkół podstawowych oraz szkół policealnych w dwóch pierwszych badanych latach wzrosła. Przez co liczba uczniów wcześniej wymienionych szkół wzrosła, za wyjątkiem uczniów szkół policealnych (spadek).

Tabela 3. Szkolnictwo wyższe w latach 2014–2016.

Szkolnictwo wyższe	2014	2015
Szkoły wyższe	9	9
Jednostki zamiejscowe	1	1
Studenci	69 658	67 315
Absolwenci	20 469	19 222

Źródło: jak w Tabeli 1.

Liczba szkół wyższych i jednostek zamiejscowych w latach 2014–2015 nie uległa zmianie. Jednak zmniejszyła się liczba uczniów wcześniej wymienionych placówek edukacyjnych.

Tabela 4. Wybrane dane o rynku pracy miasta na prawach powiatu Lublin w latach 2014–2016

Wyszczególnienie	2014	2015
Pracujący	116 158	117 822
Bezrobotni zarejestrowani	14 771	13 938
Udział bezrobotnych zarejestrowanych kobiet (w %)	48,5	48,6
Udział bezrobotnych zarejestrowanych poniżej 25 roku życia (w %)	9,8	8,6
Udział bezrobotnych zarejestrowanych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok (w %)	51,3	47,0
Stopa bezrobocia zarejestrowanego (w %)	8,6	7,9
Oferty pracy	789	425

Źródło: jak w Tabeli 1.

Stopa bezrobocia w 2015 roku zmniejszyła się, dzięki temu spadła liczba bezrobotnych i wzrosła liczba osób pracujących w porównaniu z rokiem 2014. Suma ofert pracy w 2015 spadła, można przez to wnioskować, że zostało więcej zatrudnionych osób niż w roku poprzednim.

Tabela 5. Dane dotyczące infrastruktury w latach 2014–2016.

Wyszczególnienie	2014	2015
Ludność korzystająca z sieci wodociągowej w % ogółu ludności	95,3	95,3
Ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej w % ogółu ludności	90,8	91,5
Ludność korzystająca z sieci gazowej w % ogółu ludności	87,4	87,3
Drogi publiczne o twardej nawierzchni (powiatowe i gminne) na 100 km ² w km	279	301

Źródło: jak w Tabeli 1

Emisja zanieczyszczeń gazowych w mieście Lublin w 2014 roku wyniosła 595 194 t/r., co stanowiło 12,0% całkowitej emisji zanieczyszczeń gazowych w woje-

wództwie. W roku 2015 zanieczyszczenia wzrosły i stanowiły 13,6% całkowitej emisji w województwie Lubelskim.

Dane w tabeli 5 w dwóch analizowanych latach kształtują się na bardzo podobnym poziomie.

1.2. Charakterystyka miasta na prawach powiatu Chełm



Miasto na prawach powiatu Chełm znajduje się we wschodniej Polsce. Graniczy w odległości 50 km z Białorusią i leży 25 km od granicy z Ukrainą w pobliżu Dorohuska, gdzie znajduje się przejście graniczne. Miasto leży nad rzeką Uherką, która jest lewym dopływem Bugu. Chełm odnotowuje się jako trzecim co do liczby ludności miastem w województwie Lubelskim.

Miasto Chełm jest dawną stolicą województwa chełmskiego (lata 1793–1795 oraz 1975–1998). W historii zapisany także jako stolica historycznej ziemi chełmskiej oraz guberni

chełmskiej oraz kilkakrotnie stolica powiatu. Miasto na kartach historii zapisane jako miasto królewskie Korony Królestwa Polskiego².

Tereny dzisiejszego miasta stanowiły dno ówczesnego oceanu, dlatego podłoże glębowe Chełma stanowią głębokie warstwy kredy. Przez wcześniej wspomniane podłoże w mieście znajdują się tylko dwa budynki mające powyżej 5 pięter, takie jak: dwugwiazdkowy Hotel Kamena (6 pięter) oraz szpital wojewódzki (8 pięter).



Miasto znajduje się w zachodniej części Polesia Wołyńskiego, na południowo-wschodnim skraju Pagórów Chełmskich i Obniżeniu Dubieńskim. Wzniesienie Góra Chełmska jest najwyższym punktem sięgającym 237 m n. p. m. a najniższym jest dolina Uherki w rejonie Bieławina – osiąga około 179 m n. p. m.³

W północno-zachodnim skraju miasta znajduje się las Kumowa Dolina oraz od strony wschodniej

zlokalizowany jest las Borek, przy którym mieści się rezerwat przyrody Wolwi-

² Magazin für die neue Historie und Geographie Angelegt, t. XVI, Halle, 1782, s. 12.

³ J. Wojnowski, *Wielka Encyklopedia PWN*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001, t. 5, s. 353–354,

nów. Niedaleko miasta znajduje się Chełmski Park Krajobrazowy, obejmujący kompleksy leśne Stańków i Żalin jak również torfowiska węglanowe.

Miasto na prawach powiatu Chełm stanowi ośrodek przemysłowy. W mie-



ście dominuje przemysł mineralny: cementowy – od 1960 roku Cementownia Chełm, szklarski, ceramiki budowlanej, odkrywkowa kopalnia kredy oraz betonów. W mieście rozwinął się także przemysł lekki (obuwniczy, odzieżowy), spożywczy, tj. owocowo-warzywny, mleczarski, winiarski, cukierniczy oraz piwowarski. Chełm także zajmu-

je się przemysłem maszynowym, metalowym, chemicznym, tartacznym, meblarskim, poligraficznym. Na terenie miasta działa wiele firm o profilu budowlano-montażowym oraz zakładów rzemieślniczych w tym, w dziedzinie rzemiosła artystycznego. Miasto jest także ośrodkiem handlowo-usługowym, w którym działają banki, agencje ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa obsługujące ruch transportowy i turystyczny.⁴

Tabela 6. Ludność oraz demografia gminy miejskiej Chełm w latach 2014–2016.

Wybrane dane statystyczne	2014	2015
Ludność	64 855	64 270
Ludność na 1 km ²	1 838	1 822
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	55,3	57,7
Urodzenia żywe na 1000 ludności	7,8	8,0
Zgony na 1000 ludności	9,0	9,5
Przyrost naturalny	-1,2	-1,5
Saldo migracji na 1000 ludności	-7,2	-5,5
Ludność w wieku: (w %)		
Przedprodukcyjnym	15,7	15,5
Produkcyjnym	64,4	63,4
poprodukcyjnym	19,9	21,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statystycznego Vademecum Samorządowca, Urząd Statystyczny w Lublinie, Chełm 2015–2016

Liczba ludności w dwóch badanych latach nieznacznie spadła, analogicznie spadł też przyrost naturalny w mieście. Liczba zgonów z roku na rok wzrosła, także urodzenia żywe mały tendencję rosnącą.

⁴ J. Wojnowski, tamże, s. 355–356,

Tabela 7. Liczba szkół i uczniów w gminie Chełm w latach 2014–2016.

Wybrane dane statystyczne	2014	2015
Żłobki i kluby dziecięce	3	5
Dzieci przebywające w żłobkach i klubach dziecięcych	251	281
Liczba dzieci w placówkach przedszkolnych	2 371	2 244
Szkoły podstawowe	14	14
Liczba uczniów szkół podstawowych	3 595	3 875
Szkoły gimnazjalne	10	10
Liczba uczniów szkół gimnazjalnych	1 853	1 860
Szkoły ponadgimnazjalne		
Zasadnicze szkoły zawodowe	7	7
Licea ogólnokształcące	9	9
Licea profilowane	-	-
Technika i ogólnokształcące szkoły artystyczne	7	6
Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych	5 646	5 263
Szkoły policealne	11	10
Uczniowie szkół policealnych	2 407	2 102

Źródło: jak w Tabeli 6.

Liczebność dzieci w wieku 3-6 lat w 2014 roku wynosiła 2 198, z czego 103,5% uczęszczało do placówek wychowania przedszkolnego. Liczba osób w wieku 7-15 lat wyniosła 4,9 tysiące, to jest 7,5% ogółu ludności miasta Chełm. W 2015 roku w wieku 3-5 lat było 1 754 dzieci, z czego 107,9% uczyło się w placówkach wychowania przedszkolnego. W 2015 roku w Chełmie liczba osób w wieku 7-15 lat wyniosła 4,9 tys. co stanowiło 7,7% ludności miasta.

Suma żłobków oraz klubów dziecięcych wzrosła, przez co liczba dzieci przebywające w wyżej wymienionych placówkach także wzrosła. Liczba szkół podstawowych, gimnazjalnych, zasadniczych zawodowych i licea ogólnokształcące utrzymywała się na tym samym poziomie. Liczba uczniów szkół ponadgimnazjalnych z roku na rok spadała.

Tabela 8. Wybrane dane o rynku pracy w latach 2014–2016

Wyszczególnienie	2014	2015
Pracujący	13 823	13 787
Bezrobotni zarejestrowani	3 800	3 537
Udział bezrobotnych zarejestrowanych kobiet (w %)	52,1	52,8
Udział bezrobotnych zarejestrowanych poniżej 25 roku życia (w %)	13,5	11,8
Udział bezrobotnych zarejestrowanych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok (w %)	43,0	42,8
Stopa bezrobocia zarejestrowanego (w %)	15,8	14,7
Oferty pracy	15	36

Źródło: jak w Tabeli 6.

Liczba ludności w wieku produkcyjnym w 2014 roku wynosiła 41 751, przy czym liczba mężczyzn była o 1 371 wyższa od liczby kobiet. W 2015 roku liczba osób w wieku produkcyjnym zmalała i wyniosła 40 766. Liczba mężczyzn w mieście na prawach powiatu była o 1 598 wyższa niż liczba kobiet.

Stopa bezrobocia zmalała w stosunku z rokiem 2014, przez co udział bezrobotnych wszystkich kategorii także osiągnął tendencję rosnącą. W 2015 roku oferty pracy na rynku wzrosły.

Tabela 9. Infrastruktura miasta na prawach powiatu Chełm w latach 2014–2016.

Wyszczególnienie	2014	2015
Ludność korzystająca z sieci wodociągowej w % ogółu ludności	97,1	97,1
Ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej w % ogółu ludności	92,7	93,1
Ludność korzystająca z sieci gazowej w % ogółu ludności	62,8	63,0
Drogi publiczne o twardej nawierzchni (powiatowe i gminne) na 100 km ² w km	319	317

Źródło: jak w Tabeli 6.

Emisja zanieczyszczeń gazowych w mieście Chełm w 2014 roku wyniosła 1 319 834 t/r., co stanowiło 26,5% całkowitej emisji zanieczyszczeń gazowych w województwie. Taką samą sytuację odnotowano w dwóch następnych badanych latach. W roku 2015 emisja zanieczyszczeń wzrosła i wyniosła 1 322 734, było to 26,5% całkowitej emisji zanieczyszczeń gazowych w województwie Lubelskim.

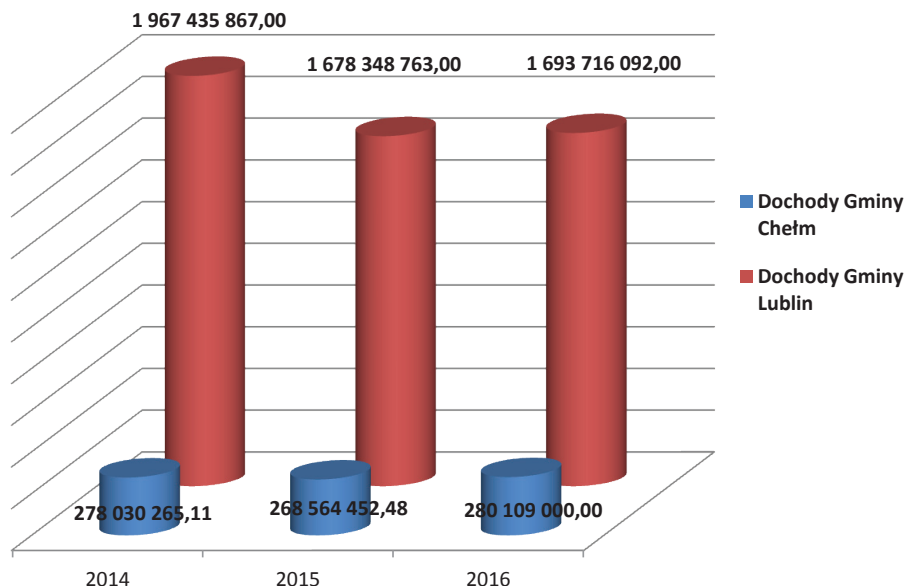
Dane w tabeli w dwóch analizowanych latach kształtowały się na bardzo podobnym poziomie.

1.3. Dochody i ich dynamika w mieście na prawach powiatu Chełm i Lublin w latach 2014–2016

Najczęściej stosowanym wskaźnikiem, dzięki któremu określa się wartość zmian badanego zjawiska jest wskaźnik dynamiki. „Polega on na określeniu rozmiarów i kierunków rozwoju (zmian w czasie) badanych zjawisk.”⁵

Poniższy wykres przedstawia dochody ogółem analizowanych gmin, takich jak: gminy miejskiej Lubin oraz gminy miejskiej Chełm. Między innymi na podstawie niżej wymienionych wartości obliczono wskaźnik dynamiki poszczególnych dochodów.

⁵ T. Michalski, *Statystyka*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2004, s. 124

Rysunek 3. Dochody ogółem gminy Lublin oraz gminy Chełm za lata 2014–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetu gminy miejskiej Lublin oraz gminy miejskiej Chełm na lata 2014–2016

Z powyższego rysunku wynika, że gmina Lublin najwyższe dochody osiągnęła w roku 2014, zaś w gminie Chełm największą wartość dochodów odnotowano w 2016 roku. Dochody gminy Lublin były ponad siedem razy wyższe niż suma dochodów w gminie Chełm

Tabela 10. Dochody własne i zewnętrzne ogółem gminy Lublin oraz gminy Chełm za lata 2014–2016.

	Gmina	2014	2015	2016
Dochody własne	Chełm	131 623 700,98	129 475 622,49	135 897 763,00
	Lublin	1 105 052 666,00	1 024 146 968,00	1 047 242 674,00
Dochody zewnętrzne	Chełm	146 406 564,13	139 088 829,99	144 211 237,00
	Lublin	862 383 201,00	654 201 795,00	646 473 418,00

Źródło: jak w Rys. nr 3

Miasto na prawach powiatu Chełm w 2016 roku osiągnęło największą wartość dochodów własnych. W gminie dochody własne o najwyższej wartości kształtowały się w roku 2014. Zarówno w gminie Chełm jak i w mieście na prawach powiatu Lublin największą wartość dochodów zewnętrznych odnotowano w roku 2014.

Dochody zewnętrzne gminy Lublin były prawie 6-krotnie wyższe niż gminy Chełm, zaś dochody własne 8-krotnie. Sytuację przedstawia Tabela 10.

Tabela 11. Dynamika dochodów własnych Lublin i Chełm w rozbiciu na lata 2014–2016.

	Lata	2015		2016	
Lp.	Wyszczególnienie	Gmina Lublin	Gmina Chełm	Gmina Lublin	Gmina Chełm
Dochody własne (w %)					
1.	Podatki i opłaty	106,01	99,27	110,92	106,67
1.1.	Podatek od nieruchomości	105,14	99,98	103,80	107,44
1.2.	Podatek rolny	99,70	86,78	100,00	100,00
1.3.	Podatek leśny	92,70	100,00	102,86	100,00
1.4.	Podatek od środków transportu	101,98	103,70	100,00	104,29
1.5.	Podatek od czynności cywilnoprawnych	96,32	90,70	117,76	110,26
1.6.	Podatek od spadków/darowizn	100,00	67,57	142,86	8,00
1.7.	Karta podatkowa	85,56	105,00	100,00	109,52
1.8.	Opłata skarbową	104,17	94,74	100,00	100,00
1.9.	Opłata targowa	100,00	90,00	0,00	94,44
1.10	Zezwolenie na alkohol	106,77	100,00	100,70	100,00
1.11	Inne	116,18	101,94	141,75	112,57
2.	Udziały w podatkach budżetu państwa	107,37	106,38	132,65	102,52
2.1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	109,14	106,60	133,62	102,03
2.2	Podatek dochodowy od osób prawnych	89,97	100,00	121,15	117,43
3.	Dochody z majątku	74,78	56,47	67,66	100,65
4.	Dochody jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych	107,86	210,13	98,79	114,93

Źródło: jak w Rys. nr 3

Największą dynamikę w gminie na prawach powiatu Lublin w roku 2015 osiągnęły dochody z dotacji z budżetu państwa na zдания własne jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych.

Rosnącą dynamikę w gminie Lublin w 2015 roku osiągnęły podatki i opłaty. Wpływ na tendencje rosnącą wyżej wymienionych dochodów miał między innymi podatek od nieruchomości. Wpływ na sytuację wpłynęła większa liczba zarejestrowanych obiektów podatkowych oraz podatników podatku od nieruchomości. Drugim podatkiem, który wpłynął pozytywnie na dochody jest zezwolenie na alkohol oraz opłaty skarbowe.

Dochody z podatków i opłat w roku 2016 także wzrosły. Największy wpływ miał podatek od spadków i darowizn, który osiągnął największą dynamikę w dwóch analizowanych latach. Wpływ na tą sytuację miała wartość podmiotów spadku lub darowizny a także stopień pokrewieństwa nabywców. Na rosnącą tendencję w dochodach podatkowych miał także podatek od nieruchomości.

Podatek dochodowy od osób fizycznych w roku 2016 osiągnął najwyższą dynamikę w ciągu badanych lat. Podatek ten był wyższy niż rok wcześniej, wpływ na tą sytuację miały wyjątkowo wysokie dochody z udziałów w PIT. Podatek dochodowy od osób prawnych także osiągnął wzrost w dochodach własnych Lublina w badanym roku.

Dochody z podatków i opłat w gminie Chełm w roku 2015 uległy zmniejszeniu w porównaniu z rokiem bieżącym. Jednak wpływy z karty podatkowej miały tendencję rosnącą. Podobną sytuację odnotowano w podatku od środków transportu. Gmina otrzymała zaległe wpłaty na poczet podatku od środków transportu. W roku 2016 wpływy z podatków i opłat zwiększyły się.

Gmina Chełm odnotowała w roku 2015 dwukrotny wzrost dochodów jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych. Rosnąca tendencja utrzymywała się także w kolejnym badanym roku.

Dynamika udziału w podatkach budżetu państwa w 2016 roku zachowywała tendencję rosnącą. W wyżej wymienionych dochodach znajdował się podatek dochodowy od osób fizycznych, który także miał tendencję rosnącą, oraz podatek dochodowy od osób prawnych, który w 2016 roku osiągnął największy wzrost.

Tabela 12. Dynamika dochodów zewnętrznych gmin Lublin oraz Chełm na lata 2014–2016.

	Lata	2015		2016	
Lp.	Wyszczególnienie	Gmina Lublin	Gmina Chełm	Gmina Lublin	Gmina Chełm
Dochody zewnętrzne (w%)					
Subwencja ogólna		101,17	98,67	103,55	102,41
Część oświatowa		107,71	100,07	103,62	101,48
Część wyrównawcza		0,00	73,95	0,00	135,21
Część równoważąca		83,84	95,21	100,91	97,27
Dotacja celowa		111,87	111,65	104,31	118,39
Dotacje z budżetu państwa na zadania administracji rządowej		99,79	104,99	111,56	106,46
Dotacje z budżetu państwa na zadania własne		109,29	136,98	87,81	153,16
Inne		160,43	-	95,20	-
Środki z Unii Europejskiej		28,78	28,88	68,97	0,00

Źródło: jak w Rys. nr 3

Subwencja ogólna w powiecie Lubelskim w dwóch badanych latach zachowała dynamikę rosnącą. Największy wpływ miała część oświatowa. W 2015 roku dotacja celowa osiągnęła rosnący wynik, ponieważ budżet zasiłowało 5 partnerów (miasta Zamość, KUL-u, Uniwersytetu Marii-Curie Skłodowskiej, Uniwersytetu Medycznego, Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej), na realizację projektu „Lubelska Biblioteka Wirtualna”. Powiat dostał także pomoc finansową od Samorządu Województwa i Gminy Konopnica na realizację inwestycji „Przebudowa skrzy-

zowania drogi krajowej nr 19 i drogi wojewódzkiej nr 747 w Konopnicy”. W roku 2016 największy wzrost uzyskano z dotacji z budżetu państwa na zadania administracji rządowej. Dotacja została w największym stopniu przeznaczona na wypłatę świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Środki z Unii Europejskiej w badanych latach miały tendencję malejącą.

Największy wzrost dochodów w gminie miejskiej Chełm w 2015 roku uzyskano z dotacji z budżetu państwa na zadania własne. Gmina uzyskała dochody z dofinansowania zadań Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Chełmie przez gminę Wierzbica na remont ciężkiego ratowniczo-gaśniczego samochodu pożarniczego. Gmina otrzymała dotację także na wykonanie zadania „Remont drogi krajowej Nr 12 w Chełmie – ul. Rejowiecka, na odcinku od skrzyżowania z ulicą Szpitalną do ronda ZWiN, strona północna oraz na zadania pn. „Przebudowa ulicy Wojsławickiej” na odcinku od ul. Hrubieszowskiej do ul. Partyzantów. Także w 2016 roku dochody z dotacji z budżetu państwa na zadania własne miały tendencję rosnącą. Dotacje otrzymano między innymi na NZOZ Ośrodek Profilaktyki, Diagnostyki i Terapii Zdrowia Psychicznego „Rodzina” w Chełmie oraz na realizację wieloletniego programu pod nazwą „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

Dochody z subwencji ogólnych w roku 2016 wzrosły. Największy wpływ miał wzrost dochodów z części wyrównawczej.

Środki z Unii Europejskiej w 2015 roku w dwóch badanych gminach kształtowały się na podobnym poziomie, jednak w roku 2016 gmina miejska Chełm nie ujęła w budżecie żadnych dochodów z Unii.

1.4. Struktura dochodów wewnętrznych gmin Lublin oraz Chełm

Poniższa tabela obrazuje sumy wybranych dochodów analizowanych gmin. Na ich podstawie obliczono strukturę dochodów wewnętrznych.

Tabela 13. Wielkości wybranych dochodów własnych gminy Lublin oraz gminy Chełm na lata 2014–2016

		2014	2015	2016
Gmina Lublin				
1.	Podatki i opłaty	272 929 000,00	289 324 000,00	320 932 500,00
2.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	284 074 815,00	310 045 984,00	414 275 044,00
3.	Dochody z majątku	487 260 947,00	364 374 639,00	246 549 330,00
4.	Dochody jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych	31 893 904,00	34 402 345,00	33 985 800,00
Gmina Chełm				
1.	Podatki i opłaty	47 842 100,00	47 492 100,00	50 659 200,00
2.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	50 423 939,00	53 752 240,00	54 845 114,00
3.	Dochody z majątku	25 989 227,91	14 675 175,64	14 770 000,00
4.	Dochody jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych	5 618 434,07	11 806 106,85	13 568 449,00

Źródło: jak w Rys. nr 3

Tendencję rosnącą w gminie na prawach powiatu Lublin miały dochody z podatków i opłat. Podatek dochodowy od osób fizycznych w analizowanej gminie w 2016 roku wzrósł prawie dwukrotnie w porównaniu z rokiem 2014. Dochody z majątku w roku 2016 osiągnęły dwa razy mniejszą wartość niż w pierwszym analizowanym roku. Dochody z jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych w badanych latach kształtowały się na podobnym poziomie.

Dochody z podatków i opłat w gminie na prawach powiatu Chełm największą wartość osiągnęły w roku 2016. Sumy podatku dochodowego od osób fizycznych w analizowanych latach rosły i stanowiły największy udział w dochodach własnych badanej gminy. Dochody z majątku w dwóch ostatnich latach kształtowały się na podobnym poziomie, lecz ich wartości były mniejsze niż w roku 2014. Znaczny wpływ na dochody gminy miały także dochody jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych. Z roku na rok wartość wyżej wymienionego działu dochodów wzrastała.

Podsumowując, wielkości kwot dochodów własnych gminy Lublin w porównaniu z sumami gminy na prawach powiatu Chełm były średnio 8 razy większe.

Tabela 14. Struktura dochodów własnych gmin Lublin i Chełm w latach 2014–2016.

Lata		2014		2015		2016	
Lp.	Wyszczególnienie	Gmina Lublin	Gmina Chełm	Gmina Lublin	Gmina Chełm	Gmina Lublin	Gmina Chełm
Dochody własne (w %)							
1.	Podatki i opłaty	13,87	17,21	17,24	17,68	18,95	18,09
1.1.	Podatek od nieruchomości	8,89	14,48	10,96	14,99	11,28	15,44
1.2.	Podatek rolny	0,07	0,08	0,08	0,07	0,08	0,07
1.3.	Podatek leśny	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.4.	Podatek od środków transportu	0,64	0,49	0,77	0,52	0,76	0,52
1.5.	Podatek od czynności cywilno-prawnych	0,97	0,77	1,09	0,73	1,27	0,77
1.6.	Podatek od spadków/darowizn	0,18	0,13	0,21	0,09	0,30	0,01
1.7.	Karta podatkowa	0,05	0,07	0,05	0,08	0,05	0,08
1.8.	Opłata skarbową	0,37	0,34	0,45	0,34	0,44	0,32
1.9.	Opłata targowa	0,10	0,07	0,11	0,07	0,00	0,06
1.10.	Zezwolenie na alkohol	0,34	0,40	0,42	0,41	0,42	0,39
1.11.	Inne	2,27	0,37	3,10	0,39	4,35	0,42
2.	Udziały w podatkach budżetu państwa	15,91	18,77	20,02	20,67	26,32	20,31
2.1.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	14,44	18,14	18,47	20,01	24,46	19,58
2.2.	Podatek dochodowy od osób prawnych	1,47	0,63	1,55	0,65	1,86	0,73
3.	Dochody z majątku	24,77	9,35	21,71	5,46	14,56	5,27
4.	Dochody jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych	1,62	2,02	2,05	4,40	2,01	4,84

Źródło: jak w Rys. nr 3

Największy udział w dochodach własnych w gminie na prawach powiatu Lublin w latach 2014 oraz 2015 miały dochody z majątku. W roku 2016 sytuacja zmieniła się, ponieważ dochody z udziału w podatkach budżetu państwa, a szczególnie podatek dochodowy od osób fizycznych stanowił największy udział dochodów w budżecie gminy Lublin. W dwóch pierwszych analizowanych latach udziały w podatkach budżetu państwa stanowiły drugą co do wielkości pozycję. Zalicza się do nich podatek dochodowy od osób fizycznych. Stanowią niemal 1/5 wszystkich dochodów budżetowych analizowanej gminy. Dochody z podatków i opłat także stanowiły znaczny procent w dochodach własnych. Mieścił się w nich między innymi podatek od nieruchomości, który stanowił największy udział w podatkach uzyskanych przez gminę. Dochody jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych stanowiły śladowy udział w dochodach własnych gminy.

Gmina na prawach powiatu Lublin w badanych trzech latach najmniejsze dochody uzyskała z podatku rolnego, leśnego, z karty podatkowej oraz opłaty

targowej, która w roku 2016 została zniesiona i w budżecie państwa wykazuje wartość 0.

Największy udział w dochodach własnych gminy Chełm osiągnęły dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych. Udział ten w badanych okresach utrzymywał się na podobnym poziomie. Drugi co do wielkości dochód pochodzi z podatków i opłat, a szczególnie z podatku od nieruchomości. Dochody z majątku w roku 2014 stanowiły prawie 1/10 wszystkich dochodów gminy, lecz w dwóch ostatnich latach udział znacząco zmniejszył się. Dochody jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych stanowiły niewielki udział w całości dochodów, lecz ich wartość rośnie.

Najmniejszy udział w kształtowaniu się dochodów budżetu gminy Chełm miał podatek rolny, leśny, wpływy z karty podatkowej i opłaty targowej. Śladowy udział miał także podatek od spadków i darowizn, który w roku 2016 osiągnął trzecią najmniejszą wartość w całych dochodach gminy, zaraz po podatku leśnym i dochodach ze środków Unii Europejskiej (Tabela 13).

1.5. Struktura dochodów zewnętrznych gmin Lublin oraz Chełm

Poniższa tabela przedstawia wybrane pozycje dochodów zewnętrznych analizowanych gmin. Wybrano najistotniejsze sumy o najwyższej strukturze w całości osiągniętych przez gminy dochodów.

Tabela 15. Wybrane dochody zewnętrzne gminy miejskiej Lublin oraz gminy miejskiej Chełm na lata 2014–2016.

		2014	2015	2016
Gmina Lublin				
1.	Subwencja ogólna (oświatowa)	73 050 042,00	379 431 246,00	393 162 787,00
2.	Dotacje celowe	153 534 327,00	171 766 293,00	179 172 227,00
3.	Środki z Unii Europejskiej	324 253 281,00	93 325 003,00	64 370 803,00
Gmina Chełm				
1.	Subwencja ogólna (oświatowa)	90 610 905,00	90 672 059,00	92 011 786,00
2.	Dotacja celowa	32 770 202,00	36 586 313,40	43 313 167,00
3.	Środki z Unii Europejskiej	13 785 678,13	3 981 198,59	0,00

Źródło: jak w Rys. nr 3

Gmina na prawach powiatu Lublin w swoim budżecie odnotowała wzrost wartości subwencji ogólnej, do której zalicza się część oświatowa. W badanych latach dotacje celowe utrzymywały się na podobnym poziomie. Lecz wartość środków z Unii Europejskiej w gminie Lublin w roku 2016 spadła ponad pięciokrotnie w porównaniu z rokiem 2014. Jest to niekorzystne zjawisko, gdyż wyżej wymienione dochody są wielką pomocą dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wartość subwencji ogólnej w której mieści się część oświatowa w badanych okresach rosła. Wyżej wymienioną tendencję zaobserwowano także w dochodach z dotacji celowej. Lecz środki z Unii Europejskiej w gminie na prawach powiatu Chełm w ostatnim badanym roku (2016) w budżecie wykazały wartość zerową. Jest to krytyczny fakt, przez który gmina może mieć poważne problemy z między innymi rozwojem działalności inwestycyjnej. Należy zaznaczyć, że w 2015 roku suma środków europejskich zmniejszyła się ponad trzykrotnie w porównaniu z rokiem 2014.

Tabela 16. Struktura dochodów zewnętrznych gmin Lublin i Chełm w latach 2014–2016.

	Lata	2014		2015		2016	
Lp.	Wyszczególnienie	Gmina Lublin	Gmina Chełm	Gmina Lublin	Gmina Chełm	Gmina Lublin	Gmina Chełm
Dochody zewnętrzne (w %)							
1.	Subwencja ogólna	19,55	35,91	23,18	36,68	23,79	36,02
1.1.	Część oświatowa	18,96	32,59	22,61	33,76	23,21	32,85
1.2.	Część wyrównawcza	0,00	1,60	0,00	1,23	0,00	1,59
1.3.	Część równoważąca	0,59	1,72	0,58	1,69	0,58	1,58
2.	Dotacja celowa	7,80	11,79	10,23	13,62	10,58	15,46
2.1.	Dotacje z budżetu państwa na zadania administracji rządowej	5,83	9,33	6,82	10,14	7,53	10,36
2.2.	Dotacje z budżetu państwa na zadania własne	1,93	2,45	2,47	3,48	2,15	5,11
2.3.	Inne	0,05		0,94		0,89	
3.	Środki z Unii Europejskiej	16,48	4,96	5,56	1,48	3,80	0,00

Źródło: jak w Rys. nr 3

Największy udział w dochodach zewnętrznych gmina na prawach powiatu Lublin osiągnęła z subwencji ogólnych. Część oświatowa stanowiła drugi co do wielkości udział (zaraz po podatku dochodowym od osób fizycznych) w dochodach budżetowych gminy. W gminie Lublin w badanych latach udział dotacji celowych rósł, lecz dochody z środków z Unii Europejskiej w szybkim tempie malały, świadczy to o tym, że gmina z roku na rok otrzymywała coraz mniej środków z Unii.

Największy udział w dochodach własnych, a zarazem w dochodach budżetowych gminy Chełm, stanowiła subwencja ogólna, do której zalicza się część oświatowa. Udział wyżej wymienionej subwencji z roku na rok wzrastał. Znaczący wpływ na kształtowanie się dochodów gminy były środki z dotacji celowej, której udział podobnie jak subwencji ogólnej w badanych latach rósł. Negatywną sytuację przedstawiał udział środków z Unii Europejskiej, który w ostatnim analizowanym roku wynosi zero (Tabela 16).

Podsumowując, miasto na prawach powiatu Lublin w 2016 roku najwięcej dochodów osiągnęło z podatku od nieruchomości (ok. 11%), z podatku dochodowego od osób fizycznych (24%) oraz z dochodów z majątku (prawie 15%). Wyżej wymienione pozycje zaliczają się do dochodów własnych gminy. Miasto otrzymało w 2016 roku najwięcej dochodów zewnętrznych z subwencji oświatowej (23%) oraz z dotacji celowej (ok. 11%). Sytuację obrazuje Tabela 14 i 16.

Do najwyższej struktury dochodów gminy Chełm w roku 2016 zaliczyć można było dochody z podatku od nieruchomości (15%) oraz z podatku od osób fizycznych (ok. 20%). Gmina miała podobną strukturę dochodów własnych do miasta na prawach powiatu Lublin. Do największych dochodów zewnętrznych gminy należała subwencja oświatowa (33%), dotacja celowa (15%) oraz dotacja z budżetu państwa na zadania administracji rządowej (10%).

Dochody zewnętrzne gminy Chełm były o ok. 1,1 razy większe od dochodów własnych, zaś w mieście na prawach powiatu sytuacja przedstawiała się odwrotnie. Dochody własne były ok. 1,6 razy większe od dochodów zewnętrznych. Oznacza to, że gmina Lublin nie była zbyt uzależniona od finansowania zewnętrznego, jak w przypadku gminy Chełm.

2. Analiza wydatków gminy Lublin oraz miasta na prawach powiatu Chełm w latach 2014–2016

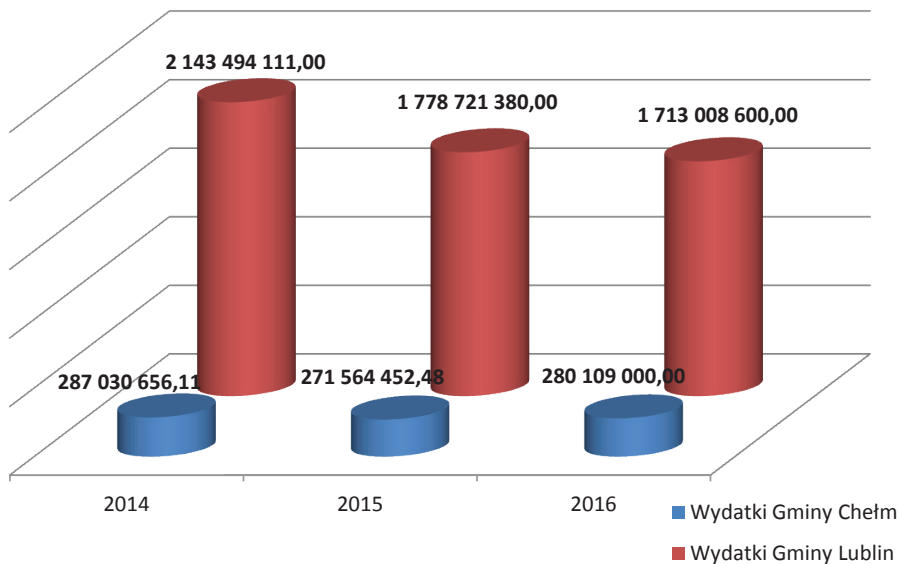
Jednym z elementów gospodarki finansowej gmin są wydatki. Ich poziom zależy od zakresu zadań oraz od obowiązków, które ustawowo należą do samorządu terytorialnego⁶.

2.1. Wydatki i ich dynamika

Poniższy wykres przedstawia wydatki ogółem analizowanych gmin, takich jak: gminy miejskiej Lublin oraz gminy miejskiej Chełm. Między innymi na podstawie niżej wymienionych wartości obliczono wskaźnik dynamiki i struktury poszczególnych wydatków.

⁶ Praca pod redakcją M. Adamowicz, *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 344

Rysunek 4. Wydatki ogółem gminy Lublin oraz gminy Chełm za lata 2014–2016



Źródło: jak w Rys. nr 3

Z powyższego rysunku wynika, że w trzech badanych latach wydatki miasta na prawach powiatu Lublin malały. W gminie Chełm najniższą wartość wydatków odnotowano w 2015 roku.

Wydatki ogółem gminy Lublin były około 6-krotnie wyższe niż wydatki gminy Chełm w latach 2014–2016.

Tabela 17. Wybrane wydatki gminy Lublin oraz gminy Chełm w latach 2014–2016.

		2014	2015	2016
Gmina Lublin				
1.	Transport i łączność	690 924 394,00	411 170 264,00	320 474 340,00
2.	Administracja publiczna	106 789 742,00	119 678 393,00	118 297 183,00
3.	Oświata i wychowanie	545 510 131,00	539 674 189,00	547 578 622,00
4.	Pomoc społeczna	197 940 372,00	208 173 548,00	222 643 953,00
5.	Kultura fizyczna	149 382 729,00	84 614 764,00	61 265 307,00
6.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	97 166 551,00	110 717 478,00	115 215 658,00
7.	WYDATKI OGÓŁEM	2 143 494 111,00	1 778 721 380,00	1 713 008 600,00
Gmina Chełm				
1.	Transport i łączność	21 115 048,14	19 186 084,54	17 580 417,00
2.	Administracja publiczna	19 198 629,00	19 141 934,61	16 221 928,00
3.	Oświata i wychowanie	128 516 173,72	118 592 892,20	127 786 628,00
4.	Pomoc społeczna	40 872 500,96	34 583 643,53	36 600 802,00
5.	Edukacyjna opieka wychowawcza	16 030 902,31	16 638 054,00	6 819 673,00
6.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	18 986 208,00	19 527 019,16	22 574 480,00
7.	WYDATKI OGÓŁEM	287 030 656,11	271 564 452,48	280 109 000,00

Źródło: jak w Rys. nr 3

Najwięcej wydatków w gminie Lublin pochłaniały działy transport i łączność oraz oświata i wychowanie. Wydatki na pierwszy wymieniony sektor z roku na rok spadały, jednak wydatki na oświatę i wychowanie w badanych okresach rosły. W roku 2016 wydatki na kulturę fizyczną w zmniejszyły się ponad dwukrotnie w porównaniu z rokiem 2014.

Gmina na prawach powiatu Chełm w badanych latach najwięcej wydatków miała na dział oświata i wychowanie. W budżecie gminy wydatki na transport i łączność oraz na edukacyjną opiekę wychowawczą malały, lecz wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska z roku na rok rosły. Nakłady na administrację publiczną osiągały podobną wartość przez trzy lata. Wydatki na pomoc społeczną największą swą wartość uzyskały w 2014 roku a najmniejszą w 2015 (Tabela 17).

Źródłem informacji do obliczenia dynamiki (Tabela 18) były sprawozdania finansowe sporządzone przez gminy, zgodnie z układem formularza Rb-27 (dochody) oraz RB-28 (wydatki).

Tabela 18. Dynamika wydatków gminy miejskiej Lublin i gminy miejskiej Chełm na lata 2014–2016 (w %).

Lp.	Lata Wyszczególnienie	2015		2016	
		Gmina Lublin	Gmina Chełm	Gmina Lublin	Gmina Chełm
1.	Rolnictwo i łowiectwo	99,70	105,68	100,00	105,38
2.	Transport i łączność	59,51	90,86	77,94	91,63
3.	Gospodarka mieszkaniowa	140,63	119,52	116,01	70,68
4.	Działalność usługowa	172,53	99,10	57,55	129,33
5.	Administracja publiczna	112,07	99,70	98,85	84,75
6.	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	107,35	101,08	108,25	101,27
7.	Obsługa długu publicznego	113,75	85,79	100,25	82,09
8.	Oświata i wychowanie	98,93	92,28	101,46	107,75
9.	Edukacyjna opieka wychowawcza	106,36	103,79	107,50	101,09
10.	Ochrona zdrowia	97,74	97,73	92,65	89,77
11.	Pomoc społeczna	105,17	86,61	106,95	105,83
12.	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	115,57	109,48	101,88	103,98
13.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	113,95	102,85	104,06	115,61
14.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	102,13	112,02	131,59	60,71
15.	Kultura fizyczna	56,64	96,51	72,40	115,69
16.	Inne	37,78	110,62	105,68	209,03

Źródło: jak w Rys. nr 3

Największą dynamikę w gminie na prawach powiatu Lublin odnotowano w wydatkach na działalność usługową w roku 2015. Wpływ na tą sytuację miały wypłaty odszkodowań przez gminę za obniżenie wartości działek Uniwersytetu Przyrodniczego w związku ze zmianą planu zagospodarowania przestrzennego Lublina. Wyżej wymienione odszkodowania kosztowały gminę 6 milionów. Gmina przeznaczyła także środki na utrzymanie cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych, między innymi na cmentarzu przy ulicy Drogi Męczenników Majdanka oraz przy ulicy Białej. Wpływ na dużą dynamikę wydatków na działalność usługową miało opracowanie i wdrożenie systemu informacji przestrzennej dla Miasta Lublin, które pochłonęło prawie 3,7 miliona złotych.

Gmina odnotowała w roku 2015 duży wzrost wydatków na gospodarkę mieszkaniową, które także w 2016 mają dynamikę rosnącą. Władze miasta wydały prawie 17 milionów na między innymi remonty obiektów oświatowych takich jak: remont sanitariów w Szkole Podstawowej nr 23 i nr 45, IX liceum Ogólnokształcącym, wykonie dokumentacji remontu III LO im. Unii Lubelskiej, remont drzwi w salach Szkoły Podstawowej nr 6 czy też remont łazienki w Bursie nr 3 i wykonanie wentylacji kuchennej w Szkole Podstawowej nr 31. Gmina poniosła prawie 5 milionów wydatków na wykup gruntów, nieruchomości i nakładów poniesionych przez dzier-

żawcę na inwestycje przy alei Unii Lubelskiej. Nakłady zostały przeznaczone na przebudowę i rozbudowę urządzeń parkingowych. Zniesiono także współwłasność przy ul. Lwowskiej 4 i zakupiono nieruchomość przy ulicy Zbożowej 22a.

Wydatki gminy na prawach powiatu Lublin w 2015 roku na pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej wzrosły o ponad 15 punktów procentowych. Wpływ na zaistniałą sytuację miał projekt Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie pod tytułem „Człowiek Inwestycją w społeczeństwo” oraz nowe projekty Miejskiego Urzędu Pracy.

Prawie 32 miliony gmina wydała na spłatę odsetek od zaciągniętych pożyczek i kredytów, które zostały zaciągnięte na realizację zadań inwestycyjnych. Kwota pożyczek była ponad 3 miliony większa niż w roku 2014 i spowodowała wzrost dynamiki w dziale obsługa długu publicznego.

Duży wzrost w 2015 roku wydatków na administrację publiczną został spowodowany realizacjami projektów z udziałem środków europejskich. Do najbardziej kosztownych projektów należała inicjatywa „Promocja głównych osi rozwoju regionu lubelskiego na przykładzie współpracy miast – Lublin-Puławy” oraz projekt „Promocja gospodarcza Lublina” i „Współpraca JST jako czynnik rozwoju Lubelskiego”. W porównaniu z rokiem 2014 wydatki na wszystkie projekty z udziałem środków z Unii Europejskiej były o prawie 3 miliony wyższe. Gmina w roku 2015 miała także większe wydatki na realizację bieżących zadań zleconych z zakresu administracji rządowej między innymi na ewidencje ludności, prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej, wydawanie dowodów osobistych, koncesji i zezwoleń. Najwięcej wydatków gmina przeznaczyła na wynagrodzenia dla pracowników z tego tytułu wykonywanych prac.

Wpływ na wzrost wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w 2015 roku miały większe wydatki na inwestycje w kanalizację deszczową i sanitarną oraz sieć wodociągową. Zwiększyły się także nakłady na oczyszczanie miast i wsi oraz na utrzymanie zieleni w miastach i gminach. W 2015 roku gmina część wydatków przeznaczyła na pracę związaną z remontami, utrzymaniem i rekultywacją Zbiornika Zemborzyckiego. Wzrosły także wydatki związane ze schroniskiem dla bezdomnych zwierząt przy ulicy Metalurgicznej. W 2015 roku wydatki te zwiększyły się prawie trzykrotnie.

Największą dynamikę wydatków w roku 2016 odnotowano w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Wpływ na tą sytuację miała inwestycja pod tytułem „Rewitalizacja części Śródmieścia Miasta Lublin”, która pochłonęła z budżetu gminy Lublin ponad 20 milionów złotych. Projekt polegał na uporządkowaniu Placu Litewskiego, wyłączeniu z ruchu kołowego i przekształceniu w deptak ulicy Krakowskie przedmieście. Przebudowie także uległ istniejący deptak na Krakowskim Przedmieściu na odcinku od ulicy kapucyńskiej do ulicy Lubartowskiej wraz z Placem Króla Władysława Łokietka.

Na wydatki gminy Lublin miała wpływ także sytuacja w Europie. Nagły wpływ imigrantów do Europy spowodował w gminie realizację projektu „Bezpieczna szkoła w strefie Schengen”. Inicjatywa została wykonana dzięki środkom europejskim i kosztowała gminę ponad 1,5 miliona złotych. Celem projektu było zwiększenie możliwości służb w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości transgranicznej i zorganizowanej. Projekt uwzględniał także zdolności służb do przeciwdziałaniu handlowi ludźmi oraz migracji grup przestępczych.

Wydatki na edukacyjną opiekę wychowawczą w 2016 roku osiągnęły największą dynamikę w trzech analizowanych latach. Wpływ na tą tendencję miały wydatki inwestycyjne na placówki prowadzone przez miasto oraz większe niż w roku 2015 wydatki na dotacje dla placówek oświatowo-wychowawczych prowadzonych przez instytucje inne niż miasto.

Wpływ na wzrost wydatków na dział pomoc społeczna miało zwiększenie nakładów na wypłatę świadczeń rodzinnych, składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Wydatki te w porównaniu z rokiem 2015 wzrosły o ponad 12 milionów.

Największy wzrost wydatków w gminie na prawach powiatu Chełm w 2015 roku osiągnęły wydatki na gospodarkę mieszkaniową. Wpływ na tą sytuację miała opłata z tytułu trwałego wyłączenia z produkcji gruntów leśnych. W związku z tym działaniem wydatki te przeznaczono na spłatę zobowiązań z tytułu zezwolenia miastu na trwałe wyłączenie z produkcji 0,9957 ha gruntów leśnych, w celu budowy Ośrodka Sportów Zimowych. Dużym wydatkiem dla gminy była spłata zadłużenia na rzecz Banku BPH S.A. Zadłużenie zostało przekazane na nabycie spadku po osobie fizycznej (w tym: należność główna oraz odsetki od kredytu hipotecznego tej, że osoby fizycznej). Gmina na prawach powiatu Chełm poniosła wydatki na dział gospodarka mieszkaniowa także z tytułu: wykupu gruntów przeznaczonych pod zielen ogólnodostępną od osób fizycznych, ponad to dokonano wypłaty odszkodowań za grunty przydzielone pod drogi publiczne, które zostały własnością Miasta Chełm. Gmina także nabyła prawa własności nieruchomości przy ulicy Majdan w Chełmie o powierzchni 1 700 m².

Duży wzrost gmina Chełm poniosła na dział kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. W roku 2015 gmina dokonała modernizacji budynku po byłej kaplicy przy ulicy Świętego Mikołaja. Wpływ na wzrost wydatków na wyżej wymieniony dział miało dokończenie budowy Chełmskiej Biblioteki Publicznej. Projekt miał za zadanie poszerzenie nowej edukacyjnej działalności biblioteki: Transgranicznego Centrum Edukacji Ekonomiczno-Społecznej.

Na wzrostową dynamikę wydatków na pozostałe działy w zakresie polityki społecznej wpływ miała dotacja dla Powiatowego Urzędu Pracy w Chełmie. Dotacja została przeznaczona na współfinansowanie kosztów w zakresie zadań

dotyczących przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Gmina wydała ponad milion trzysta tysięcy złotych.

Wydatki na dział rolnictwo i łowiectwo w gminie na prawach powiatu Chełm w roku 2015 miały tendencje rosnącą. Na tą sytuację wpłynęły świadczenia na rzecz osób fizycznych. Gmina wypłacała ekwiwalenty za wyłączenie gruntów z upraw rolnych w zamian za zalesienie gruntów V klasy.

Gmina Chełm w roku 2016 największy wzrost odnotowała w dziale działalność usługowa. Gmina swoje środki przeznaczyła między innymi na modernizację szczegółowej osnowy wysokościowej- około 300 punktów osnowy oraz na odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Wzrosły także wydatki zaplanowane na wynagrodzenia osobowe pracowników zatrudnionych w inspektoracie.

Wydatki na kulturę fizyczną w gminie Chełm w roku 2016 także mają tendencję rosnącą. Gmina zaplanowała zakup i montaż stalowych trybun na kompleksie boisk sportowych na osiedlu Słonecznym. Inwestycja zwiększyła atrakcyjność całego obiektu i umożliwiła organizację różnego rodzaju imprez masowych. Pół miliona złotych także pochłonęła budowa wielofunkcyjnego boiska sportowego Zespołu Szkół Ogólnokształcących Nr 8 z oddziałami Sportowymi ul. Połaniecka 10.

2.2. Struktura wydatków gminy Lublin i gminy Chełm

Poniższa tabela przedstawia strukturę wydatków jakie poniosły gminy Lublin oraz Chełm w analizowanych latach.

Tabela 19. Struktura zrealizowanych wydatków budżetu dwóch wybranych gmin: Lublin oraz Chełm za lata 2014–2016 (w %).

Lp.	Lata Wyszczególnienie	2014		2015		2016	
		Gmina Lublin	Gmina Chełm	Gmina Lublin	Gmina Chełm	Gmina Lublin	Gmina Chełm
1.	Rolnictwo i łowiectwo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.	Transport i łączność	32,23	7,36	23,12	7,07	18,71	6,28
3.	Gospodarka mieszkaniowa	0,81	1,51	1,37	1,90	1,65	1,30
4.	Działalność usługowa	0,39	0,28	0,82	0,30	0,49	0,37
5.	Administracja publiczna	4,98	6,69	6,73	7,05	6,91	5,79
6.	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,43	3,04	1,84	3,25	2,07	3,19
7.	Obsługa długu publicznego	1,33	2,19	1,82	1,98	1,90	1,64
8.	Oświata i wychowanie	25,45	44,77	30,34	43,67	31,97	45,62
9.	Edukacyjna opieka wychowawcza	2,51	5,59	3,22	6,13	3,59	6,00
10.	Ochrona zdrowia	0,94	0,87	1,11	0,90	1,07	0,79
11.	Pomoc społeczna	9,23	14,24	11,70	12,73	13,00	13,07
12.	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,99	1,03	1,37	1,19	1,45	1,20
13.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	4,53	6,61	6,22	7,19	6,73	8,06
14.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,37	3,19	2,91	3,78	3,98	2,22
15.	Kultura fizyczna	6,97	1,43	4,76	1,46	3,58	1,63
16.	Inne	5,83	1,19	2,65	1,40	2,91	2,83

Źródło: jak w Rys. nr 3

Największy udział w wydatkach budżetowych w roku 2014 w gminie Lublin miały wydatki na transport i łączność. Drugim co do wielkości wydatkiem był dział oświata i wychowanie. Pochłaniał on niemal 1/4 wszystkich wydatków. W gminie na prawach powiatu Lublin istotnym wydatkiem stanowiły wydatki na pomoc społeczną oraz na kulturę fizyczną. W latach 2015–2016 największy udział w wydatkach budżetu jednostki samorządu terytorialnego miały wydatki na oświatę i wychowanie. Wydatki na transport i łączność z roku na rok maleją. Wydatki na pomoc społeczną oraz na administrację publiczną w latach badanych rosły i przez to miały znaczący wpływ na wielkość wydatków budżetowych gminy. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska z roku na rok rosły, przez co także mają wpływ na kształtowanie się budżetu gminy.

Największą część wydatków w gminie Chełm w badanych latach stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie, przy czym finanse działu oświata i wychowanie były zabezpieczone przez subwencje na zadania oświatowe, które stanowiły także największą strukturę w dochodach budżetu gminy na prawach powiatu Chełm. Drugim co do wielkości udziałem w wydatkach były nakłady na pomoc społeczną. Istotnym działem, na który gmina wydawała znaczne sumy był sektor gospo-

darka komunalna i ochrona środowiska. Udział w wcześniej wymienionym dziale z roku na rok rósł. Podobną sytuację zaobserwowano w wydatkach na edukacyjną opiekę wychowawczą. Malejący udział zanotowano w nakładach na sektor administracji publicznej oraz na transport i łączność. Oba te sektory miały niewielki, lecz znaczący wpływ na kształtowanie się budżetu od strony wydatków gminy Chełm na lata 2014–2015 (Tabela 19).

Podsumowując, miasto na prawach powiatu Lublin najwięcej swoich środków wydało na oświatę i wychowanie (w roku 2016 stanowią ok. 32% wydatków ogółem) oraz na transport (w roku 2014 – 32%) i na pomoc społeczną (2016 rok – 13%).

Gmina Chełm w roku 2016 prawie połowę swoich środków (ok. 46%) wydała na dział oświata i wychowanie, na pomoc społeczną przeznaczyła 13% wydatków a na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wydała 8% sumy.

By osiągnąć równowagę budżetową w 2016 roku miasto na prawach powiatu Chełm musiało zmniejszyć swoje wydatki na niektóre sektory. Gwałtownemu zmniejszeniu uległy wydatki na gospodarkę mieszkaniową, administrację publiczną, ochronę zdrowia oraz na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Jak donosiła lokalna prasa, w czerwcu badanego roku Państwowy Urząd Pracy nie miał środków na wynagrodzenia dla pracowników, przez to pracodawca wysyłał ich na bezpłatne urlopy. Pracownicy, którzy mieli najniższy staż pracy oraz osoby przechodzące za niedługi czas na emerytury, zostali zwolnieni.

2.3. Deficyty i nadwyżki

Tabela 20. Zestawienie dochodów, wydatków oraz deficytów gminy miejskiej Chełm w latach 2014–2015.

	2014	2015	2016
Dochody	278 030 265,11	268 564 452,48	280 109 000,00
Wydatki	287 030 656,11	271 564 452,48	280 109 000,00
Różnica	-9 000 391,00	-3 000 000,00	0,00

Źródło: jak w Rys. nr 3

Deficyt budżetowy w gminie Chełm z roku na rok zmniejszał się. Wpływ na tą sytuację w roku 2015 miał ponad dwukrotny wzrost dochodów jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych, wzrost dochodów z dotacji z budżetu państwa na zadania własne (+37%). W roku 2015 gmina nie odnotowała gwałtownego wzrostu wydatków. W roku 2016 gmina osiągnęła równowagę budżetową, czyli wydatki mają pokrycie w dochodach osiągniętych przez gminę.

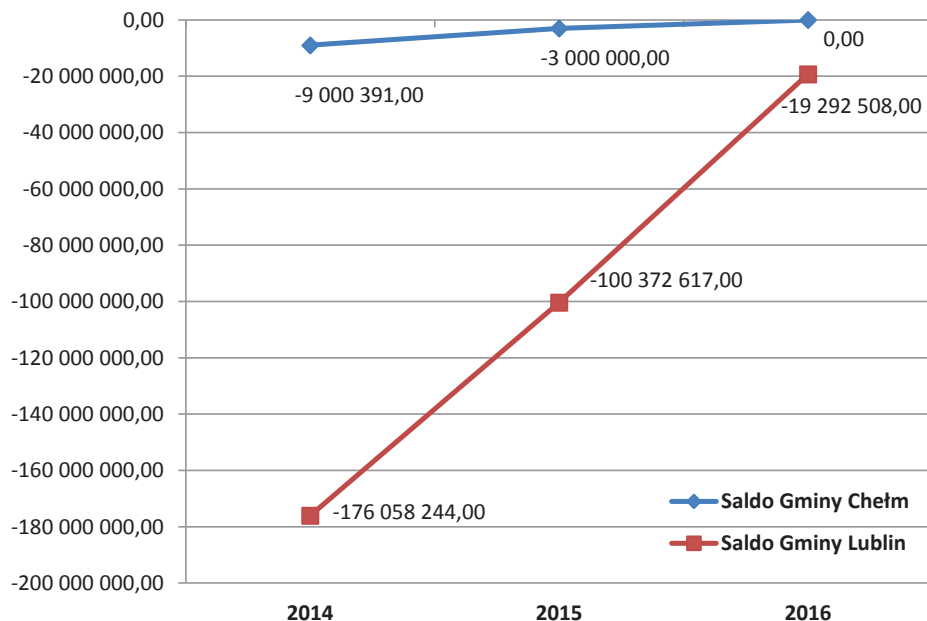
Tabela 21. Zestawienie dochodów, wydatków oraz deficytów i nadwyżek gminy miejskiej Lublin w latach 2014–2016

	2014	2015	2016
Dochody	1 967 435 867	1 678 348 763	1 693 716 092
Wydatki	2 143 494 111	1 778 721 380	1 713 008 600
Różnica	-176 058 244,00	-100 372 617,00	-19 292 508,00

Źródło: jak w Rys. nr 3

Gmina miejska Lublin w badanych latach odnotowała deficyt budżetowy. Jednak z roku na rok deficyt zmniejsza się, jest to tendencja pozytywna. Wpływ na deficyt budżetowy który gmina osiągnęła w roku 2015 miał wzrost wydatków na działalność usługową (+73%), na gospodarkę mieszkaniową (+41%), pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (+16%) oraz na obsługę długu publicznego i na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (+14%). W roku 2016 miasto Lublin ma o 19% mniejszy deficyt budżetowy niż w roku poprzednim. Prawie wszystkie dochody w budżecie w ostatnim badanym roku miały tendencję rosnącą, co obrazuje dynamika dochodów (Tabela 11 i Tabela 12).

Poniższy wykres przedstawia salda analizowanych gmin, takich jak: gminy miejskiej Lublin oraz gminy miejskiej Chełm.

Rysunek 5. Salda gminy Lublin oraz gminy Chełm za lata 2014–2016

Źródło: jak w Rys. nr 3

Z powyższego rysunku wynika, że deficyt budżetowy w gminie Lublin z roku na rok zmniejszał się. Tendencję malejącą odnotowało także miasto na prawach powiatu Chełm, w roku 2016 nastąpiła równowaga budżetowa.

Tabela 22. Relacja między dochodami i wydatkami gminy Lublin a gminy Chełm w latach 2014–2016.

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Dochody	7,08	6,25	6,05
Wydatki	7,47	6,55	6,12

Źródło: jak w Rys. nr 3

Wydatki i dochody gminy Lublin w trzech badanych latach były sześciokrotnie wyższe, niż wartości miasta na prawach powiatu Chełm.

Tabela 23. Relacja między deficytem a dochodami ogółem dwóch analizowanych gmin.

	2014	2015	2016
Gmina Chełm	3%	1%	0%
Gmina Lublin	9%	6%	1%

Źródło: jak w Rys. nr 3

Relacja między deficytem a dochodami w dwóch analizowanych gminach w przeciągu trzech lat zmniejszyła się. Jest to pozytywne zjawisko, gdyż z roku na rok deficyt w gminie Lublin i gminie Chełm zmniejszył się.

Wicepremier Zyta Gilowska w 2006 roku zreformowała finanse publiczne. Reforma polegała na włączeniu do budżetów funduszy celowych, uznaniu środków pochodzących z Unii Europejskiej jako dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz likwidację zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Reforma miała na celu zwiększyć jawność i przejrzystość finansów publicznych. Jednak włączenie finansów unijnych do budżetów stworzyło wiele problemów. Problem polega na tym, że jednostki samorządu terytorialnego wydają swoje środki wcześniej niż przekazuje im je Unia Europejska. Skutkuje to tym, że w pewnym momencie może zabraknąć środków na zaliczki na realizację projektu i wstrzymanie jego realizacji. Ujęcie środków z UE zaburza saldo budżetu, jednostki samorządu terytorialnego zwiększają przez to swój deficyt.

Wniosek jest taki, że w dwóch analizowanych gminach deficyt maleje. Wpływ na tendencję spadkową mają coraz mniejsze dochody z Unii Europejskiej. Gminy nie muszą wydawać swoich środków na realizację założonych projektów, zanim Unia Europejska zwróci im poniesiony nakład.

2.4. Analiza rozwoju miasta na prawach powiatu Chełm i gminy Lublin

Gmina Chełm w trzech badanych latach, nieznacznie rozwinęła się. W budżecie na 2016 rok znalazło się mniej pieniędzy na remonty dróg czy też na inwestycje

w oświatę. Jak wiadomo, na rozwój jednostki samorządu terytorialnego wpływa w znacznym stopniu kapitał ludzi, czyli między innymi wykształcenie mieszkańców. W przyjętym dokumencie wydatki na miejskie inwestycje stanowiły zaledwie 2%. Wśród przedsięwzięć planowanych na badany rok zabrakło takich, które przekładałyby się na nowe miejsca pracy. Konsekwencją było rosnące bezrobocie, które pod koniec 2016 roku wyniosło aż 15%. 4 834 osoby w mieście na prawach powiatu Chełm zostają bez pracy.

Jednak w budżecie gminy znalazły się fundusze na małe remonty. Pojawiły się propozycje wybudowanie dojazdu do sfery ekonomicznej, czy na przebudowę ronda obok Chełmskiego Domu Kultury. Uwzględniono także, budowę ul. Rzewuskiego, przebudowę ul. Zachodniej, budowę chodnika przy ul. ks. Brzóska, czy też modernizację ul. Wygon.

Gmina Chełm ma potencjał dla nowych inwestorów. Utworzona w 2014 roku strefa ekonomiczna, staje się ciekawym miejscem na nowe inwestycje. Sprzyjają temu uzbrojone tereny, niskie ceny gruntów, duży potencjał pracowników oraz ulgi i zwolnienia pozwalające nowym przedsiębiorcom na spore oszczędności i łatwiejszy start. 11 hektarowy teren położony jest przy drodze krajowej 12 i międzynarodowej E373 oraz przylegająca to tej trasy linia kolejowa. Są to duże atuty dla nowych inwestorów, którzy już zaczynają tworzyć swoje zakłady. Są to firmy z Polski i zagranicy, zajmujące się branżami: logistyczną, spożywczą, meblarską, opakowań oraz produkcji biokomponentów.

Gmina Chełm posiada rozwiniętą infrastrukturę turystyczną. Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze wytyczyło na obszarze gminy 6 szlaków turystycznych oraz 4 szlaki rowerowe. Na terenie miasta na prawach powiatu Chełm znajduje się duża liczba zabytkowych obiektów wpisanych do rejestru Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Na terenie gminy działa 13 obiektów hotelowych, 7 biur podróży oraz 17 gospodarstw agroturystycznych.

Jednak wadą jest zły stan techniczny części zabytków, brak odpowiedniego oznakowania atrakcji turystycznych, czy też zły stan infrastruktury komunalnej (parkingi, oznakowania, złe drogi). Gmina nie wykorzystuje w pełni funduszy unijnych. Wyżej wymienione czynniki pozbawiają gminę rozwoju turystyki oraz poznaniu jej walorów i osiągnięcia dodatkowych dochodów.

Podsumowując, gmina na prawach powiatu Chełm znajduje się w stagnacji. Na jej terenie nie ma poważnych i dużych inwestycji, sieć drogowa jest w fatalnym stanie, bezrobocie ciągle rośnie. Gmina nie promuje swoich walorów ani nie dba nadmiernie o rozwój kultury ani podtrzymywanie swoich tradycji. Władze nie starają się w dużym stopniu o pozyskiwanie środków unijnych. Będąc na terenie gminy, nie widać tablic informujących o inwestycjach ze środków Unii Europejskiej ani zbytnio nie zmienia się wygląd i stan budynków i dróg.

Miasto na prawach powiatu Lublin boryka się z ograniczonymi funduszami. Miasto inwestuje w infrastrukturę, by nadrobić 20-letnie zapóźnienia. Jednak

władze miasta dokładają wszelkich starań na promocję gminy. W 2016 roku miasto zostało wypromowane we Wrocławiu podczas Europejskiej Stolicy Kultury.

Lublin na tle innych metropolii zostaje z tyłu pod względem inwestycji, dochodów i aktywności gospodarczej mieszkańców. Gmina znajduje się w gronie czterech miast o największym bezrobociu. Potencjał obszaru nie jest wykorzystywany.

Wielką zaletą i czynnikiem rozwojowym jest dobry stan środowiska naturalnego, wysoka jakość usług medycznych i łatwy do nich dostęp. Gmina Lublin charakteryzuje się także dobrą komunikacją i płynnym ruchem ulicznym. Władze miasta na prawach powiatu dbają o wysoką skuteczność w pozyskiwaniu unijnych środków oraz dużą aktywność pozarządowych instytucji.

Gmina Lublin określana jest jako „miasto gospodarczego sukcesu”. W latach 2005–2016 wzrost PKB wyniósł 41% (w kraju 35%). Wpływ na pozytywną sytuację ma wysoka aktywność społeczna oraz wykształcenie mieszkańców.

Miasto na prawach powiatu Lublin poświęciło 110 milionów złotych na infrastrukturę dla biznesu na terenie specjalnej strefy ekonomicznej i w jej odrębnie. Gmina nie ma problemów z uzyskaniem miejsca na inwestycje.

Gmina Lublin jest porządnym historycznym obszarem z tradycjami. Na jej terenie znajduje się największa liczba studentów (z całego województwa), tętni bogate życie kulturalne. Za chlubę uważa się Katolicki Uniwersytet Lubelski, uczelnię o odrębnym profilu, umocnioną w religii i w duchowości. Nie można pominąć Uniwersytetu Marii Curie- Skłodowskiej, który jest największą uczelnią publiczną po wschodniej stronie Wisły. Od ponad 70 lat instytucja pełni rolę opiniotwórczą i kulturotwórczą. Wnosi wkład w budowę gospodarki opartej na wiedzy.

Zatem, można wywnioskować, że miasto na prawach powiatu Lublin, wykazuje wzrost rozwoju gospodarczego, społecznego i infrastrukturalnego. Gmina ma wielki potencjał jednak nie jest on do końca i skutecznie wykorzystywany.

Zakończenie

Przeprowadzona w pracy analiza pozwala stwierdzić, że w przeciągu trzech badanych lat gmina miejska Chełm nie rozwija się w szybszym tempie w porównaniu do miasta na prawach powiatu Lublin.

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Do jej zakresu działań należą wszelkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Działania te gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zatem jej zadaniem jest zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców, będących członkami gminnej wspólnoty.

Chełmskie władze nie inwestują zbyt wiele w infrastrukturę drogową, turystyczną czy też społeczną. Wjeżdżając na teren miasta na prawach powiatu od razu zauważalny jest zły stan techniczny zabytków, dróg, nawet tych głównych. Władze także nie wykorzystują środków Unijnych by poprawić sytuację w gminie.

Na terenie jednostki samorządu terytorialnego jest duże bezrobocie, miasto nie dokłada starań by je zmniejszyć.

Miasto na prawach powiatu Lublin, jest przeciwieństwem do wyżej wymienionej jednostki samorządu terytorialnego. Gmina pozyskuje nowych inwestorów, dba o drogi oraz o swoje zabytki, które są znakiem rozpoznawczym rejonu. W Lublinie duży nacisk kładzie się na rozwój gospodarki oraz zachęcenie młodych ludzi do zakładania własnego przedsiębiorstwa, co za tym idzie zmniejszenie bezrobocia.

Celem pracy było pokazanie podobieństw oraz różnic w zakresie budżetów dwóch wybranych gmin, takich jak: gminy miejskiej Lublin oraz gminy miejskiej na prawach powiatu Chełm.

Środki z Unii Europejskiej w gminie Lublin w przeciągu trzech lat zmalały ponad czterokrotnie, zaś w gminie Chełm w roku 2016 środki te w budżecie nie wystąpiły (0 zł). W związku z tym z roku na rok rosną dotację z budżetu państwa na zadania administracji rządowej i na zadania własne w dwóch analizowanych miastach na prawach powiatu. Gminy mają coraz mniej pomocy z Unii Europejskiej, dlatego otrzymują większe dotacje z budżetu państwa na dalsze inwestycje i rozwój. W związku z powyższymi pierwsza postawiona hipoteza potwierdziła się. Obrazuje to Tabela 19.

Druga postawiona we wstępie hipoteza także potwierdziła się. Według Tabeli 22 dochody gminy Lublin są 6-krotnie większe niż dochody Gminy Chełm.

W trzech badanych latach w gminie Chełm oraz gminie Lublin deficyt maleje. Jest to korzystna i pozytywna sytuacja dla budżetu. Z roku na rok miasta na prawach powiatu osiągają większe dochody a wydatkują mniejsze sumy. W roku 2016 gmina Chełm osiągnęła tak zwaną równowagę budżetową. Oznacza to, że wszystkie wydatki poniesione przez gminę zostały w pełni pokryte osiągniętymi dochodami. W gminie Lublin deficyt także maleje, oznacza to, że plan finansowy, który określa źródła finansowania deficytu w gminie działa. Przedostatnia hipoteza potwierdziła się.

Podatki i opłaty kształtują się w granicy 17-18% w dwóch ostatnich latach w analizowanych gminach. Podobną sytuację odnotowano w udziałach w podatkach budżetu państwa. W roku 2015 udział był do siebie najbardziej zbliżony i wyniósł ok 20%. Struktura dochodów z majątku w gminie Lublin była prawie trzykrotnie wyższa niż w gminie Chełm. Także dochody jednostek budżetowych i wpłaty samorządowych zakładów budżetowych w gminie Lublin były dwukrotnie wyższe niż w drugiej analizowanej gminie. Wnioskując, można powiedzieć, że struktura dochodów nie kształtuje się na podobnym poziomie w obydwu gminach.

Wydatki na oświatę i wychowanie w trzech badanych latach rosną (Tabela 18). Na koniec 2016 roku w budżecie miasta na prawach powiatu Lublin wydatki na oświatę i wychowanie stanowiły prawie 32% wszystkich wydatków, a w gminie Chełm ponad 45%. Sytuację obrazuje Tabela 19. Pomimo, że w obu gminach

liczba uczniów poszczególnych placówek spada, to wyżej wspomniane wydatki mają tendencje rosnącą. Zatem ostatnia postawiona hipoteza nie potwierdziła się. Pomimo, że wydatki na oświatę i wychowanie z roku na rok rosną i stanowią największy udział w wydatkach, to struktura dochodów dwóch analizowanych gmin różni się od siebie.

Podsumowując, nie ma identycznych budżetów. Każda z gmin ma różne trudności finansowe oraz społeczne. Władze gminy muszą podejmować decyzję odnośnie zarządzania publicznymi pieniędzmi. W każdej gminie potrzeby są inne. Jednostki samorządu terytorialnego także uzyskują dochody z różnych źródeł, dlatego analizowane powyżej dwie gminy nie mają podobnych do siebie budżetów. W 2016 roku gmina Lublin odnotowała mniejszy udział wydatków na oświatę i wychowanie w stosunku do gminy Chełm. Wynika to, że zdecydowanie większego udziału na transport i komunikację. Pozostałe wydatki budżetowe mają zbliżoną do siebie strukturę. W dwóch analizowanych gminach najwięcej środków przeznaczonych jest na działania społeczne takie jak: edukacyjna opieka wychowawcza, pomoc społeczna czy gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Działania te mają na celu poprawić jakość życia mieszkańców oraz ich wykształcenie, by mogli być konkurencyjni na rynku pracy w całej Polsce.

Bibliografia

Pozycje książkowe:

Michalski T., *Statystyka*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2004,
Wojnowski J., *Wielka Encyklopedia PWN*, wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001,

Artykuły:

Magazin für die neue Historie und Geographie Angelegt, t. XVI, Halle, 1782

Inne:

Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016 Gminy Miejskiej Chełm, Urząd
Statystyczny w Lublinie

Strony internetowe:

www.splublin.bip.lubelskie.pl [data wejścia: 21.10.2016]

Wpływ i znaczenie funduszy europejskich na rozwój gminy Firlej

Wioletta Sokół

Gospodarka budżetowa gminy Girlej w latach 2012–2016

1.1. Źródła dochodów gminy

Dochodami budżetu gminy są środki publiczne pobierane bezzwrotnie przez jednostki samorządu terytorialnego od osób fizycznych oraz podmiotów gospodarczych a także środki otrzymane z budżetu państwa w postaci subwencji oraz dotacji. Odrębne ustawy określają sposób gromadzenia środków publicznych z poszczególnych tytułów.

Dochody dzielimy na tzw. dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochody są określone w ustawie¹, która określa zasady gromadzenia dochodów, zasady i tryb ustalania oraz przekazywania subwencji i dotacji. Dochodami własnymi gminy są wszystkie dochody, których źródłem nie jest budżet państwa. Do tej zróżnicowanej grupy zalicza się²:

- podatki przyznane gminom jako dochody własne;
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych;
- opłaty przyznane gminom jako ich dochody własne;
- dochody z majątku gmin;
- inne dochody należne gminom na podstawie odrębnych przepisów.

Do podatków lokalnych można zliczyć m.in. podatek od nieruchomości, rolny i leśny, do których gmina ma 100% prawo wpływów i co do których posiada władztwo podatkowe (władztwo oznacza prawo podejmowania decyzji w sprawach tych podatków). W źródłach dochodów własnych wymienia się również opłaty, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³.

Dochody gminy można podzielić na sześć grup: dochody własne pochodzące z podatków, opłat i majątku gminy, udziały w podatkach stanowiących docho-

¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. nr 88, poz. 53 z późn. zm.).

² Misiąg W., *Budżet gminy dla praktyków*, Wydawnictwo Samorządu terytorialnego MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2004, s. 34.

³ Dz. U. z 2008 r. nr 88, poz. 53 z późn. zm.

dy budżetu państwa, subwencje, dotacje celowe na zadania własne, środki unijne oraz dotacje na zadania zlecone. Tabela poniżej przedstawia strukturę dochodów gminy Firlej w latach 2012–2016.

Tabela 1. Struktura dochodów gminy Firlej w latach 2012–2016.

L.p.	Rodzaj dochodu	Rok 2012 (w PLN)	Rok 2013 (w PLN)	Rok 2014 (w PLN)	Rok 2015 (w PLN)	Rok 2016 (w PLN)
1.	Dochody własne pochodzące z podatków, opłat i majątku gminy	3 195 228	3 288 811 zł	2 223 843	2221205	2358747
2.	Udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa	1 498 830	1 341 073	1 686 670	1504597	1688655
3.	Subwencje	8 083 013	8 045 999	7 855 622	8943386	8456113
4.	Dotacje celowe na zadania własne	967 815	1 251 524	4 471 155	4511731	8804343
5.	Środki unijne	1 540 482	286 660	9 780 524	3809342	18870
6.	Dotacje na zadania zlecone	3 014 938	3064547	1 456 083	1611276	1398418
7.	Dochody ogółem	18 300 306	17278614	27473897	22601537	22725146

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Firlej

Tabela 2. Struktura dochodów gminy Firlej w latach 2012–2016 ujęcie %.

L.p.	Rodzaj dochodu	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015	Rok 2016
1.	Dochody własne pochodzące z podatków, opłat i majątku gminy	17,5%	19,0%	8,1%	9,8%	10,4%
2.	Udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa	8,2%	7,8%	6,1%	6,7%	7,4%
3.	Subwencje	44,2%	46,6%	28,6%	39,6%	37,2%
4.	Dotacje celowe na zadania własne	5,3%	7,2%	16,3%	20,0%	38,7%
5.	Środki unijne	8,4%	1,7%	35,6%	16,9%	0,1%
6.	Dotacje na zadania zlecone	16,5%	17,7%	5,3%	7,1%	6,2%
7.	Dochody ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Firlej.

Analizując dochody budżetowe gminy Firlej na przestrzeni pięciu lat, można zaobserwować tendencję skokową. Gmina Firlej jest finansowana przede wszystkim poprzez subwencje, które oscylują w przedziale od 28,6% do 46,6%. Natomiast dochody własne mieszczą się w granicach od 8,1% do 19,0% co jest sytuacją niekorzystną dla gminy. Powoduje to silne uzależnienie gminy od zewnętrznych źródeł finansowych. Wskazuje to stosunkowo słaby potencjał gminy na wypadek potrzeby samodzielnego ponoszenia kosztów jej funkcjonowania.

Dochody gminy można podzielić na dochody bieżące i dochody majątkowe. Podział dotyczący gminy Firlej prezentuje tabela poniżej.

Tabela 3. Podział dochodów własnych gminy Firlej w latach 2012–2016.

Lata	Dochody własne	Dochody majątkowe	Dochody bieżące
2012	15 285 368 zł	1 361 844 zł	13 923 524 zł
2013	14 214 067 zł	64 370 zł	14 149 697 zł
2014	24 337 996 zł	9 840 444 zł	14 497 552 zł
2015	19 448 388 zł	4 062 935 zł	15 385 453 zł
2016	15 241 772 zł	98 300 zł	15 143 472 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Firlej.

Analizując strukturę dochodów własnych gminy Firlej należy stwierdzić, że dochodami własnymi są przede wszystkim dochody bieżące, które stanowią 90% dochodów własnych. Największą grupę dochodów własnych bieżących stanowią wpływy z podatków.

Tabela 4. Wybrane pozycje źródeł dochodów o największej corocznej wartości.

Rodzaj dochodu gminy o największej corocznej wartości	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015	Rok 2016
Podatek od nieruchomości osoby prawne	495 225 zł	527 046 zł	509 662 zł	477 111 zł	520 049 zł
Podatek leśny osoby prawne	51 864 zł	53 067 zł	48 012 zł	58 200 zł	70 860 zł
Podatek od nieruchomości osoby fizyczne	462 427 zł	488 624 zł	551 127 zł	546 557 zł	585 668 zł
Podatek rolny od osób fizycznych	293 523 zł	306 838 zł	320 900 zł	345 111 zł	355 471 zł
Podatek leśny od osób fizycznych	56 012 zł	54 955 zł	50 704 zł	49 890 zł	51 465 zł
Podatek od środków transportowych od osób fizycznych	62 585 zł	66 826 zł	58 905 zł	71 070 zł	66 989 zł
Podatek od czynności cywilnoprawnych osoby fizyczne	69 706 zł	64 570 zł	82 986 zł	64 245 zł	87 510 zł
Wpływy z opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu	98 208 zł	98 637 zł	102 294 zł	114 252 zł	99 194 zł
Dostarczanie wody	341 630 zł	370 564 zł	366 693 zł	395 120 zł	431 036 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Firlej.

W ciągu okresu objętego analizą główne źródło dochodów jakim są podatki od nieruchomości oraz dochody za dostarczanie wody nie zmieniły się co może świadczyć o stagnacji rozwojowej gminy Firlej. Wysoka wartość dochodów z tytułu podatku rolnego i leśnego wskazuje na charakter gminy, która jest obszarem o dominującym użytkowaniu rolniczym.

1.2. Wydatki gminy Firlej

Proces wydatkowania związany jest z zapotrzebowaniem lokalnej ludności, chęcią rozwoju ekonomicznego a także realizacją zadań zleconych od organu centralnego. Samorządy zgodnie z ustawą dokonują wyboru wydatków oraz mierzą ich efektywność. Art. 167 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowi, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą służyć wyłącznie sfinansowaniu zadań publicznych tej jednostki, wynikających z przepisów prawa⁴.

⁴ https://mfiles.pl/pl/index.php/Wydatki_budzetu_jednostki_samorządu_terytorialnego

Wydatki zgodnie z planem wydatków budżetowych dzielimy na wydatki bieżące, które dotyczą statutowych działań gminy i majątkowe, które w całości zostały przeznaczone na cele inwestycyjne. Tabela poniżej przedstawia strukturę wydatków budżetu gminy Firlej w latach 2012–2016.

Tabela 5. Struktura wydatków budżetu gminy Firlej w latach 2012–2016.

L.p.	Wydatki	Rok 2012 (w PLN)	Rok 2013 (w PLN)	Rok 2014 (w PLN)	Rok 2015 (w PLN)	Rok 2016 (w PLN)
1.	Wydatki bieżące –wynagrodzenia i pochodne	6 866 792	7 228 480	6 947 060	7 800 511	8 386 364
2.	Wydatki bieżące – pozostałe	6 916 594	7 052 362	6 984 795	7 732 304	11 409 193
3.	Dotacje	1 357 291	1 449 554	1 306 644	1 419 645	1 339 754
4.	Obsługa długu	328 907	196 590	253 872	205 778	180 638
5.	Wydatki majątkowe	4 374 569	12 970 828	349 425	5 742 372	1 318 419
6.	Wydatki ogółem	19 844 153	28 897 814	15 841 796	22 900 610	22 634 368

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Firlej.

Wydatki związane z bieżącą działalnością gminy stanowią największy udział w wydatkach gminy Firlej. W okresie 2012–2016 systematycznie wydatki te wzrastały. Natomiast wydatki majątkowe były bardzo zróżnicowane na co miało wpływ wielkość otrzymanych dotacji ze środków finansowych UE oraz uzyskanych przychodów od zaciągniętych kredytów oraz pożyczek, przeznaczone na cele inwestycyjne.

Wydatki jakie dokonuje gmina są odzwierciedleniem realizacji ich zadań. Kierunki i zakres zadań powierzonych gminom są wykazane w wielkości poszczególnych rodzajów wydatków.

Tabela 6. Wybrane pozycje źródeł wydatków o największej corocznej wartości.

L.p.	Rodzaj wydatku gminy o największej corocznej wartości	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015	Rok 2016
1.	Dostarczanie wody	224 059	195 310	223 201	244 738	252 774
2.	Drogi publiczne gminne	642 085	126 694	642 863	575 579	1 175 655
3.	Gospodarka gruntami i nieruchomościami	844 351	97 663	81 678	91 212	44 696
4.	Plany zagospodarowania przestrzennego	120 689	114 268	17 281	30 106	76 649
5.	Administracja publiczna	1 972 722	1 932 762	2 027 668	2 136 565	2 206 041
6.	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	381 369	359 738	347 067	372 286	379 426
7.	Obsługa długu publicznego	328 907	253 872	196 590	205 778	180 637
8.	Oświata i wychowanie	5 664 469	5 765 511	17 807 030	11 758 206	6 382 210
9.	Pomoc społeczna	1 250 714	1 367 437	1 312 852	1 320 020	1 397 753
10.	Edukacyjna opieka wychowawcza	380 688	478 362	430 012	400 988	342 403
11.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 284 536	1 111 402	1 172 610	1 679 131	1 501 765

12.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2 250 508	449 301	608 464	341 030	371 631
13.	Kultura fizyczna	1 293 190	361 139	737 447	392 776	418 983
14.	Pomoc społeczna z zakresu administracji rządowej	2 746 803	2 753 342	2 743 853	2 730 491	7 030 335

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Firlej.

Największe wydatki związane są z oświatą i wychowaniem, w badanym okresie stanowią blisko 30% wydatków ogółem. Drugim działem na który gmina przeznaczają najwięcej środków finansowych jest pomoc społeczna i stanowi około 20% wydatków. Duży udział w wydatkach stanowi administracja publiczna, która wynosi blisko 10% wydatków.

1.3. Ocena stopnia realizacji budżetu

Realizacja budżetu oznacza gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków przez osoby do tego upoważnione. Zarząd gminy jest głównym dysponentem środków budżetowych a zadania związane z realizacją budżetu wykonywane są przez Urząd Gminy. Wykonanie budżetu gminy odbywa się za pomocą wcześniej ustalonego układu wykonawczego budżetu. Dochody i wydatki zaplanowane w budżecie przypisywane są poszczególnym jednostkom zgodnie ze szczegółowością układu wykonawczego określonego przez Radę Gminy. Tabela poniżej przedstawia zestawienie dochodów i wydatków oraz ich realizację.

Tabela 7. Zestawienie dochodów i wydatków budżetowych w latach 2012–2016.

	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015	Rok 2016
Dochody planowane	18 678 496	17 793 450	27 369 571	22 752 822	23 018 023
Dochody zrealizowane	18 300 306	17 278 614	27 473 897	22 601 538	22 725 146
% realizacji	97,98%	97,11%	100,38%	99,34%	98,7%
Wydatki planowane	20 608 471	17 053 907	29 925 213	23 738 547	23 458 676
Wydatki zrealizowane	19 844 153	15 841 796	28 897 814	22 900 610	22 634 368
% realizacji	96,00%	93,00%	97%	96%	96%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Firlej.

Jak wynika z powyższej tabeli budżet gminy Firlej jest realizowany niemal w pełni. Wynik wykonania budżetu za 2012 rok zamknął się deficytem w kwocie 1 543 847 zł tj. o 386 129 zł mniejszym od planowanego. Za 2013 rok budżet zamknął się z nadwyżką w kwocie 1 436 818 zł przy planowanej nadwyżce w kwocie 739 543 zł (kwota wyższa o 697 275 zł). Rok 2014 zamknął się deficytem w kwocie 1 423 917 zł przy planowanym deficycie w kwocie 2 555 643 zł, tj. o 1 131 726 zł mniejszy deficyt. Deficyt za rok 2015 zamknął się w kwocie 299 073 zł przy planowanym 985 725 zł. Z kolei rok 2016 zamknął się nadwyżką w kwocie 90 778 zł przy planowanym deficycie w kwocie 440 653 zł. Z powyższej analizy wynika, że gospodarka budżetowa gminy Firlej jest zarządzana racjonalnie. W analizowanym okresie gmina osiągała zarówno deficyt budżetowy jak też nadwyżki.

Znaczenie funduszy europejskich w rozwoju gminy Firlej

2.1. Pozyskiwanie środków unijnych

Pozyskiwanie środków unijnych jest procedurą niezwykle złożoną, która wymaga wiele czasu i starań ale jednocześnie jest bardzo korzystne dla danego regionu. Od momentu wejścia Polski do UE mamy możliwość korzystania z pomocy finansowej, jaką oferuje Unia Europejska. Pomimo początkowo biernej postawy jaką wykazywały jednostki samorządu terytorialnego w kwestii ubiegania się o środki pochodzące z funduszy unijnych trend ten został odwrócony i można zauważyć większą aktywność władz. Z każdym rokiem zwiększa się liczba składanych wniosków. Władze samorządowe starają się, aby unijne pieniądze zmieniały wygląd ich gmin⁵.

Po integracji z Unią Europejską w gminie Firlej można zauważyć znaczne ożywienie w ilości składanych wniosków i uzyskania dofinansowania na różne przedsięwzięcia. Tabela poniżej prezentuje liczbę złożonych i odrzuconych wniosków oraz podpisanych umów w gminie Firlej w latach 2004–2016.

Tabela 8. Liczba złożonych i odrzuconych wniosków oraz podpisanych umów w gminie Firlej w latach 2005–2015.

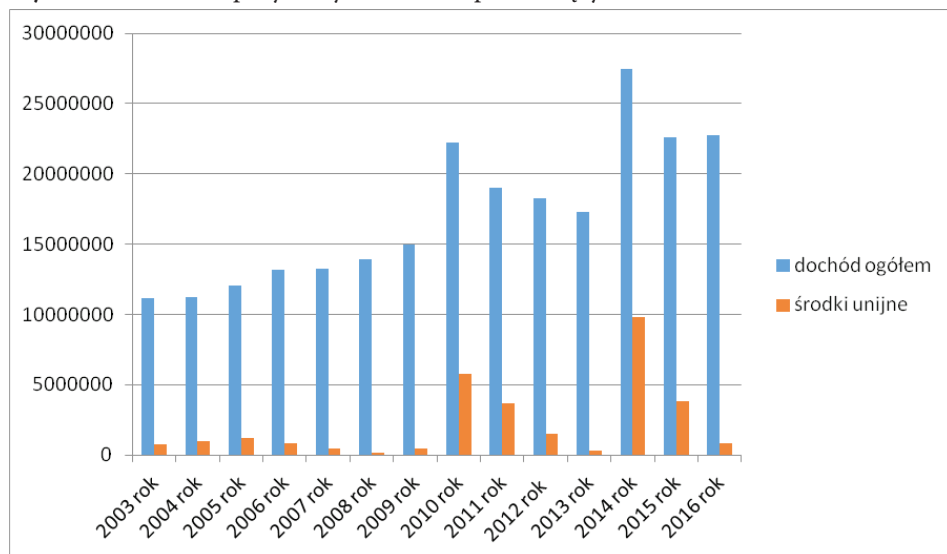
Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba złożonych wniosków	3	2	1	2	4	6	9	5	4	7	5
Liczba podpisanych umów o dofinansowanie	1	2	1	1	2	3	8	3	2	5	2
Liczba odrzuconych wniosków	2	0	0	1	2	3	1	2	2	2	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Firlej.

Jak ilustruje tabela już od początkowych lat możliwości pozyskania dofinansowania z Unii Europejskiej gmina Firlej wykazuje dużą aktywność w tym kierunku, jednak rok 2011 był rokiem najbardziej efektywnym, na 9 wniosków złożonych odrzucono tylko jeden.

Na podstawie danych z Urzędu Gminy Firlej można przedstawić zestawienie, które ukazuje wielkość pozyskanych środków pochodzących z funduszy UE, wykres poniżej.

⁵ Ochnio K., *Unijne pieniądze dla gmin*, Wydawnictwo Opoka, s. 6.

Wykres 1. Wielkość pozyskanych środków pochodzących z UE.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Gminy Firlej.

Od samego początku możliwości korzystania z dofinansowania pochodzącego ze środków unijnych władze gminy Firlej aktywnie uczestniczą w pozyskiwaniu tych środków.

Na terenie gminy dzięki pozyskanym środkom pochodzącym z Unii Europejskiej wybudowano wiele dróg lokalnych, które mają duży wpływ na życie mieszkańców. Gmina Firlej wykorzystując wsparcie z Unii Europejskiej i środki własne inwestowała w infrastrukturę, wyposażenie, kulturę, edukację i bezpieczeństwo jej mieszkańców. Dbając o infrastrukturę modernizowano drogi podnosząc ich standard, poprawiając dostępność komunikacyjną oraz poziom bezpieczeństwa. Przebudowano sieć teletechniczną oraz dokonano oświetlenia dróg. Ulepszono infrastrukturę mostową i komunikacyjną, dbano o wyposażenie służb odpowiedzialnych za utrzymanie dróg gminnych. Wybudowano chodniki w celu zwiększenia bezpieczeństwa przy drogach dla pieszych. Inwestowano także w młode pokolenie zapewniając im lepsze warunki edukacji i spędzania wolnego czasu. Dbano też o najmłodszych poprzez tworzenie przedszkola i placu zabaw. Inwestowano też w starszych poprzez zapewnienie im lepszych warunków nauki i umożliwiając im odbywania kursów doszkalających. Osoby bezrobotne i poszukujące pracy aktywizowano poprzez organizowanie kursów zawodowych i szkoleń. Wykonano również wiele prac remontowych budynków szkolnych. Dbano o kulturę, tradycję i dziedzictwo narodowe starając się promować gminę Firlej. Zadbano o ekologię poprzez budowę kanalizacji i rozbudowę oczyszczalni ścieków. W celu zwiększenia atrakcyjności gminy zadbane również o jezioro.

Wybudowano dwa pomosty nad jeziorem Firlej, wybudowano promenadę wokół jeziora oraz zrobiono oświetlenie dookoła jeziora.

2.2. Projekty unijne w gminie Firlej

Wyzwaniem dla gmin wiejskich jest rozwój i odnowa obszarów wiejskich, celem zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju tych obszarów w stosunku do obszarów miejskich. Władze gminne zdają sobie sprawę z tego iż ich działania wywierają wpływ na warunki życia mieszkańców. Świadome są zachodzących przemian gospodarczych i wspólnie z mieszkańcami dążą do zwiększenia możliwości osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego. Narzędziem pomocnym w dążeniu do osiągnięcia jak najlepszych efektów jest stworzenie Strategii Rozwoju Gminy, dzięki której możliwe jest lepsze wykorzystanie gminnych środków finansowych poprzez zrównoważony rozwój. Gmina Firlej w ramach własnego budżetu nie sprostaby w realizacji zamierzeń zawartych w Strategii bez pomocy z zewnątrz, dlatego też pomoc finansowa pochodząca z funduszy europejskich ma bardzo duże znaczenie w rozwoju gminy. Tabela poniżej prezentuje projekty, które zostały zrealizowane przy dużym wkładzie finansowym z UE.

Tabela 9. Projekty unijne w gminie Firlej w latach 2003–2016.

Nazwa zadania	Okres realizacji	Wartość projektu	Źródło finansowania		Przedmiot realizacji
			JST	UE	
Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przykanalikami we wsi Przypisówka	2003	1 047 618,17 PLN	26,1%	73,90%	8094 m sieci kanalizacji sanitarnej
Budowa drogi nr 22333 Firlej -Serock-Ostrówek	2004	373 083,62 EUR	25,94%	74,06%	1,820 km drogi o nawierzchni bitumicznej chodniki, zajazdy, przepusty
Budowa drogi gminnej, ul. Leśna, Zakościelna Kościelna	2004	551 207,05 PLN	38,87%	61,13%	0,533 km drogi o nawierzchni z kostki betonowej wykonanie chodników i zjazdów
Budowa sieci wodociągowej wraz z przyłączami w miejscowości Przypisówka, Czerwinka Gozdów, Wólka Mieczysławska, Czerwinka Poleśna, Kolonia Sobolew, Sobolew	2004	1 135 974,17 PLN	26,55%	73,45%	26683 m sieci wodociągowej
Budowa sieci kanalizacji sanitarnej dla osiedla Serock	2005	349 415,38 PLN	25%	75%	1547 m sieci kanalizacyjnej
Budowa ulicy Kockiej (droga gminna nr 103649L)	2006	985 549,01 PLN	15% 10%BP	75%	710 m - drogi gminnej 1 skrzyżowanie 760m- chodników 430m-ścieżki rowerowej

Informatyzacja gminy Firlej	2006	278 559,16 PLN	25%	75%	Modernizacja infrastruktury informatycznej Utworzono publiczny punkt dostępu do Internetu
„Poznajmy siebie” – integracja społeczności Lubelszczyzny i Rejonu Kowelskiego	2004-2006	137 150,50 PLN	15% 10%BP	75%	Wspieranie inicjatyw społeczności lokalnych
Budowa dróg gminnych nr 103647L, 103648L, 103650L, 103652L, 103653L w miejscowości Firlej	2009-2010	3 506 536,57 PLN	15%	85%	4,005 km – drogi gminnej
Budowa dróg gminnych nr 103296L i 103297L w miejscowości Wola Skromowska	2009-2010	2 088 825,64 PLN	50%	50%	2,20 km – drogi gminnej budowa oświetlenia ulicznego
Rozbudowa budynku Gminnej Biblioteki Publicznej w Firleju	2009	664 891,05 PLN	38,69%	61,31%	Obiekt
Jezioro Firlej ośrodkiem rekreacyjno-edukacyjnym – etap I	2009-2012	4 790 856,80 PLN	30%	70%	Budowa dwóch pomostów na jeziorze Firlej Budowa promenady wokół jeziora Firlej Oświetlenie wokół jeziora Firlej
Ochrona wód jezior Firlej i Kunów poprzez regulację gospodarki wodno – ściekowej na terenie gminy Firlej	2007-2013	3 613 822,00 PLN	40,35%	59,65%	Budowa sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej
Przebudowa budynku remizy OSP w Woli Skromowskiej na potrzeby świetlicy wiejskiej	2007-2013	1 687 000,00 PLN	70,36%	29,64%	Obiekt
Budowa i modernizacja infrastruktury szkolnej i sportowej w gminie Firlej	2007-2013	17 485 587,42 PLN	20%	80%	Modernizacja pomieszczeń budynku Zespołu Szkół w Firleju Budowa Sali gimnastycznej przy Zespole Szkół w Firleju Budowa Szkoły Podstawowej wraz z salą gimnastyczną w Woli Skromowskiej Wyposażenie i montaż monitoringu
Plan gospodarki niskoemisyjnej dla gminy Firlej	2007-2013	22 300,00 PLN	15%	85%	Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej
Rewitalizacja dachu zabytkowego kościoła parafialnego pw. Przemienienia Pańskiego w Firleju	2011-2012	335 762,21 PLN	22,9%	77,1%	Obiekt

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu gminy Firlej.

Gmina Firlej działa bardzo aktywnie w kierunku pozyskiwania środków pochodzących z funduszy europejskich. Tak, jak wynika z tabeli powyżej w latach 2003–2016 udało się zrealizować wiele projektów. Większość projektów związana była z infrastrukturą drogową i wodno-kanalizacyjną. W grupie tej znalazły się również projekty związane z turystyką, edukacją jak również projekty społeczne.

W przyszłości planowane są kolejne inwestycje obejmujące swym zasięgiem szerszy zakres od wyżej opisanego a rozszerzone chociażby o infrastrukturę sportową i rozbudowę sieci lokali użytkowych.

2.3. Analiza wpływu funduszy europejskich na rozwój gminy Firlej

Wykorzystanie dofinansowania pochodzącego ze środków unijnych daje jednostkom samorządu terytorialnego w tym gminom niesamowite możliwości rozwoju. Środki pochodzące z UE pokrywają wartość projektu w 85% co stwarza niepowtarzalną szansę realizacji inwestycji dotychczas nieosiągalnych. Daje to możliwości zastosowania lepszych i nowszych technologii obejmujących swym zasięgiem szerszą grupę beneficjentów. Dobre projekty bywają często bardzo kosztowne ale dzięki pomocy pochodzącej z funduszy unijnych mają szansę realizacji. Otrzymanie dofinansowania do projektu wymaga przygotowania odpowiednich dokumentów. Pozytywny wpływ na rozwój jest warunkiem podstawowym jaki musi spełniać projekt. Projekt ma realizować określone zadania zarówno w czasie finansowania jak i po jego zakończeniu.

Priorytetem w działaniu władz czwartej kadencji jest rozwój turystyki na terenie gminy⁶. Władze dostrzegają fakt, że w gminie niezbędne są kolejne inwestycje. Gmina rozpoczęła aktywne działanie w pozyskiwaniu środków zewnętrznych z funduszy europejskich na rozwój infrastruktury, aktywizację społeczeństwa, promocję oraz wyrównanie szans edukacyjnych w szkołach.

Gmina Firlej należy do czołówki polskich gmin wiejskich w pozyskiwaniu funduszy pochodzących ze środków unijnych, została uhonorowana tytułem najlepszych gmin w Polsce w kategorii Gmin Wiejskich. Gmina Firlej zajęła I miejsce w Polsce w kategorii gmin wiejskich i została laureatem w rankingu Pisma Samorządu Terytorialnego „Wspólnota” – „Wydatki inwestycyjne samorządów – wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na projekty społeczne w latach 2007–2015”. Wyróżnienie to odebrał Wójt Gminy Firlej p. Sławomir Cieszek na Gali Inwestorów Samorządowych podczas Samorządowego Forum Kapitału i Finansów organizowanego w Międzynarodowym Centrum Kultury w Katowicach w dniach 22-23 września 2016 r. Kapituła nominująca samorządy z terenu całej Polski, w poszczególnych kategoriach brała pod uwagę wielkość pozyskanych dotacji inwestycyjnych z funduszy Unii Europejskiej na zadania związane ze sferą społeczną w latach 2007–2015. Uwzględniono wielkość wydatków na realizację zadań z zakresu m.in.: turystyki, oświaty i wychowania, ochrony zdrowia, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody i kultury fizycznej.

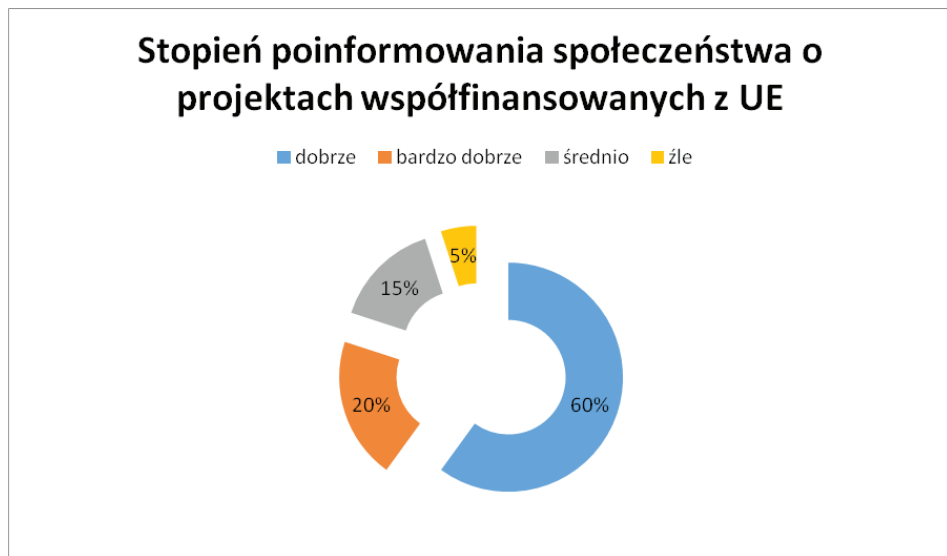
⁶ „Dziennik Wschodni”, nr 289 z dnia 14 grudnia 2006 r., Archiwum GBP w Firleju.

Powyższe wyróżnienie jest docenieniem pracy Samorządu Terytorialnego Gminy Firlej, a w szczególności aktywności Wójta Gminy Firlej. Podejmowane działania, które spowodowały pozyskanie ponad 30 mln zł dotacji ze środków Unii Europejskiej z całą pewnością przyczyniły się do poprawy jakości życia mieszkańców gminy Firlej.

Przeprowadzona ankieta pozwoliła uzyskać opinię mieszkańców w zakresie celowości wykorzystania środków finansowych pochodzących z UE w gminie Firlej. Przeprowadzono ją wśród 40-osobowej grupy mieszkańców. W badaniach wzięło udział 55% kobiet oraz 45% mężczyzn. Wśród ankietowanych przeważały osoby z wykształceniem średnim (32 osoby), w przedziale wiekowym 25-39 (36 osoby).

Na początku zapytano ankietowanych czy dostrzegają zmiany w gminie po wejściu Polski do UE. Wśród odpowiedzi ankietowanych przeważały oceny pozytywne, 90% pytanych dostrzega zmiany jakie zaszły w gminie od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej. W przypadku pytania na temat wiedzy o pozyskanych środkach europejskich na realizację projektów większość badanych odpowiedziała pozytywnie aż 95% z czego każdy był w stanie wskazać przynajmniej jeden projekt współfinansowany z funduszy europejskich. Kolejne pytanie było o źródło informacji poprzez które został poinformowany na temat realizowanych projektów z udziałem funduszy unijnych w gminie Firlej. 40% wskazało tablice informacyjne jako źródło informacji, 30% portale internetowe i 10% pozostałe źródła. W pytaniu o stopień poinformowania społeczeństwa o projektach współfinansowanych z UE większość badanych wskazała odpowiedź „dobrze” – 60%, „bardzo dobrze” – 20%, „średnio” – 15% i „źle” – 5%. Świadczy to o tym, że społeczeństwo gminy Firlej jest na dosyć wysokim poziomie poinformowania na temat realizowanych projektów.

Wykres 2. Stopień poinformowania społeczeństwa o projektach współfinansowanych z UE.

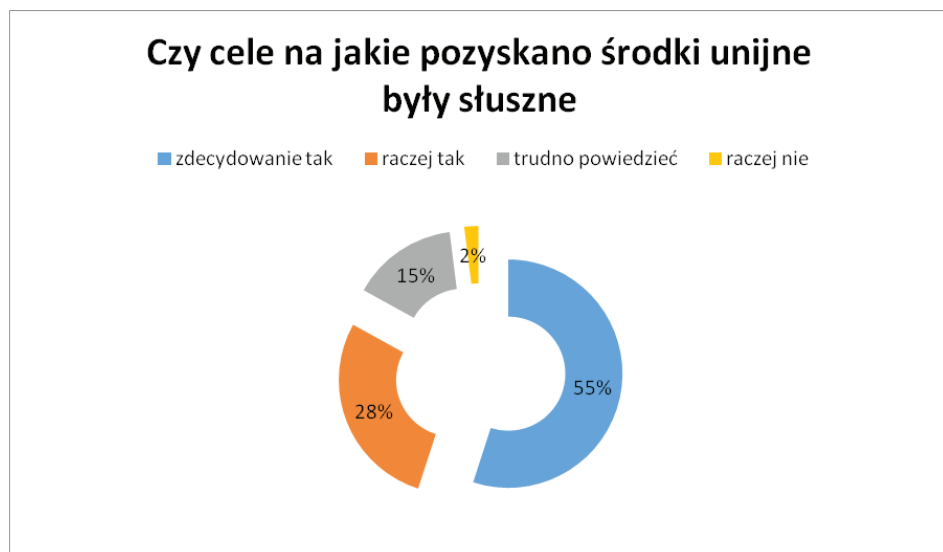


Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

W przypadku pytania o zrealizowane projekty, które są najbardziej widoczne większość ankietowanych odpowiedziała, że jest to poprawa infrastruktury drogowej 58%, 22% budowa i modernizacja infrastruktury szkolnej i sportowej, 10% poprawa wizerunku miejscowości Firlej oraz 10% inne. Odpowiedzi na pytanie o wpływ zrealizowanych projektów na poszczególne aspekty życia w gminie oceny przedstawiały się następująco: poprawa jakości życia mieszkańców – większość pytanych zaznaczyła odpowiedź „duży” 58% i „średni” 30%; poprawa funkcjonalności gminy – 68% odpowiedziało „duży”; w pytaniu o poprawę wizerunku gminy oraz wzrost atrakcyjności przeważały odpowiedzi „bardzo duży” i „duży” 84%.

Ankietowanych zapytano, czy cele na jakie pozyskano środki unijne były słuszne. Większość ankietowanych zaznaczyło odpowiedź „zdecydowanie tak” – 55%, „raczej tak” – 28%, „trudno powiedzieć” – 15% i „raczej nie” – 2%. Z tych odpowiedzi można wnioskować, że mieszkańcy widzą słuszność wykorzystanych funduszy przez władze gminne.

Wykres 3. Słuszność pozyskanych środków unijnych w gminie Firlej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety.

Podsumowując przeprowadzoną ankietę można stwierdzić, że projekty zrealizowane w gminie Firlej zaplanowano oraz wykonano w sposób przemyślany gdyż obejmowały one inwestycje niezbędne i ważne dla jej mieszkańców, tak jak sami potwierdzili.

Podsumowanie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku dało naszemu krajowi szansę na dokonanie dogłębnej zmiany w funkcjonowaniu państwa i gospodarki. Dzięki funduszom unijnym rozwój regionalny i wzrost społeczno-gospodarczy odbył się dużo sprawniej. Pozyskane środki finansowe w znacznym stopniu mogą wpłynąć na poprawę poziomu życia mieszkańców. Środki pozyskane z dotacji pozwalają na prowadzenie nowych inwestycji, które wcześniej nie mogły być zrealizowane ze względu na brak pieniędzy w budżecie gminnym.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że gmina Firlej dobrze wywiązuje się ze swoich zadań wobec mieszkańców. Projekty zrealizowane w gminie Firlej zaplanowano oraz wykonano w sposób przemyślany. W poszczególnych latach badanego okresu 2004–2016 uzyskiwano dofinansowanie z UE, które umożliwiło przeprowadzenie wielu inwestycji (w tym szczególnie infrastrukturalnych). Na uwagę zasługuje także fakt pozytywnego postrzegania przez mieszkańców działań gminy w tym zakresie.

Bibliografia

Adamczyk A. (red.), *Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii*

Misiąg W., *Budżet gminy dla praktyków*, Wydawnictwo Samorządu terytorialnego MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2004.

Ochnio K., *Unijne pieniądze dla gmin*, Wydawnictwo Opoka.

„Dziennik Wschodni”, nr 289 z dnia 14 grudnia 2006 r., Archiwum GBP w Firleju.

Źródła internetowe:

http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/how/principles

Ustawy:

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. nr 88, poz. 53 z późn. zm.).

Główne programy finansowe wspierające sektor MSP

Mirosław Marek Sosnowka

Główne formy wspierania rozwoju sektora małych i średnich firm różnią się od siebie w wielu krajach Unii Europejskiej. W większości państw należących do wspólnoty UE otrzymuje pomoc na realizowanie specjalnych programów opracowywanych przede wszystkim przez państwowe instytucje. Pomoc ta koncentruje się głównie na finansowaniu działalności tych przedsiębiorstw i ułatwianiu ich dostosowania do funkcjonowania w obszarze silnie rozwiniętej konkurencji rynkowej. Małe i średnie przedsiębiorstwa pełnią w gospodarce rynkowej istotne funkcje społeczne i gospodarcze w wymiarze mikro-, mezo- i makroekonomicznym. O skali znaczenia tej kategorii podmiotów może świadczyć fakt opracowywania i wdrażania różnorodnych strategii i programów wspierających rozwój tego sektora. Programy takie przygotowywane są na różnych poziomach: międzynarodowym, np. w ramach polityki Unii.

1.1. Programy Unii Europejskiej jako źródła finansowania rozwoju i konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw

W państwach należących do Unii Europejskiej sektor małych i średnich przedsiębiorstw zatrudnia około 65 procent pracujących oraz wytwarza ponad połowę produkcji całej wspólnoty. Wspólnota Unii Europejskiej doceniając znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw dla rozwoju gospodarczego i społecznego podejmuje szereg działań w celu zapewnienia lepszych warunków i lepszego funkcjonowania rozwoju sektora MSP. Jednym z podjętych działań wpisuje się utworzony program „Small Business Act dla Europy”¹ przyjęty przez Komisję Europejską 25 czerwca 2008 roku oraz wsparcie finansowe małym i średnim przedsiębiorstwom w ramach programów Unii Europejskiej.

Program ten zawiera zestaw konkretnych wytycznych w postaci 10 zasad, których realizacja na poziomie europejskim pozwoli wpływać na rozwój MŚP a także propozycje nowych aktów prawnych. Do najważniejszych zasad, które powinny być przestrzegane wobec MŚP przez Unię Europejską to²:

¹ <http://ec.europa.eu/enterprise/sme>.

² Program „Small Business Art” Komisja Wspólnoty Europejskiej Komunikat Komisji do rady Parlamentu Europejskiego, s. 10–12.

- wytworzenie warunków których przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa będą mogli coraz szybciej się rozwijać, a przedsiębiorca może być nagradzany,
- gwarantować aby uczciwi przedsiębiorcy, których przedsiębiorstwa zostały pozostawione w stan upadłości dostali kolejną szansę,
- spowodowanie by organy administracji publicznej były bardziej wrażliwe na potrzeby MSP,
- dostosowanie elementów polityki publicznej do potrzeb MSP,
- ułatwienie MSP dostępu do finansowania,
- pomaganie sektorowi w pełnym korzystaniu z możliwości oferowanych przez wspólny rynek,
- zwiększenie potencjału innowacyjnego MŚP oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników,
- wspieranie MŚP w dostępie do międzynarodowych rynków.

Powyższe zasady nie mają charakteru dla poszczególnych państw członkowskich, mogą one wyznaczać tylko kierunek zmian zaczynając od wspierania kultury przedsiębiorczości. Powoduje to zmniejszenie obciążeń administracyjnych do 2012 roku, ułatwienie założenie działalności gospodarczej i skrócenie do jednego miesiąca terminu wydawania licencji. W dostępie sektora MSP do rynku publicznego, który stanowił około 16 procent PKB Unii zmniejszaniu bariery dostępu do finansowania, rozwoju kompetencji w dziedzinie badań i innowacji a kończąc na dawaniu drugiej szansy na uczciwym przedsiębiorcom, których przedsiębiorstwa upadły. Celem SBA jest stworzenie nowych ram polityki, łączących istniejące instrumenty polityki przedsiębiorstw i opierających się na „Europejskiej karcie małych przedsiębiorstw” oraz nowoczesnej polityce na rzecz wzrostu i zatrudnienia w sektorze MŚP. Zamiast proponowania w pełni wspólnotowego podejścia przyjęto w tym względzie podejście politycznego partnerstwa pomiędzy państwami członkowskimi. Również priorytetowym celem SBA jest poprawa ogólnego podejścia do przedsiębiorczości.

Forma wsparcia oferowana przez Unię Europejską, która bardzo cieszy się dość dużym powodzeniem wśród polskich przedsiębiorców są fundusze strukturalne.

„Najbardziej znanym źródłem finansowania działalności i wzbudzające narastające zainteresowanie wśród właścicieli niewielkich firm w latach 2004–2014 dofinansowanych zostało w sumie łącznie 185 tysięcy projektów.” Fundusze strukturalne powołano do życia z myślą o zmniejszeniu dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów krajów członkowskich oraz celem zaakcentowania roli spójności gospodarczej i społecznej wewnątrz UE. Polska po raz pierwszy sięgnęła po tego typu formy wsparcia w latach 2004–2006, na podstawie dwóch kluczowych wówczas dokumentów, :

- Podstaw Wsparcia Wspólnoty
- Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności

Budżet na realizację założeń powyższych programów wyniósł wówczas aż 14,2 mld euro. Kolejne lata uczestnictwa w UE przyniosły polskim firmom jeszcze większe finansowe korzyści w ramach realizacji polityki spójności w latach 2007–2013 do rąk polskich przedsiębiorców trafiło 67,9 mld euro.

Wykorzystanie dostępnych środków na inwestycje w środki trwałe jest jedną z najatrakcyjniejszych i najbardziej pożądanых przez małe i średnie przedsiębiorstwa formą wsparcia w ramach funduszy europejskich. W ramach programów operacyjnych istnieje wiele programów umożliwiających otrzymanie dotacji na różne inwestycje sektora MSP. By móc z nich skorzystać z jakiegokolwiek programu, konieczne jest spełnienie kilku wymagań formalnych, odnoszącego się do zgłaszanych projektów, zabraniającego udzielania wsparcia na projekty dotyczące określonych rodzajów działalności gospodarczej.

Kolejnym ważnym czynnikiem jest lokalizacja siedziby przedsiębiorstwa oraz lokalizacja wykonanego projektu. Duże możliwości do uzyskania dotacji oraz dofinansowania na środki trwałe, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego jest udzielana przedsiębiorstwu posiadającemu siedzibę w tym samym województwie, w którym ma zostać zrealizowany projekt. Każdy złożony projekt podlega szczegółowej weryfikacji, która dokonywana jest na podstawie dołączonych dokumentów rejestracyjnych oraz szczegółowego opisu projektu przedstawionego w dokumentach. Przedsiębiorcy sektora MSP mają duże możliwości pozyskania dotacji na inwestycje w środki trwałe w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

Udzielane wsparcie dokonywane w ramach programu regionalnego jest pomoc oferowana w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

W poniższej tabeli została przedstawiona analiza SWOT wpływu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na małe i średnie przedsiębiorstwa.

Tabela 1. Analiza SWOT

Mocne strony	Słabe strony
- motywacja do pracy,	- brak znajomości zasad korzystania z funduszy strukturalnych
- elastyczność firm,	- brak dostępu do kapitałów
- zdolność naśladowania i imitacji produktów,	brak doświadczenia i niski poziom wiedzy ekonomicznej przedsiębiorców
- zdolność do zmiany profilu działalności	- brak strategii rozwoju firmy
Możliwości	Zagrożenia
szeroki rynek kapitałowy	nowe wymagania w zakresie prawa

transfery z funduszy strukturalnych	graniczenie dostępu do zamówień publicznych
likwidacja barier celnych	zwiększona konkurencja
zwiększenie stabilności przepisów prawnych	łatwa penetracja rynku polskiego przez kapitał zagraniczny
napływ nowych technologii i metod zarządzania	przejęcie części klientów przez zagraniczne firmy
szeroki rynek zbytu	
ograniczenie ryzyka kursowego	

Źródło: opracowanie na podstawie A. Blajer, M. Zielenkiewicz, *Akcesja Polski do UE – szanse i zagrożenia dla małych i średnich przedsiębiorstw*.

Unia Europejska nie pozostaje obojętna na możliwości widniejące w sektorze MSP i stara się realizować jak najwięcej działań mających na celu umocnienie roli tego sektora na rynku. Wśród wielu unijnych dokumentów dotyczących kwestii małych i średnich przedsiębiorstw można przeczytać w Karcie Małych Przedsiębiorstw przyjętą w czerwcu 2000 roku. Zawarte w niej zasady polityki wobec MŚP koncentrowały się wokół dziesięciu kierunków działań³:

- kształcenie i szkolenia z zakresu przedsiębiorczości,
- mniejsze koszty i szybsze rozpoczęcie działalności,
- sprawniejsze ustawodawstwo i lepsze przepisy,
- dostępność umiejętności,
- usprawnienia dostępu w trybie on-line,
- szersza działalność wychodząca poza jednolity rynek,
- kwestie opodatkowania i finansowe,
- zwiększenie możliwości technologicznych małych przedsiębiorstw,
- skuteczne modele handlu elektronicznego i najlepsze wsparcie dla małych przedsiębiorstw,

1.2. Fundusze i programy wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa

Działanie o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym są realizowane z funduszy strukturalnych. Europejskie fundusze współfinansujące programy i projekty unijne dla sektora MŚP to:

- Europejski Fundusz Społeczny EFS
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego EFRR
- Fundusz Spójności FS

³ Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw.

Pierwszym powołanym funduszem był Europejski Fundusz Społeczny, istnieje możliwość finansowania szkoleń, warsztatów, oraz wspieraniem zatrudnienia Fundusz EFS został stworzony w celu, poprawienia jakości i dostępność miejsc pracy oraz możliwości zatrudnienia w Unii Europejskiej. Europejski Fundusz Społeczny zajmuje się następującymi dziedzinami:

- promocją polityki na rynku pracy ograniczającemu bezrobocie ;
- przeciwdziałanie wykluczenia społecznego;
- kształceniem ustawicznym;
- szkolenie kadr gospodarki;
- powszechnym rozwojem przedsiębiorczości;
- dostępem oraz wspomaganiem zatrudnienia kobiet na rynku pracy.

Kolejnym funduszem strukturalnym jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Jest to jeden największych funduszy. Do jego celów należą wspieranie regionów, a także wyrównywanie różnic w stosunku do regionów bogatszych. Możemy wyróżnić dziedziny, które mogą być finansowane za pomocą tego funduszu:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego w tym pomoc w zatrudnienia, jak też działalności małych i średnich firm;
- inwestycje produkcyjne umożliwiające stworzenie trwałego zatrudnienia na rynku;
- powszechny rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury i nauki;
- infrastruktura;
- ochrona i poprawa stanu jakości środowiska;
- rozwój społeczeństwa w dziedzinie przekazu informacyjnego.

Dzięki możliwości inwestycji w powyższych dziedzinach finansowanych z tego funduszu EFRR, Unia Europejska wspiera rozwój i tworzenie nowych miejsc pracy, a także wpływa pozytywnie na rozwój gospodarki.

„Fundusz Spójności wspiera dwa sektory: środowisko i transport. Głównymi odbiorcami pomocy w ramach Funduszu Spójności są jednostki samorządu terytorialnego, tworzone przez nie związki gmin lub inne podmioty publiczne, np. przedsiębiorstwa komunalne będące własnością gminy. Fundusz ten wspiera następujące dziedziny:

- poprawa jakości wód powierzchniowych;
- polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do picia;
- racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi;
- oprawa jakości powietrza;
- zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego;
- zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej kraju i poszczególnych regionów z innymi krajami Europy;

- rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej.”⁴

Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z Funduszu Spójności otrzymują kraje, a nie regiony, tak jak to jest w przypadku EFS i EFRR. Środki Funduszu Spójności są kierowane do państw członkowskich, w których Produkt Narodowy Brutto PNB na jednego mieszkańca jest niższy niż 90% średniej w państwach Unii Europejskiej⁵.

Za pomocą poniższych programów będą współfinansowane projekty MŚP:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna wspiera instytucje uczestniczące w realizacji – programów operacyjnych.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko POIiŚ jest finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego EFRR i Funduszu Spójności FS⁶. Celem tego programu jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski oraz jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. Program zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia NSRO, zatwierdzonymi 7 maja 2007 roku przez Komisję Europejską, stanowi jeden z programów operacyjnych będących podstawowym narzędziem do osiągnięcia założonych w nich celów przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko jest również ważnym instrumentem realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, a wydatki na cele priorytetowe UE stanowią w ramach programu 67,89% całości wydatków ze środków unijnych. Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 wynosi 37,7 mld euro, z czego wkład unijny to 28,3 mld euro, zaś wkład krajowy – 9,4 mld euro. Podział środków UE dostępnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko pomiędzy poszczególne sektory przedstawia się następująco⁷:

- transport – 19,6 mld euro

⁴ <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czymysafundusze.aspx>.

⁵ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czymysafundusze.aspx> z dnia 20.04.2013 r.

⁶ <http://www.mg.gov.pl/Fundusze+UE> na dzień 20.04.2013 r.

⁷ http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_pois.aspx na dzień 20.04.2013 r.

- środowisko – 5,1 mld euro
- energetyka – 1,7 mld euro
- szkolnictwo wyższe – 586,5 mln euro
- kultura – 533,6 mln euro
- zdrowie – 395,5 mln euro⁸

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka PO IG jest wdrażany na terenie całego kraju, współfinansowany ze środków europejskich, opracowany w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 NSRO.

W ramach PO IG przewidziano realizację ośmiu osi priorytetowych⁹:

- **Badanie i rozwój nowoczesnych technologii – Infrastruktura sfery B+R – Kapitał dla innowacji**
- **Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia – Dyfuzja Innowacji**
- **Polska gospodarka na rynku międzynarodowym – Społeczeństwo informacyjne budowa elektronicznej administracji**
- **Społeczeństwo informacyjne zwiększenie innowacyjności gospodarki**

Program Operacyjny Kapitał Ludzki stanowi odpowiedź na wyzwania, jakie przed państwami członkowskimi UE, w tym również Polską, stawia odnowiona Strategia Lizbońska. Do wyzwań tych należą: uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijanie wiedzy i innowacji oraz tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy. Zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej oraz celami polityki spójności krajów unijnych, rozwój kapitału ludzkiego i społecznego przyczynia się do pełniejszego wykorzystania zasobów pracy oraz wsparcia wzrostu konkurencyjności gospodarki.

Dążąc do efektywnego rozwoju zasobów ludzkich, Program będzie koncentrował wsparcie na następujących obszarach: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także zagadnienia związane z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli i wdrażaniem zasady dobrego rządzenia.

Celem głównym Programu jest wzrost zatrudnienia i spójności społecznej, a do osiągnięcia tego celu przyczynia się realizacja sześciu celów strategicznych do których należą¹⁰:

- Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo
- Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego
- Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce

⁸ <http://www.wfosigw.katowice.pl/poiis-informacje-podstawowe.html>.

⁹ http://www.poig.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_poig.aspx na dzień 20.04.2013 r.

¹⁰ <http://www.efs.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Oprogramie.aspx> na dzień 20.04.2013 r.

- Upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy
- Zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa
- Wzrost spójności terytorialnej.

W ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej są realizowane projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu województw Polski Wschodniej: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Finansowane są przede wszystkim inwestycje w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową i badawczą oraz zakładające modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych, a także realizowane są przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną tego obszaru. Cel główny Programu jest osiągnięty przez realizację celów szczegółowych, którymi są:

- stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy
- zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej i usunięcie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku w zakresie sieci NGA oraz podstawowej infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu
- rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich
- poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej
- zwiększenie roli zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu
- optymalizacja procesu realizacji PO Rozwój Polski Wschodniej.

Układ osi priorytetowych Programu¹¹

I: Nowoczesna gospodarka

II: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego

III: Wojewódzkie ośrodki wzrostu

IV: Infrastruktura transportowa

V: Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego o warunki naturalne

VI: Pomoc techniczna

O wyjątkowości programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej EWT na tle innych instrumentów Unii Europejskiej świadczy ich międzynarodowy charakter. Wsparcie otrzymują tylko działania realizowane wspólnie przez partnerów z różnych krajów. Wszystkie programy współpracy terytorialnej obejmują co najmniej dwa państwa Unii. W drodze negocjacji państwa – partnerzy wybierają

¹¹ <http://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx> na dzień 20.04.2013 r.

jedno, które będzie pełniło funkcję Instytucji Zarządzającej. Należy jednak podkreślić, że wszystkie najważniejsze decyzje w programach, w tym wybór projektów, dokonywane są z udziałem wszystkich państw objętych danym programem. Także uczestnicy projektu muszą reprezentować różne państwa. Dzięki takiemu rozwiązaniu, programy sprzyjają zawiązywaniu partnerstwa pomiędzy podmiotami z całej Europy¹².

Program Pomoc Techniczna jest pierwszym polskim programem na lata 2007–2013 zatwierdzonym przez Komisję Europejską. „Program stanowi jeden z elementów systemu realizacyjnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013. W ramach tego systemu realizacji przewidziano komponenty pomocy technicznej we wszystkich programach operacyjnych zorientowane na wsparcie wdrażania poszczególnych programów. Celem nadrzędnym Programu jest zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia”¹³.

Oprócz pięciu programów funkcjonujących na poziomie krajowym istnieją także programy dla każdego województwa, a zatem szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych. „16 RPO stanowi przykład znaczącej decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi. Takie rozwiązanie ma na celu identyfikowanie potrzeb na jak najniższym szczeblu, tak, aby działania zawarte w Regionalnych Programach Operacyjnych odpowiadały planom rozwoju każdego województwa z osobna. Samorządy województw otrzymały szerokie kompetencje związane z przygotowaniem i realizacją RPO”¹⁴.

1.3. Główne źródła finansowania sektora MŚP z Unii Europejskiej

Wspólnota Unii Europejskiej posiada tzw. Zasoby własne z których finansuje swoje wydatki¹⁵. Środki pieniężne gromadzone są przez kraje członkowskie i przekazywane do wspólnego unijnego budżetu. Środki te stanowią zasoby własne Unii Europejskiej. Poniższy schemat przedstawia dane posiadanych zasobów:

¹² <http://www.ewt.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/czymsafundusze.aspx> na dzień 20.04.2013 r.

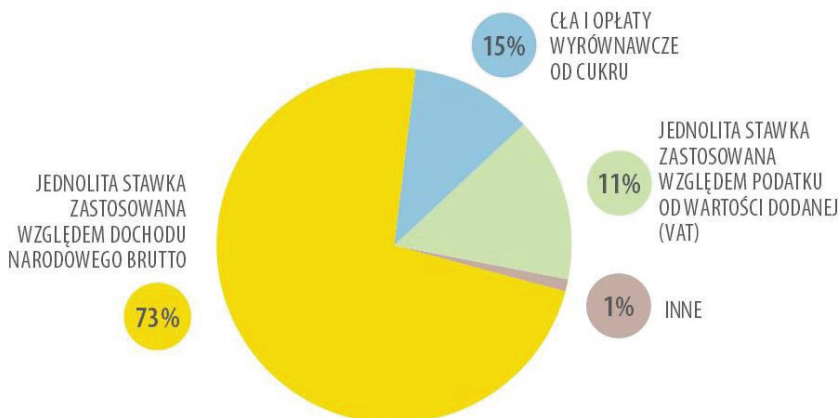
¹³ <http://www.popt.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/czymsafundusze.aspx>.

¹⁴ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/default.aspx#zakladka=3&strona=1>.

¹⁵ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_pl.pdf.

Schemat nr 5. Zasoby Wspólnoty

Skąd pochodzą pieniądze?



Źródło: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/budget_2012_pl.pdf

Z powyższego schematu wynika iż środki w budżecie Unii Europejskiej pochodzą z trzech podstawowych źródeł¹⁶:

- środki uzależnionych głównie od dochodu narodowego każdego z państw członkowskich;
- z opłat celnych cła pobierane są od towarów importowanych z państw, które nie są członkami Unii Europejskiej;
- z dochodów od podatku VAT czyli podatku od wartości dodanej, dane państwo ma zapłacić Unii podatek; Jeżeli chodzi o najważniejsze formy dofinansowania, z których MŚP może bezpośrednio skorzystać, to dofinansowanie przeważnie ma formę dotacji, czyli bezzwrotnej pomocy finansowej.

Dotacja uzupełnia środki własne podmiotu realizującego projekt, ale ich nie zastępuje. Zazwyczaj jest to refundacja kosztów, które ponosi beneficjent. Przedsiębiorcy realizujący własne projekty mogą się ubiegać o ich dofinansowanie z funduszy unijnych w ramach programów regionalnych, krajowych, a także realizowanych przez Komisję Europejską.

Unia Europejska chce finansować sektor małych i średnie przedsiębiorstwa, ponieważ wytwarzają one dużą część PKB i zatrudniają większość pracowników

¹⁶ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_pl.pdf.

z Europy. W związku z tym głównym beneficjentem funduszy kierowanych do sektora prywatnego są MŚP. Pieniądze dla sektora MSP są dostępne w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności:

- Innowacyjna Gospodarka PO IG
- Infrastruktura i Środowisko PO IiŚ
- Kapitał Ludzki PO KL
- 16 regionalnych programów operacyjnych.

Do osobnych programów mogą korzystać przedsiębiorcy działający w sektorze przetwórstwa żywności, rolnictwie i rybołówstwie¹⁷:

- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich PROW
- Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich”.

Są również inne fundusze niż te, które zostały wymienione powyżej, istnieją inicjatywy wspólnotowe. Obecnie widnieją trzy nowe inicjatywy: Jaspers to wsparcie udzielane potencjalnym klientom projektów indywidualnych mającym charakter infrastrukturalny, Jessica jest to wspieranie inwestycji służących zapewnieniu zrównoważonego rozwoju w miastach oraz Jeremie będące inicjatywą, która ma na celu poprawę wykorzystania oraz zwiększenie efektywności środków przeznaczanych na wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w ramach funduszy strukturalnych¹⁸.

„Jaspers to inicjatywa, która jest wspólnym wsparciem dla projektów w europejskich regionach realizowanym przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Do celów inicjatywy należy udzielenie szerokiej pomocy doradczej, od momentu formułowania wstępnej koncepcji projektu do momentu składania wniosku o dofinansowanie w zakresie:

- weryfikacji przygotowanej dokumentacji tj.
- poziomu dofinansowania, dokumentacja środowiskowa,
- analizy wybranych zagadnień problemowych,
- wsparcia w rozwiązaniu kwestii dla przygotowania projektu, np. pomoc publiczna,
- wsparcia o charakterze związanym z przygotowaniem dużych,
- ulepszenie jakości wniosków o dofinansowanie zatwierdzanych przez Komisję Europejską,
- wsparcia przy określeniu ogólnych warunków dla konsultantów przygotowujących dokumentację Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia,
- dofinansowanie na etapie koncepcyjnym przygotowania projektów tj. analiza optymalnych rozwiązań instytucjonalnych, niezależna ocena przy wyborze

¹⁷ <http://www.funduszeonline.pl/2515.dhtml> na dzień 07.04.2013 r.

¹⁸ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepadofunduszyeuropejskich/strony/celepolitykispojnosci.aspx> na dzień 07.04.2013 r.

wariantu realizacji, weryfikacja przyjętych założeń, identyfikacja pominiętych lub niedostatecznie uwzględnionych elementów krytycznych, weryfikacja na wczesnym etapie kwalifikowalności”¹⁹.

Główne celami inicjatywy Jeremie jest ukierunkowanie strumienia środków pieniężnych w celu znacznej poprawy dostępu mikro i małych przedsiębiorstw w dostępie do dobrych jakościowo, szeroko dystrybuowanych i dostosowanych do potrzeb MŚP, instrumentów finansowych oraz koncentracja na mikro i małych firmach, znajdujących się we wczesnej fazie rozwoju, wykluczonych w dostępie do finansowania zewnętrznego. Na schemacie przedstawiono strukturę inicjatywy Jeremie:

Schemat nr 1. Struktura inicjatyw Jeremie.

Schemat struktury inicjatywy JEREMIE



Źródło: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/Jeremie_240310.aspx

Korzyści ze wsparcia w ramach inicjatywy JEREMIE to:

- zwiększony dostęp do finansowania zewnętrznego MŚP, które z powodu braku historii kredytowej lub niewystarczającej ilości zabezpieczeń nie miałyby możliwości skorzystania z takiego finansowania,
- korzystniejsze warunki finansowania MŚP,
- elastyczność, np. dłuższa prolongata lub okres płatności dla nowo powstałych przedsiębiorstw start-up.

¹⁹ A. Furgalski, Ł. Malinowski, Biała Księga Infrastruktury.

Inicjatywa JEREMIE skierowana jest do Mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w tym²⁰:

- tych które mają utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania,
- podmioty rozpoczynające działalność,
- podmioty nieposiadające historii kredytowej,
- podmioty nieposiadające zabezpieczeń o wystarczającej wartości.

1.4. Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w ramach programów wsparcia środkami Unii Europejskiej

Unia Europejska zapewnia wsparcie dla europejskich małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Pomoc dostępna jest w różnych formach, takich jak granty, pożyczki oraz, w niektórych przypadkach, zabezpieczenia. Dostępne jest zarówno wsparcie bezpośrednie, jak również za pośrednictwem programów zarządzanych na szczeblu krajowym i regionalnym, takich jak programy finansowane z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. MŚP mogą korzystać także z wielu środków pomocy niefinansowej w formie programów i usług wsparcia biznesowego.

Programy wsparcia dzielą się na cztery kategorie :

- Możliwości finansowania tematycznego : to rodzaj finansowania, który głównie jest ukierunkowany tematycznie na środowisko, badanie oraz edukację, poszczególne departamenty Komisji Europejskiej MŚP lub inne organizacje mogą zazwyczaj składać wnioski o uczestnictwo w programie bezpośrednio, pod warunkiem, iż przedstawią zrównoważone, międzynarodowe projekty o wartości dodanej.
- Fundusze strukturalne : europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (ESF) to największe spośród wspólnotowych instrumentów finansowania wspierających MŚP poprzez różne programy tematyczne oraz inicjatywy wspólnotowe wdrażane na poziomie regionów. Beneficjenci funduszy strukturalnych otrzymują bezpośredni wkład finansowy na realizację swoich projektów.
- Instrumenty finansowe; i Instrumentów finansowe są dostępnych pośrednio, poprzez krajowe instytucje pośrednictwa finansowego. Większością z nich zarządza Europejski Fundusz Inwestycyjny,
- Wspieranie internacjonalizacji MŚP : informacje dotyczące Sieci Enterprise Europe Network. Sieć Enterprise Europe Network jest największą europejską siecią wspierania biznesu i innowacji, która świadczy wysokiej jakości zintegrowane usługi na rzecz MŚP w krajach Unii Europejskiej jak również w krajach trzecich.

²⁰ <http://www.bgk.com.pl/do-kogo-jest-skierowana-inicjatywa-jeremie> na dzień 10.04.2013 r.

Zakończenie

Przeprowadzona w pracy analiza pozwala stwierdzić, że sektor małych i średnie przedsiębiorstw odgrywa bardzo ważną rolę w gospodarce. Szybki rozwój tego sektora stanowi jeden z elementów ograniczania bezrobocia oraz źródła szybkiego wzrostu gospodarczego. Jedną z podstawowych barier w ich rozwoju zalicza się przede wszystkim niedobór kapitału potrzebnego na finansowanie inwestycji. Przed sektorem małych i średnich przedsiębiorstw istnieje wiele możliwości do skorzystania z form finansowania. Wspierania rozwoju, a także pomoc w finansowaniu odbywa się przy pomocy udzielanych kredyty, pożyczki, poręczenia kredytowe, leasingu, oraz factoringu. Aby poprawić sytuację finansową każdego nowo powstałego przedsiębiorstwa, konieczne jest większe zapoznanie przedsiębiorców z rynkiem oraz nabycie umiejętności korzystania z oferty instytucji finansowych w kierunku przedsiębiorstwa. Sektor ten należy więc uświadamiać o możliwościach wsparcia i ich efektywnym wykorzystaniu. Państwo, doceniając znaczenie sektora małych i średnich przedsiębiorstw, zaczęło udzielać wsparcia w dostępie do kapitału zewnętrznego. Przejawia się to w pomocy w organizowaniu odpowiednich poręczeń zabezpieczających spłatę zaciąganego kredytu. Państwo prowadzi także politykę informacyjną, której celem jest szerzenie wiadomości dotyczących możliwości pozyskania przez MSP wsparcia kredytowego z instytucji zagranicznych.

Coraz większą rolę finansowania sektora MSP odgrywają dotacje z Unii Europejskiej co w sposób bezpośredni wiąże się z należeniem Polski do struktur unijnych i uzyskaniem dostępu do funduszy strukturalnych. Z roku na rok coraz więcej przedsiębiorstw z sektora MSP składa wnioski o dofinansowanie swoich przedsiębiorstw.

Formami finansowania, które cieszą się dużym zainteresowaniem w fazie początkowej rozwoju przedsiębiorstwa są mikropożyczki oferowane przez fundusze pożyczkowe oraz leasing. Dają one duże możliwości pozyskania środków pieniężnych oraz dóbr bez posiadania kilkuletniego stażu w prowadzeniu przedsiębiorstwa oraz bez konieczności zabezpieczeń jakie są niezbędne w przypadku kredytu bankowego.

Z przeprowadzonych badań i analiz wynika, że przedsiębiorcy określają warunki prowadzenia swoich działalności jako trudne, skarżąc się głównie na skomplikowane procedury administracyjne, niejasne i niespójne przepisy prawa oraz mało sprzyjający system fiskalny. W polskich realiach przedsiębiorstwa głównie korzystają ze środków własnych, ich alternatywą jest finansowanie zewnętrzne.

Przedsiębiorstwa starające się o dofinansowanie zewnętrzne często nie spełniają wymogów stawianych przez instytucje finansowe, dlatego też mogą spotykać się z odmową skorzystania z obcego kapitału. Pośród wszystkich form finansowania zewnętrznego najmniejsze bariery ograniczające się pomocą finansową

wiążą się z korzystaniem z leasingu. Obawy wśród firm wzbudzają inne formy finansowania zewnętrznego, na przykład środki unijne czy venture capital, co często wynika z niewiedzy interesariuszy. Bariery związane z brakiem informacji o możliwościach korzystania z finansowania obcego za pośrednictwem instytucji finansowych wskazują sami przedsiębiorcy, a przecież to jeden z najważniejszych czynników mających wpływ na pozyskanie zewnętrznego finansowania. Finansowanie wyłącznie z kapitału własnego zapewnia utrzymanie płynności finansowej, jednak ogranicza i spowalnia rozwój przedsiębiorstwa, który jest warunkiem walki z konkurencją, a także umożliwia wejście na rynek nowo powstającym przedsiębiorstwom. Dlatego rynek finansowy udostępnia alternatywne formy finansowania zewnętrznego, które to stwarzają możliwości rozwoju oraz szansę poprawy wyników gospodarowania.

Bibliografia

- Przychodzka I., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce*, Warszawa 2002.
- Safin K., *Zarządzanie małą firmą*, WAE, Wrocław 2003.
- Panfil M., „Źródła finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw”.
- Molo M., Bielowka M., *Przegląd dostępnych źródeł finansowania działalności gospodarczej oraz ocena ich atrakcyjności*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000.
- Waga M., „Raport Źródła finansowania małych i średnich przedsiębiorstw”. 3 kwiecień 2014.
- Skowronek-Mielczarek A., *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Źródła finansowania* Warszawa 2003.
- Wolak-Tuzimek A., *Determinanty rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2010.
- <http://ec.europa.eu/enterprise/sme>.
- Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw.
- <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czysafundusze.aspx>
- <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czysafundusze.aspx> z dnia 20.04.2013 r.
- <http://www.mg.gov.pl/Fundusze+UE> na dzień 20.04.2013 r.
- http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_pois.aspx na dzień 20.04.2013 r.
- <http://www.wfosigw.katowice.pl/poiis-informacje-podstawowe.html>.
- http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/budget_2012_pl.pdf.

Analiza finansowa podmiotu gospodarczego

Monika Gęca

1. Charakterystyka spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A.

Rozdział drugi zawiera krótką historię powstania spółki Wawel S.A. oraz opis działalności badanych spółek. Przedstawiono również strukturę akcjonariatu jak też skład rady nadzorczej oraz skład zarządu.

1.1. Historia spółki Wawel S.A.

Wawel to firma cukiernicza, której początki sięgają końca XIX wieku. W 1858 roku w Krakowie założył ją Adam Piasecki. W roku 1910 ruszyła pierwsza produkcja, a pierwszy sklep firmowy został otwarty w kamienicy przy Rynku Głównym w Krakowie. Po II wojnie światowej Zakład Cukierniczy Adama Piaseckiego został połączony z dwoma krakowskimi konkurentami – z Fabryką WYROBÓW Czekoladowych Pischinger oraz z Fabryką Czekolady Suchard. Z połączenia tych trzech zakładów w 1951 roku powstały Zakłady Przemysłu Cukierniczego Wawel.

Rysunek 12. Pierwsze opakowania spółki Wawel S.A.



Źródło: <https://www.wawel.com.pl/pl/wawel-sa/historia-firmy.html>.

„Na przestrzeni lat logo firmowe Wawel było kilka razy modyfikowane. Główne zmiany dotyczyły kolorystyki podpisu, miejsca powstania firmy czy użycia zarysu Zamku na Wawelu jako symbolu miasta Krakowa. Niezmiennym elemen-

tem pozostała jednak sama czcionka, która na przestrzeni tych kilkudziesięciu lat zachowała swój charakterystyczny kształt – czcionki pisanej”¹.

Rysunek 13. Logo Wawel S.A. na przestrzeni lat



Źródło: <https://www.wawel.com.pl/pl/wawel-sa/historia-firmy.html>

W 1992 roku zarząd podjął decyzję o prywatyzacji i Zakłady Przemysłu Cukierniczego stały się spółką akcyjną. Później nastąpiło przekształcenie w spółkę publiczną. W 1997 roku akcje spółki zostały zatwierdzone do obiegu publicznego przez Komisję Papierów Wartościowych. Na giełdzie akcje Zakładu Przemysłu Cukierniczego Wawel zapoczątkowały 11 marca 1998 roku. Firma zmieniła nazwę na Wawel S.A. w roku 2005. Do 2006 roku Wawel produkował swoje wyroby w 3 zakładach: w zakładzie przy ulicy Wrocławskiej 17 gdzie produkowane nadziewane czekoladki, cukierki czekoladowe i batony. Przy ulicy Masarskiej 6-8 produkowano czekolady pełne, z dodatkami, karmelki i kakao. Z kolei w zakładzie przy ulicy Kącik 20 zajmowano się produkcją pieczywa cukierniczego tj. wafle i Michałki. W roku 2006 cała produkcja przeniosła się do nowoczesnego zakładu w Dobczycach, który znajduje się w strefie przemysłowej przy ulicy Wawelskiej 6.

1.2. Informacje o spółce

Spółka Akcyjna Wawel ma swoją siedzibę w Krakowie na ulicy Władysława Warneńczyka 14. Władzami spółki są :

- Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy
- Rada Nadzorcza
- Zarząd

¹ <https://www.wawel.com.pl/pl/wawel-sa/historia-firmy.html>.

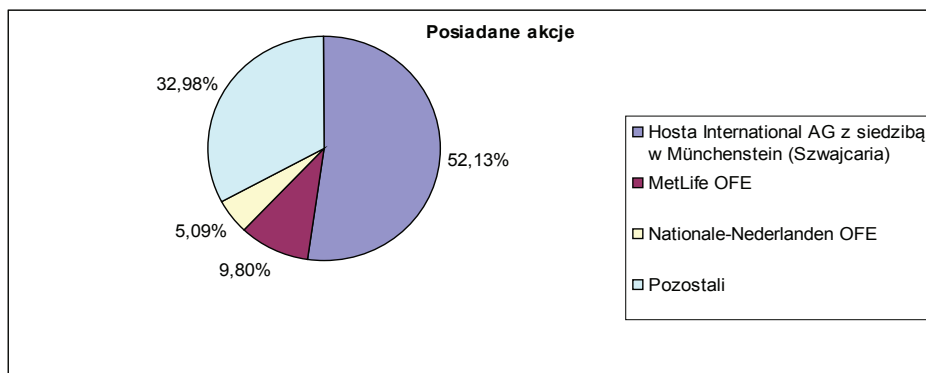
Struktura akcjonariuszy (stan na 12.03.2017) w spółce Wawel S.A. ukazuje tabela poniżej.

Tabela 4. Struktura akcjonariuszy w spółce Wawel S.A.

Wyszczególnienie	Ostatnia zmiana	Liczba akcji	% udział w kapitale	Liczba głosów w WZA	% głosów w WZA
Hosta International AG z siedzibą w Münchenstein (Szwajcaria)	16.08.2012	781 761	52.13	781 761	52.13
MetLife OFE	22.09.2014	147 029	9.80	147 029	9.80
Nationale-Nederlanden OFE	31.07.2015	76 322	5.09	76 322	5.09
Pozostali	31.07.2015	494 643	32.98	494 643	32.98
Suma		1 499 755	100	1 499 755	100

Źródło: <https://www.wawel.com.pl/relation.php/pl/spolka/akcjonariusze.html>.

Wykres 1. Akcje w spółce Wawel S.A.



Źródło: <https://www.wawel.com.pl/relation.php/pl/spolka/akcjonariusze.html>.

Z rysunku oraz tabeli należy wywnioskować, że najwięcej akcji posiadał Hosta International AG z siedzibą w Münchenstein, bo aż 781761 akcji, co daje 52,13% ogółu. MetLife OFE oraz Nationale – Nederlanden OFE swoich akcji mają poniżej 10% i wynoszą odpowiednio 9,80% oraz 5,09%. Spora akcji mają także pozostali akcjonariusze (32,98% akcji).

Rada Nadzorcza składa się z następujących członków :

- Hermann Opferkuch – przewodniczący Rady Nadzorczej
- Eugeniusz Małek – zastępca przewodniczącego Rady Nadzorczej
- Paweł Bałaga – sekretarz Rady Nadzorczej
- Nicole Opferkuch – członek Rady Nadzorczej
- Christoph Koehnlein – członek Rady Nadzorczej (członek niezależny)
- Paweł Tomasz Brukszo – członek Rady Nadzorczej (członek niezależny)

- Laura Weiss – członek Rady Nadzorczej

W skład Zarządu wchodzi:

- Dariusz Orłowski – prezes Zarządu
- Wojciech Winkiel – członek Zarządu (dyrektor ds. technicznych)

1.3. Działalność ZT Kruszwica S.A.

„Zakłady Tłuszczowe Kruszwica S.A. to największy w Polsce producent tłuszczów roślinnych i nasion oleistych. Jest też jednym z największych przetwórców w Europie Środkowej. Spółka specjalizuje się w produkcji olejów butelkowanych, margaryn, tłuszczów dla branży piekarniczo-cukierniczej oraz produktów dla sektora biopaliw i przemysłu paszowego”². Działalność Zakładów Tłuszczowych Kruszwica zaczyna się od pozyskania surowca, przez jego przetworzenie, później następuje wysyłka i sprzedaż gotowego wyrobu do odbiorcy. Kruszwica posiada dwa zakłady produkcyjne – w Kobylnicach koło Kruszwy oraz w Brzegu. ZT Kruszwica jest częścią grupy Bunge, która prowadzi działalność w ponad 40 krajach świata. Bunge jest notowana na nowojorskiej giełdzie papierów wartościowych. To spółka założona w 1818 roku w Amsterdamie, która specjalizowała się początkowo w handlu zbożem. Obecnie poszerzyła swój zakres i zajmuje się produkcją nawozów, uprawą i przetwórstwem płodów rolnych, tłoczeniu nasion oleistych dla produkcji śrut na potrzeby przemysłu paszowego, produkcji olejów konfekcjonowanych i dystrybucji produktów spożywczych. Grupa Bunge jest częścią Bunge Polska sp. z o.o., która prowadzi działalność w zakładzie w Karczewie koło Warszawy. Spółka posiada także terminal magazynowo-przeładunkowy w Świnoujściu, której pojemność magazynowa przekracza 50 tys. ton oraz posiada zdolność przeładunkową około 700 tys. ton rocznie. Na tym terminalu spółka zajmuje się przeładunkiem zbóż oraz śrut nasion oleistych.

„Zakłady tłuszczowe Kruszwica S.A. oferują bogatą ofertę olejów, margaryn, tłuszczów dla potrzeb przemysłowych. Ich produkty to:

- Oleje : Kujawski z pierwszego tłoczenia, Kujawski 3 ziarna, Kujawski z ziołami, Kujawski tłoczony na zimno, Oliwier, Oliwier smakowy, Optima Omega 3, Bartek słonecznikowy, Bartek rzepakowy, Popularny, Oleo, Vita olej kokosowy,
- Kujawski marynaty,
- Tłuszcze do smarowania: margaryny i mixy, masło, smalec rodzinny,
- Pasty warzywne Wawrzyniec,
- Produkty profesjonalne dla gastronomii, dużego przemysłu oraz cukiernictwa,”³
- „Agro- surowy i rafinowany olej roślinny o zastosowaniu przemysłowym, głównie dla sektora produkcji biopaliw i biokomponentów. Dział zajmuje się zakupem, sprzedażą i handlem roślinami oleistymi oraz zbożami, oleja-

² <https://ztkruszwica.pl/pl/o-nas/zt-kruszwica-sa>.

³ <https://ztkruszwica.pl/pl/produkty>.

mi roślinnymi, również tropikalnymi. Jest też dostawcą i dystrybutorem śruty rzepakowej dla przemysłu paszowego w kraju i za granicą”⁴.

1.4. Dane o spółce ZT Kruszwica S.A.

Organami spółki są:

- Zarząd Spółki
- Rada Nadzorcza
- Walne Zgromadzenie

Skład zarządu ZT Kruszwica S.A. wygląda następująco:

- Wojciech Jachimczyk – prezes zarządu
- Wojciech Bauman – członek zarządu i dyrektor ds. Produktów Żywnościowych
- Marcin Brodowski – członek zarządu
- Piotr Piotrowski – członek zarządu i dyrektor ds. Rozwoju Sprzedaży i Dystrybucji
- Dariusz Szymański – członek zarządu, Krajowy dyrektor ds. Operacyjnych
- Tomasz Wika – członek zarządu, dyrektor ds. Obrotu Towarami Masowymi
- Jacek Michalak – członek zarządu, dyrektor finansowy

Członkowie Rady Nadzorczej:

- Tommy Jensen – przewodniczący Rady Nadzorczej
- Vesselina Shaleva – wiceprzewodniczący Rady Nadzorczej
- George Allard – członek Rady Nadzorczej
- Jerzy Rajski – członek Rady Nadzorczej
- Sławomir Ludwikowski – członek Rady Nadzorczej
- Markus Walter Sieger – członek Rady Nadzorczej
- Roman Górny – członek Rady Nadzorczej
- Mariusz Szeliga – członek Rady Nadzorczej
- William Dujardin – członek Rady Nadzorczej
- Andrzej Różycki – członek Rady Nadzorczej

Akcjonariat ZT Kruszwica S.A. przedstawia się następująco:

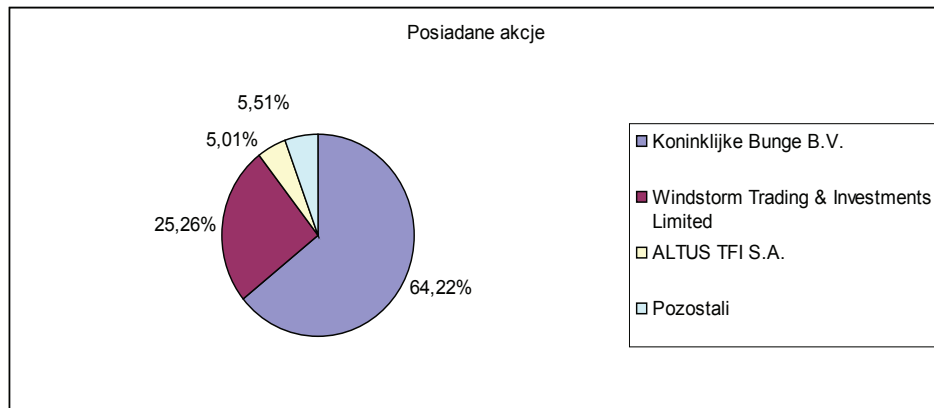
Tabela 5. Struktura akcjonariatu spółki ZT Kruszwica S.A.

Akcjonariusze	Liczba głosów	Akcjonariusz według liczby głosów	Akcjonariusz według liczby akcji
Koninklijke Bunge B.V.	14 763 313	64,22%	64,22%
Windstorm Trading & Investments Limited	5 805 785	25,26%	25,26%
ALTUS TFI S.A.	1 151 325	5,01%	5,01%
Pozostali	1 266 826	5,51%	5,51%

Źródło: <https://ztkruszwica.pl/pl/relacje-inwestorskie/lad-korporacyjny/akcjonariusze>.

⁴ <https://ztkruszwica.pl/pl/produkty/agro>.

Wykres 2. Liczba akcji w ZT Kruszwica S.A.



Źródło: <https://ztkruszwica.pl/pl/relacje-inwestorskie/lad-korporacyjny/akcjonariusze>.

Z powyższych danych widzimy, że najwięcej akcji posiada Koninklijke Bunge B.V., bo aż 64,22% wszystkich akcji. Windstorm Trading & Investments Limited posiada 25,26% akcji, a najmniej akcji jest w posiadaniu ALTUS TFI S.A. – tylko 5,01% wszystkich akcji.

2. Analiza finansowa spółek w latach 2012–2014

Rozdział trzeci to przedstawienie struktury bilansu, rachunku zysków i strat, rachunku przepływów pieniężnych oraz obliczenie wskaźników analizy finansowej dla badanych spółek za lata 2012–2014.

2.1. Analiza pozioma i pionowa bilansu

Rozpoczynając ocenę przedsiębiorstwa opierając się o jego bilans, najpierw obliczę strukturę oraz dynamikę poszczególnych pozycji bilansu w latach 2012–2014. Wskaźniki struktury liczymy jako udział poszczególnych pozycji bilansu do sumy bilansowej, pamiętając, że suma aktywów równa się sumie pasywów. Wskaźniki dynamiki wyrażone są w wartościach procentowych i obliczamy je biorąc pozycje z bilansu za rok bieżący dzieląc ją z pozycją bilansu za rok poprzedni. Analiza pionowa polega na badaniu struktury, zaś analiza pozioma polega na obliczeniu wskaźników dynamiki i wskaźniki tempa zmian. W analizie pionowej aktywów i pasywów posłużę się następującymi wskaźnikami:

- Wskaźnik struktury aktywów trwałych

$$\frac{\text{Aktywa trwałe}}{\text{Aktywa ogółem}} \cdot 100\%$$

- **Wskaźnik struktury aktywów obrotowych**

$$\frac{\text{Aktywa obrotowe}}{\text{Aktywa ogółem}} * 100\%$$

- **Wskaźnik struktury aktywów**

$$\frac{\text{Aktywa trwałe}}{\text{Aktywa obrotowe}} * 100\%$$

- **Wskaźnik struktury kapitałów własnych**

$$\frac{\text{Kapitały własne}}{\text{Pasywa ogółem}} * 100\%$$

- **Wskaźnik struktury kapitałów obcych**

$$\frac{\text{Kapitały obce}}{\text{Pasywa ogółem}} * 100\%$$

- **Wskaźnik źródeł finansowania**

$$\frac{\text{Kapitały własne}}{\text{Kapitały obce}} * 100\%$$

Do analizy poziomej wykorzystam wskaźniki:

- **Wskaźniki dynamiki**
- **Wskaźniki tempa zmian**
- **Wskaźnik pokrycia aktywów trwałych kapitałem własnym**

$$\frac{\text{Kapitały własne}}{\text{Aktywa trwałe}} * 100\%$$

- **Wskaźnik pokrycia aktywów obrotowych kapitałem obcym**

$$\frac{\text{Kapitały obce}}{\text{Aktywa obrotowe}} * 100\%$$

Tabela 6. Aktywa trwałe z bilansu spółki Wawel S.A

Pozycje bilansu	2012 rok (w tys. zł)	Struktura 2012 r.	Dynamika 2013/2012	2013 rok (w tys. zł)	Struktura 2013 r.	Dynamika 2014/2013	2014 rok (w tys. zł)	Struktura 2014 r.
I. Aktywa trwałe	193846	44,30%	105,11%	203746	40,48%	104,62%	213156	38,41%
1. Rzeczowe aktywa trwałe	183217	41,87%	107,90%	197685	39,27%	105,00%	207564	37,41%
2. Wartość firmy	2008	0,46%	100%	2008	0,40%	100%	2008	0,36%
3. Wartości niematerialne i prawne	897	0,20%	79,38%	712	0,14%	107,58%	766	0,14%
4. Należności krótkoterminowe	52	0,01%	100%	52	0,01%	98,08%	51	0,01%
5. Udziały w jednostkach podporządkowanych wycenianych metodą praw własności	4595	1,05%	70,25%	3228	0,64%	83,43%	2693	0,49%
6. Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe, w tym:	3077	0,70%	1,98%	61	0,01%	121,31%	74	0,01%
-aktywa z tytułu podatku odroczonego	3022	0,69%	-	-	-	-	-	-
-inne rozliczenia międzyokresowe	55	0,01%	110,61%	61	0,01%	121,31%	74	0,01%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A.

Tabela 7. Bilans przedstawiający aktywa obrotowe spółki Wawel S.A.

Pozycje bilansu	2012 rok (w tys. zł)	Struktura 2012 r.	Dynamika 2013/2012	2013 rok (w tys. zł)	Struktura 2013 r.	Dyna- mika 2014/2013	2014 rok (w tys. zł)	Struktura 2014 r.
I. Aktywa obrotowe	243779	55,70%	122,91%	299623	59,52%	114,06%	341748	61,59%
1. Zapasy	38618	8,82%	111,21%	42948	8,53%	99,59%	42772	7,71%
2. Należności z tytułu dostaw i usług oraz pozostałe należności	167424	38,26%	112,74%	188759	37,50%	100,89%	190430	34,32%
3. Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	381	0,09%	99,21%	378	0,08%	94,44%	357	0,06%
4. Krótkoterminowe aktywa finansowe	36516	8,34%	184,95%	67538	13,42%	160,19%	108189	19,50%
5. Aktywa klasyfikowane jako przeznaczone do sprzedaży	840	0,19%	-	-	-	-	-	-
AKTYWA RAZEM	437625	100%	115,02%	503369	100%	110,24%	554904	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A.

Tabela 8. Wybrane pasywa z bilansu spółki Wawel S.A.

Pozycje bilansu	2012 rok (w tys. zł)	Struktura 2012 r.	Dynamika 2013/2012	2013 rok (w tys. zł)	Struktura 2013 r.	Dynamika 2014/2013	2014 rok (w tys. zł)	Struktura 2014 r.
I. Kapitał własny ogółem	312758	71,47%	119,00%	372172	73,94%	115,36%	429356	77,37%
1. Kapitał podsta- wowy	7499	1,71%	100%	7499	1,49%	100%	7499	1,35%
2. Kapitał z emisji akcji powyżej ich wartości nominalnej	18146	4,21%	100%	18146	3,60%	100%	18146	3,27%
3. Kapitał zapasowy	-	-	-	265491	52,74%	119,07%	316109	56,97%
II. Zobowiązania ogółem	124867	28,53%	105,07%	131197	26,06%	95,69%	125548	22,63%
1. Zobowiązania długoterminowe	21674	4,95%	68,48%	14843	2,95%	113,42%	16835	3,03%
2. Zobowiązania krótkoterminowe	103193	23,58%	112,75%	116354	23,12%	93,43%	108713	19,59%
PASYWA RAZEM	437625	100%	115,02%	503369	100%	110,24%	554904	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A.

W badanym okresie w spółce Wawel S.A. suma bilansowa z roku na rok się zwiększała. W 2012 roku wynosiła 437625 tys. zł, w roku 2013 – 503369 tys. zł, aż do sumy 554904 tys. zł w roku 2014. Mimo, że wartość aktywów wzrosła o 19310 tys. zł to na podstawie wskaźników struktury ich udział w ogólnej sumie bilansowej zmalał. W aktywach bilansu widzimy niewielki wzrost wartości aktywów trwałych z poziomu 193846 tys. zł w 2012 roku do poziomu 213156 tys. zł w roku 2014. Zwiększenie tego poziomu wywołał głównie wzrost rzeczowych aktywów trwałych (wzrost o 24347 tys. zł). Wartość aktywów obrotowych w roku 2014 zwiększyła się w stosunku do roku 2013 o 14,06%, natomiast w roku 2013 w stosunku do roku 2012 o 22,91%. W majątku obrotowym można zaobserwować wzrost należności z tytułu dostaw i usług (o 23006 tys. zł) oraz wzrost krótkoterminowych aktywów finansowych (o 71673 tys. zł). Na podstawie obliczonych wskaźników struktury można zauważyć spadek udziału aktywów trwałych w ogólnej sumie bilansowej, czyli z 44,30% w 2012 roku do 38,41 % w roku 2014, tj. o 5,89%. Kapitały własne w 2014 roku wzrosły w stosunku do roku 2012 o 116598 tys. zł. Jest to spowodowane głównie pojawieniem się kapitału zapasowego w 2014 roku. Natomiast kapitały obce w 2013 roku wzrosły w stosunku do roku 2012 o 6330 zł, zaś w roku 2014 zmalały do sumy 125548 tys. zł tj. o 5649 zł w stosunku do roku ubiegłego. Mimo tego udział kapitałów obcych w ogólnej sumie bilansowej zmalał od 28,53% w 2012 roku do 22,63% w roku 2014. W kapitale obcym dominującą pozycją są zobowiązania krótkoterminowe. Jednak ich udział maleje, w 2012 roku wynosił 23,58% ogólnej sumy bilansowej, zaś w 2014 roku zmalał do 19,99%.

Tabela 9. Wybrane aktywa z bilansu ZT Kruszwica S.A.

Pozycje bilansu	2012 rok (w tys. zł)	Struktura 2012 r.	Dynamika 2013/2012	2013 rok (w tys. zł)	Struktura 2013 r.	Dynamika 2014/2013	2014 rok (w tys. zł)	Struktura 2014 r.
1. Rzeczowe aktywa trwałe	299874	24,65%	91,27%	273682	25,17%	75,83%	207534	21,73%
2. Wartość firmy	83793	6,89%	100%	83793	7,71%	100%	83793	8,78%
3. Wartości niematerialne i prawne	30277	2,49%	86,95%	26327	2,42%	84,12%	22146	2,32%
4. Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe	1120	0,10%	79,82%	894	0,08%	75,50%	675	0,07%
Razem aktywa trwałe	416459	34,24%	93,01%	387364	35,62%	90,60%	350948	36,75%
1. Zapasy	520650	42,81%	97,89%	509656	46,87%	64,50%	331275	34,69%
2. Należności z tytułu dostaw i usług	217988	17,92%	63,70%	138857	12,77%	66,80%	92762	9,71%
3. Krótkoterminowe aktywa finansowe	36542	3,00%	65,32%	23868	2,19%	44,05%	10514	1,10%
4. Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	1882	0,15%	95,27%	1793	0,16%	45,84%	822	0,09%
Razem aktywa obrotowe	799852	65,76%	87,53%	700089	64,38%	86,26%	603927	63,25%
AKTYWA RAZEM	1216311	100%	89,41%	1087453	100%	87,81%	954875	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

Tabela 10. Wybrane pasywa z bilansu ZT Kruszwica S.A.

Pozycje bilansu	2012 rok (w tys. zł)	Struktura 2012 r.	Dyna- mika 2013/2012	2013 rok (w tys. zł)	Struktura 2013 r.	Dynamika 2014/2013	2014 rok (w tys. zł)	Struktura 2014 r.
1. Kapitał podstawowy	185076	15,22%	100%	185076	17,02%	100%	185076	19,38%
2. Kapitał rezerwowy	166620	13,70%	103,81%	172966	15,91%	127,24%	220090	23,05%
3. Zyski zatrzymane	29364	2,41%	446,89%	131222	12,07%	110,98%	145630	15,25%
Razem kapitały własne	626461	51,51%	117,27%	734665	67,56%	108,38%	796197	83,38%
Zobowiązania długoterminowe	8599	0,71%	80,43%	6916	0,64%	111,44%	7707	0,81%
1. Krótkoterminowe kredyty i pożyczki	393768	32,37%	46,41%	182748	16,81%	-	-	-
2. Zobowiązania z tytułu dostaw i usług	147507	12,13%	80,26%	118393	10,89%	96,62%	114386	11,98%
Razem zobowiązania krótkoterminowe	581251	47,49%	59,50%	345872	31,81%	43,65%	150971	15,81%
PASYWA RAZEM	1216311	100%	89,41%	1087453	100%	87,81%	954971	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

W spółce ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014 widoczny jest spadek ogólnej sumy aktywów i pasywów. W 2012 roku wynosiła ona 1216311 mln zł, zaś w roku 2014 suma zmalała do 954875 tys. zł (spadek o 261436 tys. zł). Widzimy, że akty-

wa trwałe stanowią kolejno w 2012 roku – 36,24%, w 2013 roku – 35,62% w 2014 roku – 36,75% całości aktywów. Jednak pomimo wzrostu w strukturze, wartość aktywów trwałych maleje. W 2012 roku wynosiła 416459 tys. zł, w 2013 roku – 387364 tys. zł, a w roku 2014 – 350948 tys. zł. Spowodowane jest to głównie spadkiem rzeczowych aktywów trwałych z sumy 299874 tys. zł w 2012 roku do sumy 207534 tys. zł w 2014 roku (spadek 92340 tys. zł). Także wartości niematerialne i prawne oraz długoterminowe rozliczenia międzyokresowe zanotowały kolejno o 9131 zł oraz 445 zł w 2014 roku w porównaniu z rokiem 2012. Wartość aktywów obrotowych w latach 2012–2014 także spadła. Wynosi ona kolejno, w 2012 roku – 799852 tys. zł, w 2013 roku – 700089 tys. zł, w roku 2014 – 603927 tys. zł. Widzimy spadek o 195925 tys. zł. Spada również udział aktywów obrotowych w ogólnej sumie bilansowej. W 2012 roku wynosił 65,76%, w 2013 roku – 64,38 %, w 2014 roku – 63,25%. Mogło to być spowodowane spadkiem wartości zapasów z sumy 520650 tys. zł w 2012 roku do sumy 331275 tys. zł w roku 2014 (spadek o 189375 tys. zł). Zmalał także udział należności z tytułu dostaw i usług o 8,21% (17,92% – 9,72%) oraz udział krótkoterminowych aktywów finansowych o 1,9% (3% – 1,10%). Ogólna suma pasywów w latach 2012–2014 spada. Z analizy kapitału własnego możemy zauważyć jego wzrost, zarówno w jego wartości (wzrost o 169736 tys. zł, jak i w jego strukturze – wzrost o 31,87% (83,38% – 51,51%). Jest to pozytywne zjawisko. Wzrost kapitału własnego może być spowodowany zwiększeniem się kapitału rezerwowego, w 2012 roku wynosił 166620 tys. zł, zaś w roku 2014 był na poziomie 220090 tys. zł. Odnotowano również wzrost wartości w zyskach zatrzymanych. W 2012 roku było to 29364 tys. zł, a w roku 2014 już 145630 tys. zł (wzrost o 116266 tys. zł). Zobowiązania długoterminowe i krótkoterminowe w 2013 roku wynosiły odpowiednio 6916 zł i 345872 tys. zł. Także uch udział w ogólnej sumie bilansowej spadł. Natomiast w roku 2014 zobowiązania długoterminowe wzrosły w stosunku do roku 2013 o 791 zł (7707 zł – 6916zł). Z kolei zobowiązania krótkoterminowe w 2014 roku spadły w porównaniu z rokiem ubiegłym o 194901 tys. zł. W kapitale obcym widzimy spadek krótkoterminowych kredytów i pożyczek, w 2012 roku zobowiązanie z tego tytułu wynosiło 393768 tys. zł, w 2013 roku – 182748 tys. zł, a w 2014 roku wynosiła 0 zł, co oznacza, że spółka spłaciła zaciągnięte kredyty i pożyczki.

Tabela 11. Wskaźniki liczone w analizie pionowej bilansu dla spółki Wawel S.A.

Wskaźniki	Wzór	2012 r.	2013 r.	2014 r.
Struktury aktywów	Aktywa trwałe _____ * 100%	79,52 %	68 %	62,37 %
	Aktywa obrotowe			
Źródeł finansowania	Kapitały własne _____ * 100%	250,47 %	283,67 %	341,99 %
	Kapitały obce			
Pokrycia aktywów trwałych kapitałem własnym	Kapitały własne _____ * 100%	161,34 %	182,66 %	201,43 %
	Aktywa trwałe			
Pokrycia aktywów obrotowych kapitałem obcym	Kapitały obce _____ * 100%	51,22 %	43,78 %	36,74 %
	Aktywa obrotowe			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A.

Z tabeli wynika, że wskaźnik struktury aktywów z roku na rok malał i w 2014 roku wynosił 62,37%. Wskaźnik ten nie przekracza 100%, co jest zjawiskiem pozytywnym, ponieważ udział aktywów obrotowych w badanym okresie jest coraz większy. Wskaźnik źródeł finansowania aktywów w 2012 roku wynosił 250,47%, zaś w roku 2014 wzrósł o 91,52% (341,99% – 250,47%). Jest to korzystne zjawisko, ponieważ świadczy o tym, że kapitał własny ma coraz większy udział w finansowaniu aktywów. Wskaźnik pokrycia aktywów trwałych kapitałem własnym w 2012 i 2013 roku znajdował się na poziomie ponad 100%, odpowiednio 161,34% i 182,66%, zaś w roku 2014 wskaźnik ten wynosił już 201,43%. Oznacza to, że kapitał własny w 100% pokrywa aktywa trwałe. Wskaźnik pokrycia aktywów obrotowych kapitałem obcym w roku 2012 wynosił 51,22%, w roku 2013 – 43,78%, a w roku 2014 – 36,74%. Widać tutaj tendencję spadkową. Wskaźnik ten jest mniejszy niż 100%, więc należy uznać to za zjawisko pozytywne, ponieważ kapitał obcy tylko w części finansuje aktywa obrotowe.

Tabela 12. Wskaźniki liczone w analizie pionowej bilansu dla ZT Kruszwica S.A.

Wskaźniki	Wzór	2012 r.	2013 r.	2014 r.
Struktury aktywów	Aktywa trwałe _____ * 100%	52,07%	55,33%	58,11%
	Aktywa obrotowe			
Źródeł finansowania	Kapitały własne _____ * 100%	106,11%	208,25%	501,77%
	Kapitały obce			
Pokrycia aktywów trwałych kapitałem własnym	Kapitały własne _____ * 100%	150,43%	189,66%	226,87%
	Aktywa trwałe			
Pokrycia aktywów obrotowych kapitałem obcym	Kapitały obce _____ * 100%	73,74%	50,39%	26,27%
	Aktywa obrotowe			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

Z danych umieszczonych w tabeli wynika, że wskaźnik struktury aktywów z każdym rokiem wzrastał. Wynosił on odpowiednio: w 2012 roku – 52,07%, w 2013 roku – 55,33%, w 2014 roku – 58,11%. Wskaźnik ten informuje o obustronnej relacji aktywów trwałych i obrotowych. Widać, że w spółce przeważają aktywa obrotowe.

Wskaźnik źródeł finansowania także wzrasta. W 2012 roku wynosił 106,11%, a w roku 2014 jego wartość wynosiła już 501,77% (wzrost o 395,66%). Wskaźnik określa, który kapitał – własny czy obcy odgrywa większą rolę w finansowaniu majątku. Tutaj mamy widoczną przewagę kapitałów własnych nad kapitałem obcym. Jest to oczywiście zjawisko pozytywne. Wskaźnik pokrycia aktywów trwałych kapitałem własnym podobnie jak poprzednie wskaźniki wzrósł. Wynoszą one kolejno: w 2012 roku – 150,43%, w 2013 roku – 189,66%, w 2014 roku – 226,87%. Wskaźniki wynoszące powyżej 100% informują, że kapitał własny w całości finansuje aktywa trwałe. Z kolei wskaźnik pokrycia aktywów obrotowych kapitałem obcym w badanym okresie zanotował spadek. W 2012 roku wskaźnik ten wynosił 73,74%, w 2013 roku spadł do 50,39%, a w roku 2014 zmalał do 26,27%. Oznacza to, że kapitały obce w coraz mniejszej części finansują aktywa obrotowe. Jest to zjawisko korzystne dla spółki, ponieważ aktywa obrotowe mogą być w części finansowane kapitałem własnym.

2.2. Analiza rachunku zysków i strat

Analityczny rachunek zysków i strat spółki Wawel za lata 2012–2014 wraz z obliczonymi wskaźnikami struktury i dynamiki przedstawia tabela poniżej.

Tabela 13. Rachunek zysków i strat spółki Wawel S.A.

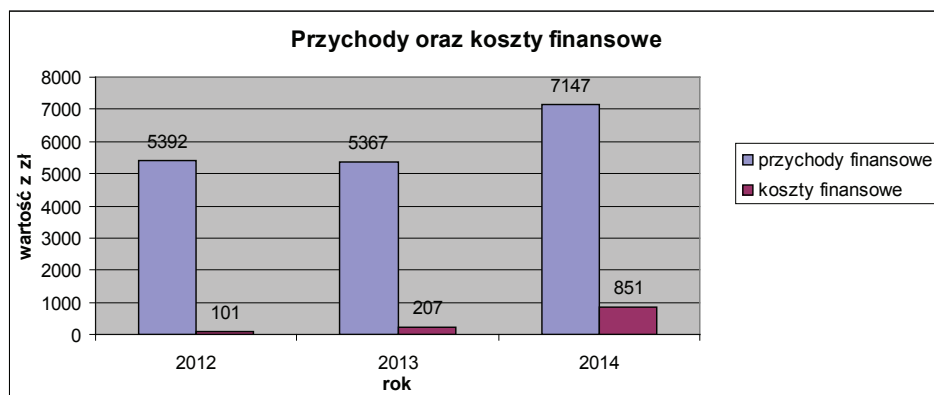
Pozycje	2012 rok (w tys. zł)	Struktura 2012 r.	Dynamika 2013/2012	2013 rok (w tys. zł)	Struktura 2013	Dynamika 2014/2013	2014 rok (w tys. zł)	Struktura 2014 r.
I. Przychody netto ze sprzedaży	555897	100%	107,15%	595645	100%	99,75%	594161	100%
Przychody netto ze sprzedaży produktów	518396	93,25%	108,34%	561637	94,29%	101,03%	567446	95,50%
Przychody netto ze sprzedanych towarów i materiałów	37501	6,75%	90,69%	34008	5,71%	78,56%	26715	4,50%
II Koszt sprzedanych produktów, towarów i materiałów	343556	61,80%	106,86%	367124	61,63%	95,67%	351243	59,12%
Koszt wytworzenia sprzedanych produktów	313342	56,37%	108,66%	340493	57,16%	96,38%	328154	55,23%
Wartość sprzedanych towarów i materiałów	30214	5,44%	93,27%	22181	4,73%	81,93%	23089	3,89%
III Zysk (strata) brutto na sprzedaży	212341	38,20%	106,89%	226971	38,11%	107,03%	242918	40,88%
Koszty sprzedaży	96380	17,34%	97,19%	93673	15,73%	101,13%	94731	15,94%
Koszty ogólnego zarządu	35172	6,33%	104,38%	36714	6,16%	125,93%	46235	7,78%

IV Zysk (strata) na sprzedaży	80789	14,53%	119,55%	96584	16,22%	105,56%	101952	17,16%
Pozostałe przychody operacyjne	764	0,14%	172,91%	1321	0,22%	145,34%	1920	0,32%
Pozostałe koszty operacyjne	4113	0,74%	46,05%	1894	0,32%	50,16%	950	0,16%
V Zysk (strata) działalności operacyjnej	77440	13,93%	123,98%	96011	16,12%	107,20%	102922	17,32%
Przychody finansowe	5392	0,97%	99,54%	5367	0,90%	133,17%	7147	1,20%
Koszty finansowe	101	0,02%	204,95%	207	0,03%	411,11%	851	0,14%
Wycena udziału w jednostce stowarzyszonej	21	0,003%	6652,38%	1367	0,23%	39,14%	535	0,09%
VI Zysk (strata) brutto	82710	14,88%	120,67%	99804	16,76%	108,90%	108683	18,29%
Podatek dochodowy	16042	2,89%	120,54%	19337	3,25%	106,78%	20648	3,48%
VII Zysk (strata) netto	66668	11,99%	120,70%	80467	13,51%	109,41%	88035	14,82%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A.

W spółce Wawel S.A. w latach 2012–2014 przychody ze sprzedaży produktów stanowią w 2012 roku 93,25% ogółu przychodów netto ze sprzedaży, z kolei w roku 2013 udział wynosił 94,29%, zaś w 2014 roku już 95,50%. Widać, że spółka zanotowała tendencję wzrostową oraz, że spółka koncentruje się głównie na działalności produkcyjnej. Koszt sprzedanych produktów wzrósł z 343556 tys. zł w 2012 roku do 367124 tys. zł w roku 2013, aby w 2014 roku zmaleć do kwoty 351243 tys. zł. Powoduje to wzrost zysku brutto ze sprzedaży o 30577 tys. zł (242918 tys. zł–212341 tys. zł). Analizując koszty sprzedaży widzimy, że w roku 2013 wynosiły 93673 tys. zł, a w porównaniu z rokiem ubiegłym zmalały o 2707 zł, natomiast w roku 2014 niewiele wzrosły w porównaniu z rokiem 2013 i wynosiły 94731 tys. zł. Pozostałe przychody operacyjne z roku na rok rosły, co widać nawet w strukturze. Udział pozostałych przychodów operacyjnych w 2012 roku wynosił 0,14%, zaś w 2014 roku 0,32%. Przy wzroście pozostałych przychodów operacyjnych malał równocześnie udział pozostałych kosztów operacyjnych. Spadły one o 0,58% (0,74%-0,16%).

Wykres 3. Przychody i koszty finansowe spółki Wawel S.A.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A.

Z wykresu wynika, że w działalności finansowej dominują przychody finansowe. Z każdym wzrostem kosztów finansowych rosną także przychody finansowe. W 2012 roku przychody finansowe o ponad połowę przewyższały koszty finansowe. W 2013 roku przychody finansowe nieznacznie zmalały w porównaniu z rokiem ubiegłym, zaś koszty finansowe wzrosły dwukrotnie. W 2014 roku przychody oraz koszty finansowe osiągają największe wartości, odpowiednio 7147 zł i 851 zł.

Wybrane dane z rachunku zysków i strat spółki ZT Kruszwica S.A. z obliczonymi wskaźnikami struktury i dynamiki ukazuje tabela poniżej.

Tabela 14. Wybrane dane z rachunku zysków i strat spółki ZT Kruszwica S.A.

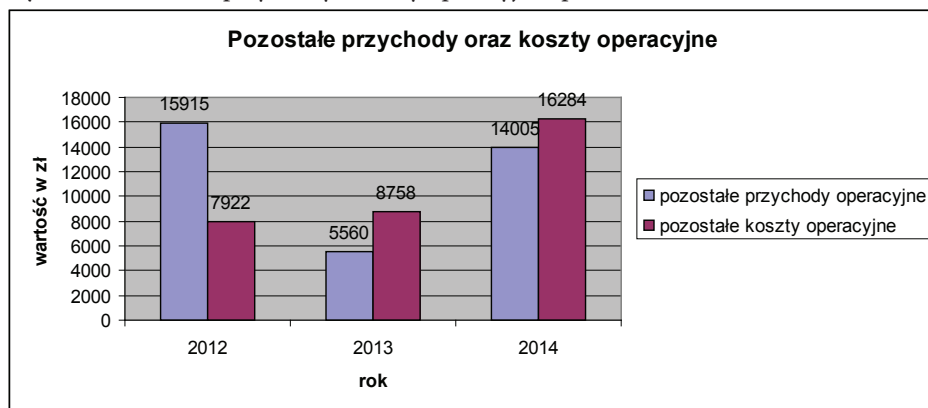
Pozycje	2012 rok (w tys. zł)	Struktura 2012 r.	Dynamika 2013/2012	2013 rok (w tys. zł)	Struktura 2013	Dynamika 2014/2013	2014 rok (w tys. zł)	Struktura 2014 r.
Przychody ze sprzedaży produktów i towarów	27088724	100%	98,32%	2663113	100%	93,39%	2487070	100%
Przychody ze sprzedaży produktów	2531590	93,46%	100,33%	2540008	95,38%	92,63%	2352854	94,60%
Przychody netto ze sprzedanych towarów	177134	6,54%	69,50%	123105	4,62%	109,03%	134216	5,40%
Koszt sprzedanych produktów, towarów i materiałów	2475471	91,39%	93,03%	2302828	86,47%	91,39%	2104645	84,62%
Koszt wytworzenia sprzedanych produktów	2312216	85,36%	95,33%	2204315	82,77%	90,20%	1988248	79,94%
Wartość sprzedanych towarów	163255	6,03%	60,34%	98513	3,70%	118,15%	116397	4,68%
Koszty sprzedaży	158993	5,87%	110,75%	176079	6,61%	102,68%	180790	7,27%
Koszty ogólnego zarządu	52780	1,95%	90,85%	47952	1,80%	100,57%	48223	1,94%
Pozostałe przychody operacyjne	15915	0,59%	34,94%	5560	0,21%	251,89%	14005	0,56%
Pozostałe koszty operacyjne	7922	0,29%	110,55%	8758	0,33%	185,93%	16284	0,65%
Zysk (strata) działalności operacyjnej	34872	1,29%	426,63%	148775	5,59%	101,86%	151537	6,09%
Przychody finansowe	448	0,02%	151,12%	677	0,03%	354,95%	2403	0,10%
Koszty finansowe	29824	1,10%	54,49%	16251	0,61%	29,62%	4813	0,19%
Zysk (strata) brutto	5496	0,20%	2423,60%	133201	5,00%	111,96%	149127	6,00%
Podatek dochodowy	2083	0,08%	1494,77%	31136	1,17%	96,97%	30194	1,21%
Zysk (strata) netto	3413	0,13%	3126,46%	106706	4,01%	112,31%	119841	4,82%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

W spółce ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014 przychody ze sprzedaży maleją. W 2012 roku wynosiły 2708724 mln. zł, w 2013 roku 2663113 mln. zł, a w 2014 roku 2487070 mln. zł (nastąpił spadek o 221654 tys. zł). Przychody ze sprzedaży produktów stanowiły odpowiednio w 2012 roku – 93,46%, w 2013 roku – 95,38%, w 2014 roku – 94,60% ogółu przychodów. Widać, że w 2013 roku w porównaniu z rokiem ubiegłym udział ten wzrósł o 1,92%, jednak w 2014 roku wskaźnik ten spadł do 94,60%. Koszt wytworzenia produkcji także zanotował spadek, wynosił kolejno: w 2012 roku – 2475471 mln. zł, w 2013 roku – 2287109 mln. zł, a w roku 2014 – 2104241 mln. zł. Natomiast koszty sprzedaży wzrosły o 21797 tys. zł

(180790 – 158993), powodując że wzrósł także zysk ze sprzedaży. W 2012 roku wynosił 21480 tys. zł, w 2013 roku – 151973 tys. zł, a w roku 2014 – 153816 tys. zł. Największy wzrost nastąpił w roku 2013, bo o 130493 tys. zł w stosunku do roku ubiegłego.

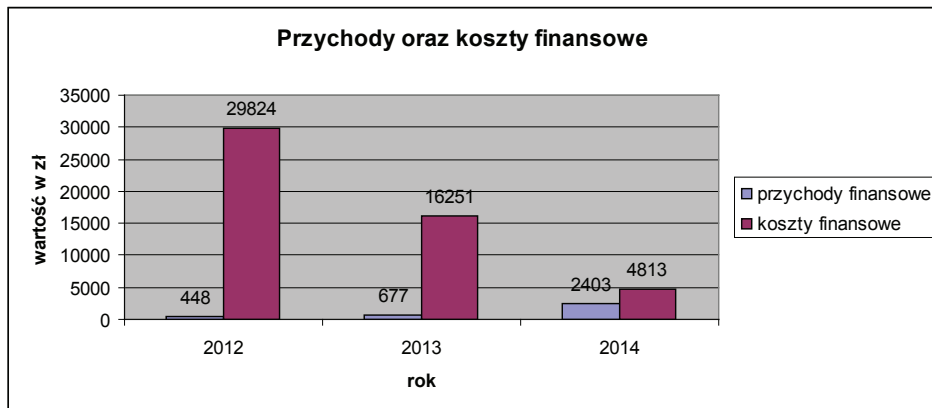
Wykres 4. Pozostałe przychody i koszty operacyjne spółki ZT Kruszwica S.A.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

Z rysunku wynika, że w 2012 roku dominowały pozostałe przychody operacyjne, były one bowiem 2 – krotnie większe od pozostałych kosztów operacyjnych. W 2013 roku pozostałe koszty operacyjne wzrosły o 836 zł (8758 – 7922 zł), natomiast pozostałe przychody operacyjne drastycznie zmalały, bo o 10355 tys. zł w porównaniu z rokiem ubiegłym. W 2014 roku pozostałe koszty operacyjne ponownie wzrosły do poziomu 16284 tys. zł, z kolei pozostałe przychody operacyjne także zanotowały wzrost do wartości 14005 tys. zł w porównaniu z rokiem 2013. Wszystko to powoduje, że zysk operacyjny się zwiększa. Jego wartość wzrosła o 116665 tys. zł (151537 – 34872 zł).

Wykres 5. Przychody i koszty finansowe ZT Kruszwica S.A.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

Z wykresu wynika, że w 2012 roku koszty finansowe były na poziomie 29824 tys. zł, a przychody finansowe wynosiły tylko 448 zł. W 2013 roku koszty finansowe spadły o 13573 tys. zł (29824 – 16251), zaś przychody finansowe wzrosły niewiele, bo do kwoty 677 zł w porównaniu z rokiem 2012. W roku 2014 koszty finansowe dalej malały i wynosiły już 4813 zł. Natomiast przychody finansowe również tak jak w poprzednim roku wzrosły do kwoty 2403 zł. Choć koszty finansowe z roku na rok maleją, a przychody finansowe maleją to dalej koszty finansowe dominują nad przychodami finansowymi. Zysk netto w latach 2012–2014 wzrasta. W 2012 roku wynosił 3413 zł, a w roku 2014 jego wartość sięga 119841 tys. zł (wzrost o 116428 tys. zł).

2.3. Analiza przepływów pieniężnych

W tym podrozdziale zajmę się analizą przepływów pieniężnych badanych spółek za okres 2012–2014. Tabela nr 15 prezentuje przepływy z działalności dla spółki Wawel S.A.

Tabela 15. Przepływy netto spółki Wawel S.A.

Przepływy netto	2012 rok	2013 rok	2014 rok
Działalność operacyjna	+71978	+75159	+100894
Działalność inwestycyjna	-25285	-23142	-30462
Działalność finansowa	-16497	-20997	-29995
Przepływy razem	+30196	+31020	+40437

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki Wawel S.A.

Z analizy przepływów netto z działalności operacyjnej spółki Wawel S.A. możemy zauważyć dodatnie wartości środków pieniężnych i z roku na rok one

rosną. Największy wzrost zanotowano w 2014 roku, kiedy to przepływy z działalności operacyjnej wynosiły 100894 tys. zł, co w porównaniu z rokiem ubiegłym daje nam wzrost o 25735 tys. zł. Środki pieniężne na działalność inwestycyjną wzrastają. W 2012 roku była to kwota 25285 tys. zł, w 2013 roku wydatki nieznacznie się zmniejszyły (o 2143 zł), zaś w roku 2014 wzrosły do 30462 tys. zł. Spółka wydała także dużo środków pieniężnych na działalność finansową. Wygenerowana gotówka z działalności operacyjnej pozwala na prowadzenie działalności inwestycyjnej i regulowanie zobowiązań w stosunku do właścicieli (dywidenda) oraz wierzycieli (spłata kredytów, pożyczek wraz z oprocentowaniem)⁵. Przepływy pieniężne łącznie są dodatnie, co należy uważać za korzystne zjawisko, ponieważ spółka Wawel ma nadwyżkę środków pieniężnych.

Tabela 16. Przepływy pieniężne z działalności ZT Kruszwica S.A.

Przepływy netto	2012 rok	2013 rok	2014 rok
Działalność operacyjna	+105952 zł	+243637 zł	+400727 zł
Działalność inwestycyjna	-42348 zł	-13193 zł	-21253 zł
Działalność finansowe	-87887 zł	-231319 zł	-241632 zł
Przepływy razem	-24283 zł	-875 zł	+137842 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

Z tabeli wynika, że działalność operacyjna spółki ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014 wytwarza dodatnie salda środków pieniężnych. Widać, że w badanym okresie przepływy z działalności operacyjnej rosną. W roku 2012 wynosiły 105952 tys. zł, w 2013 roku – 243637 tys. zł, a w roku 2014 – 400727 tys. zł. Działalność inwestycyjna generuje ujemne salda, ale w kolejnych latach saldo jest coraz mniejsze. W 2012 roku saldo wynosiło – 42348 tys. zł, a w 2014 roku już – 21253 tys. zł (spadek o 21095 tys. zł). Rosną także wydatki na działalność finansową. W 2014 roku wynosiły 241632 tys. zł i w porównaniu z rokiem 2012 zanotowano wzrost tych wydatków o 153745 tys. zł. W roku 2012 i 2013 widzimy ujemną sumę przepływów netto z wszystkich trzech działalności, co może oznaczać trudności płatnicze spółki. Natomiast w 2014 roku sytuacja finansowa spółki uległa poprawie, co pokazuje dodatnie saldo z przepływów netto razem. W tabeli można zauważyć dodatnie przepływy z działalności operacyjnej, natomiast przepływy z działalności inwestycyjnej i finansowej mają już przepływy ujemne. Jest to niebezpieczna sytuacja dla przedsiębiorstwa, ponieważ ponosi ono wydatki inwestycyjne i do tego spłaca finansowanie⁶.

⁵ W. Skoczylas, *Analiza sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstwa*, s. 189.

⁶ D. Wędzki, *Analiza wskaźnikowa sprawozdania finansowego*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2009, s. 152.

2.4. Analiza wskaźnikowa

Tabela poniżej przedstawia obliczone wskaźniki płynności dla spółki Wawel S.A. w latach 2012–2014.

Tabela 17. Wskaźniki płynności finansowej dla spółki Wawel S.A.

Wskaźnik płynności	Wzór	2012 rok	2013 rok	2014 rok
bieżącej	Aktywa obrotowe	2,36	2,58	3,16
	Zobowiązania krótkoterminowe			
szybkiej	Aktywa obrotowe-zapasy	1,98	2,21	2,76
	Zobowiązania krótkoterminowe			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki Wawel S.A.

Z tabeli wynika, że wskaźnik bieżącej płynności z roku na rok niebezpiecznie rośnie. Wskaźniki bieżącej płynności w latach 2012–2014 nie mieszczą się w standardowych granicach dla tego wskaźnika tj. od 1,5 do 2,0. Oznacza to, że aktywa obrotowe są dwukrotnie większe od zobowiązań krótkoterminowych, a w 2014 roku przewyższają je już trzykrotnie. Możemy stwierdzić, że w spółce mamy do czynienia z nadpłynnością finansową, co świadczy o nieefektywnym działaniu. Mogą to być zalegające w magazynie zapasy lub niespłacone należności. Wskaźnik szybkiej płynności w 2012 roku wynosił 1,98, zaś w roku 2013 i 2014 znajdował się już powyżej 2, odpowiednio 2,21 i 2,76. Optymalny poziom wskaźnika powinien mieścić się od 1,0 do 1,2. Oznacza to, że w spółce aktywa obrotowe w całości pokrywają zobowiązania krótkoterminowe. Jednak wskaźnik ponad 2 może świadczyć o przesadnym gromadzeniu środków pieniężnych na rachunkach bankowych.

Obliczone wskaźniki płynności dla spółki ZT Kruszwica S.A. przedstawia poniższa tabela

Tabela 18. Wskaźniki płynności finansowej spółki ZT Kruszwica S.A.

Wskaźnik płynności	wzór	2012 rok	2013 rok	2014 rok
bieżącej	Aktywa obrotowe	1,38	2,02	4,00
	Zobowiązania krótkoterminowe			
szybkiej	Aktywa obrotowe-zapasy	0,48	0,55	1,81
	Zobowiązania krótkoterminowe			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

Analizując powyższą tabelę możemy stwierdzić, że wskaźnik płynności bieżącej z roku na rok rośnie. Wskaźnik ten informuje ile razy aktywa obrotowe pokrywają zobowiązania krótkoterminowe. O ile w latach 2012–2013 sytuacja finansowa firmy była dobra, to w 2014 roku wskaźnik wynoszący 4,0 może świadczyć o nadpłynności finansowej, oraz o źle ulokowanych środkach pieniężnych, które nie są nigdzie zainwestowane. Wskaźnik płynności szybkiej także odnotowuje tendencję wzrostową. Wynosił on odpowiednio w 2012 roku – 0,48, w 2013 roku – 0,55, w 2014 roku – 1,81. W latach 2012–2013 wskaźnik był niższy od przyjętej normy 1. Jednak w 2014 roku wskaźnik ten podskoczył do wartości 1,81. Jest to pozytywne zjawisko ponieważ oznacza, że aktywa obrotowe gwarantują natychmiastową spłatę zobowiązań krótkoterminowych. Wzrost tego wskaźnika mógł być spowodowany spadkiem zapasów, których spółka zaczęła się systematycznie pozbywać.

Do analizy rentowności posłużyłam się następującymi wskaźnikami:

- Rentowności netto sprzedaży
- Rentowności aktywów (ROA)
- Rentowności kapitału własnego (ROE)

Obliczone wskaźniki rentowności spółki Wawel S.A. w latach 2012–2014 zostały zaprezentowane w poniższej tabeli.

Tabela 19. Wskaźniki rentowności spółki Wawel S.A.

Wskaźniki rentowności	wzór	2012 rok	2013 rok	2014 rok
Netto sprzedaży	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Przychody ogółem}} \cdot 100\%$	11,86%	13,36%	14,59%
Aktywów (ROA)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Aktywa ogółem}} \cdot 100\%$	15,23%	15,99%	15,86%
Kapitału własnego (ROE)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Kapitał własny}} \cdot 100\%$	21,32%	21,62%	20,50%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki Wawel S.A.

Wskaźnik obrotowości netto sprzedaży w 2012 roku wynosił 11,86%, zaś w 2014 roku już 14,59% (wzrost o 2,73%). Wartość tego wskaźnika z roku na rok rośnie, co jest korzystne dla spółki, ponieważ zwiększa się zysk netto z 1 zł zaangażowanej w przychody ogółem. Wskaźnik rentowności aktywów w latach 2012–2014 znajdował się na podobnym poziomie -15%. Oznacza to, że spółka z 1 zł zaangażowanej w aktywa osiąga około 16 groszy zysku netto. Wskaźnik rentowności netto kapitału własnego w 2012 i 2013 roku znajdował się na poziomie około 21%, zaś w 2014 roku wskaźnik ten zmniejszył się do poziomu 20,50%.

Informuje on o tym, że spółka z 1 zł zaangażowanej w działalność kapitału własnego uzyskuje około 21 groszy zysku netto. Wskaźnik rentowności kapitału własnego nazywany jest także stopą zwrotu z kapitału własnego.

Dla spółki ZT Kruszwica S.A. wskaźniki rentowności w latach 2012–2014 pokazuje tabela poniżej.

Tabela 20. Wskaźniki rentowności ZT Kruszwica S.A.

Wskaźniki rentowności	Wzór	2012 rok	2013 rok	2014 rok
Netto sprzedaży	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Przychody ogółem}} * 100\%$	0,12%	4,00%	4,82%
Aktywów (ROA)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Aktywa ogółem}} * 100\%$	0,28%	9,81%	12,55%
Kapitału własnego (ROE)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Kapitał własny}} * 100\%$	0,54%	17%	18%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

W latach 2012–2014 widzimy wzrost wskaźnika rentowności sprzedaży z 0,12% w 2012 roku do 4,82% w 2014 roku (wzrost o 4,7%). Jest to dobra sytuacja, ponieważ rośnie zysk netto z 1 zł zaangażowanej w przychody ogółem. Wskaźnik rentowności aktywów w 2012 roku był na bardzo niskim poziomie, bo tylko 0,28%. W 2013 roku widzimy wyraźny wzrost wartości wskaźnika do 9,81%, a w roku 2014 do 12,55%. Wzrost wskaźnika świadczy o korzystniejszej sytuacji finansowej oraz, że rośnie zysk netto, którą generuje 1 zł zaangażowana w działalność aktywów. Natomiast wskaźnik kapitału własnego inaczej stopa zwrotu z kapitału własnego, w 2012 roku wynosiła tylko 0,54%. Dopiero w 2013 roku odnotowano wyraźny wzrost do 17%, a w 2014 roku do 18%. Zwiększenie się tego wskaźnika dobrze prognozuje na przyszłość, ponieważ wzrasta zysk netto z 1 zł zaangażowanej w działalność kapitału własnego.

Poniższa tabela przedstawia obliczone wskaźniki obrotowości dla spółki Wawel S.A. w latach 2012–2014.

Tabela 21. Wskaźniki obrotowości Wawel S.A.

Wskaźniki sprawności działania	Wzór	2012 rok	2013 rok	2014 rok
Rotacji zapasów (w dniach)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Przychody ogółem}} * 100\%$	25 dni	26 dni	26 dni
Rotacji zobowiązań (w dniach)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Aktywa ogółem}} * 100\%$	51 dni	47 dni	42 dni
Rotacji należności (w dniach)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Kapitał własny}} * 100\%$	106 dni	116 dni	117 dni
Cykl rotacji środków pieniężnych	Cykl zapasów + cykl należności – cykl zobowiązań	81 dni	95 dni	101 dni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki Wawel S.A.

Wskaźnik rotacji zapasów w dniach w roku 2012 wynosił 25 dni, natomiast w roku 2013 i 2014 jest to 26 dni. Oznacza to, że spółka odnawia swoje zapasy co około 26 dni. Wskaźnik ten jest stosunkowo niski i świadczy o szybkiej rotacji zapasów i mniejszych kosztach ich magazynowania. Wskaźnik rotacji zobowiązań w dniach w badanym okresie ma tendencję spadkową. W 2014 roku w porównaniu z rokiem 2012 wskaźnik spadł o 9 dni (51 – 42). Wskaźnik ten mówi nam, co ile średnio dni są płacone zobowiązania wobec kontrahentów. Z tabeli wynika, że spółka z roku na rok szybciej spłaca swoje zobowiązania. Wskaźnik rotacji należności w badanym okresie cały czas rośnie. W 2014 roku wynosi już 117 dni. Informuje on o liczbie dni, w których spływają należności od kontrahentów. Tutaj mamy tendencję wzrostową tego wskaźnika co jest zjawiskiem negatywnym ponieważ spółka nie radzi sobie ze skutecznym ściąganiem należności. Cykl rotacji środków pieniężnych w latach 2012–2014 wynosił odpowiednio: 81 dni, 95 dni i 101 dni. Widać, że cykl ten rośnie, co oznacza, że wzrasta liczba dni upływająca od momentu spłaty zobowiązań do wpływu należności.

Obliczone wskaźniki sprawności działania (obrotowości) dla poszczególnych lat przedstawia tabela poniżej.

Tabela 22. Wskaźniki obrotowości ZT Kruszwica S.A.

Wskaźniki sprawności działania	Wzór	2012 rok	2013 rok	2014 rok
Rotacji zapasów (w dniach)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Przychody ogółem}} * 100\%$	74 dni	74 dni	65 dni
Rotacji zobowiązań (w dniach)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Aktywa ogółem}} * 100\%$	19 dni	19 dni	18 dni

Rotacji należności (w dniach)	$\frac{\text{Zysk netto}}{\text{Kapitał własny}} \cdot 100\%$	28 dni	24 dni	17 dni
Cykl rotacji środków pieniężnych	Cykl zapasów + cykl należności – cykl zobowiązań	83 dni	79 dni	64 dni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

Wskaźnik rotacji zapasów w dniach w roku 2012 i 2013 znajdował się na takim samym poziomie – 74 dni. Natomiast w roku 2014 zmalał do 65 dni (spadek o 9 dni). Wskaźnik ten pokazuje ile dni jednostka magazynuje zapasy. Można stwierdzić, że spółka w 2014 roku krócej utrzymuje zapasy w magazynie. Jest to zjawisko korzystne dla spółki. Wskaźnik rotacji zobowiązań w dniach podobnie jak wcześniej omawiany wskaźnik w latach 2012–2013 znajdował się na takim samym poziomie, czyli 19 dni. W 2014 roku wskaźnik ten spadł o 1 dzień, tzn. do 18 dni. Obliczone wskaźniki wskazują, że spółka swoje zobowiązania wobec kontrahentów spłaca co około 19 dni. Wskaźnik rotacji należności w badanym okresie spada. W 2012 roku było to 28 dni, w 2013 roku – 24 dni, a w 2014 roku – 17 dni. Informuje o liczbie dni, która upływa od momentu powstania należności do momentu jej uregulowania przez kontrahentów. Widzimy, że liczba dni spada, także poprawia się skuteczność ściągania należności od kontrahentów. Cykl rotacji środków pieniężnych ma tendencję spadkową. W 2012 roku wynosił 83 dni, a w 2014 roku już 64 dni (spadek o 19 dni). Zatem zmniejsza się liczba dni upływająca od etapu spłaty zobowiązań do etapu wpływu środków pieniężnych pochodzących ze spłaty należności od kontrahentów.

Do analizy zadłużenia użyję następujących wskaźników:

- Ogólnego zadłużenia
- Udziału kapitału własnego w finansowaniu majątku
- Zadłużenia kapitału własnego

Tabela 23. Wskaźniki zadłużenia spółki Wawel S.A.

Wskaźniki zadłużenia	Wzór	2012 rok	2013 rok	2014 rok
Ogólnego zadłużenia	$\frac{\text{Zobowiązania ogółem}}{\text{Aktywa ogółem}} \cdot 100\%$	28,53%	26,06%	22,63%
Udziału kapitału własnego w finansowaniu majątku	$\frac{\text{Kapitał własny}}{\text{Aktywa ogółem}} \cdot 100\%$	71,47%	73,94%	77,37%
Zadłużenia kapitału własnego	$\frac{\text{Zobowiązania}}{\text{Kapitał własny}} \cdot 100\%$	39,92%	35,25%	29,24%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki Wawel S.A.

Wskaźnik ogólnego zadłużenia w badanym okresie malał. W 2012 roku wynosił 28,53%, zaś w roku 2014 był na poziomie 22,63% (spadek o 5,9%). Wskaź-

nik ten przedstawia relację zobowiązań ogółem do aktywów ogółem. Oznacza to, że w 2014 roku zobowiązania wynosiły 22,63% aktywów ogółem. Niski poziom wskaźnika wskazuje na wysoki udział kapitałów własnych w finansowaniu działalności przedsiębiorstwa, czyli na zwiększoną samodzielność finansową⁷. Wskaźnik udziału kapitału własnego w finansowaniu majątku w 2012 roku wynosił 71,47%, w 2013 roku – 73,94%, a w 2014 roku – 77,37%. Widać tutaj tendencję wzrostową. Wskaźnik informuje o udziale kapitału własnego w finansowaniu majątku. Jeżeli wskaźnik jest bliski 100% to jest to korzystne zjawisko. Z tabeli wynika, że z roku na rok ten wskaźnik rośnie, więc poprawia się sytuacja finansowa spółki. Wskaźnik zadłużenia kapitału własnego maleje. W roku 2012 roku wynosił 39,92%, a w roku 2014 sięga 29,24%. To znaczy, że w badanym okresie spada udział zaangażowania obcych źródeł finansowania w stosunku do własnych źródeł.

Poniższa tabela prezentuje obliczone wskaźniki zadłużenia dla ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014.

Tabela 24. Wskaźniki zadłużenia ZT Kruszwica S.A.

Wskaźniki zadłużenia	Wzór	2012 rok	2013 rok	2014 rok
Ogólnego zadłużenia	Zobowiązania ogółem	48,49%	32,44%	16,62%
	————— *100%			
Udziału kapitału własnego w finansowaniu majątku	Aktywa ogółem	51,51%	67,56%	83,38%
	Kapitał własny			
Zadłużenia kapitału własnego	————— *100%	94,16%	48,02%	19,93%
	Aktywa ogółem			
	Kapitał własny			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych ZT Kruszwica S.A.

Wskaźnik ogólnego zadłużenia w badanym okresie spada. W 2012 roku wynosił 48,49%, w 2013 roku – 32,44%, w 2014 roku – 16,62%. Wskaźnik ten pokazuje relację zobowiązań do aktywów ogółem. Poziom wskaźnika z każdym rokiem spada, co świadczy o zmniejszającym się zadłużeniu spółki oraz, że to kapitały własne mają coraz większy udział w finansowaniu majątku. Wskaźnik udziału kapitału własnego w finansowaniu majątku wynosił odpowiednio: w 2012 roku – 51,51%, w 2013 roku – 67,56%, w 2014 roku – 83,38%. Widać tendencję wzrostową tego wskaźnika, który informuje o udziale kapitałów własnych w finansowaniu aktywów. Jest on uzupełnieniem wskaźnika ogólnego zadłużenia, a suma obydwu wskaźników równa się jedności (100%).⁸ Można zauważyć, że sytuacja finansowa spółki się polepsza o czym świadczy coraz większy udział kapitałów własnych w finansowaniu majątku. Wskaźnik zadłużenia kapitału własnego ma natomiast

⁷ W. Gabrusewicz, *Podstawy analizy finansowej*, s. 247.

⁸ B. Kotowska, A. Uziębło, O. Wyszowska-Kaniewska, s. 103.

kierunek spadkowy. W 2012 roku wskaźnik sięgał 94,16%, w 2013 roku spadł do 48,02%, a w roku 2014 wynosił już 19,93%. Wskaźnik ten zawiadamia nas o ile kapitały obce są większe od kapitałów własnych. Malejący wskaźnik świadczy o poprawie sytuacji finansowej spółki oraz o tym, że spółka jest mniej zależna od kapitału obcego.

2.5. Porównanie wyników Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A.

W tym podrozdziale porównam bilans, rachunek zysków i strat oraz rachunek przepływów pieniężnych obydwu omawianych spółek. Zestawie także obliczone wskaźniki płynności, rentowności, obrotowości oraz zadłużenia. Wyniki zaprezentuje w tabelach oraz w postaci wykresów.

Poniższa tabela prezentuje sumy bilansowe dla spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014.

Tabela 25. Suma bilansowa spółki Wawel S.A. i ZT Kruszwica

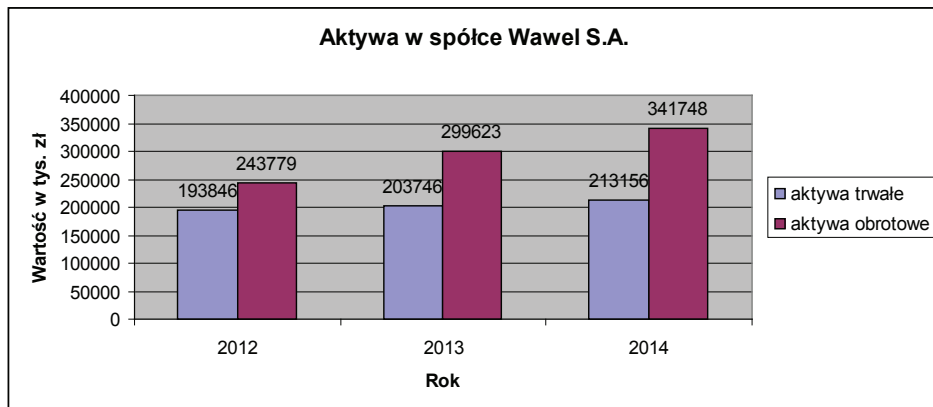
Spółka	Wawel S.A.			ZT Kruszwica S.A.		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Suma bilansowa	437625 tys. zł	503369 tys. zł	554904 tys. zł	1216311 mln. zł	1087453 mln. zł	954875 tys. zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bilansu spółki Wawel S.A. oraz ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014

Analizując bilans obu spółek, można stwierdzić, że ogólna suma bilansowa w spółce Wawel S.A. powiększa się (z 437625 tys. zł w 2012 roku do 554904 tys. zł w roku 2014), natomiast w spółce ZT Kruszwica S.A. suma bilansowa notuje spadek (z 1216311 mln. zł w 2012 roku do 954875 tys. zł w 2014 roku).

Aktywa w analizowanych spółkach kształtowały się następująco:

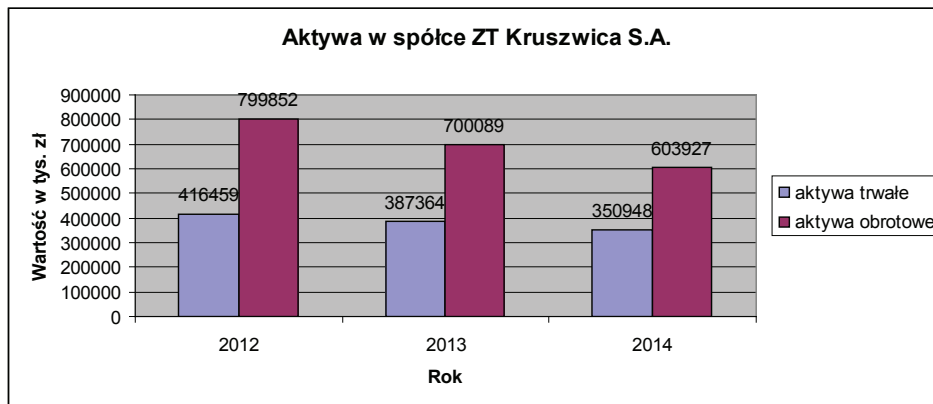
Wykres 6. Aktywa w spółce Wawel S.A. w latach 2012–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bilansu spółki Wawel S.A. w latach 2012–2014

Z wykresu wynika, że w spółce Wawel S.A. to aktywa obrotowe mają większy udział w sumie aktywów ogółem. Rośnie zarówno ich wartość (o 97969 tys. zł) jak i struktura (z 55,70% w 2012 roku do 61,59% w roku 2014). Aktywa trwałe pomimo spadku w strukturze (z 44,30% w 2012 roku do 38,41% w 2014 roku) notuje wzrost wartości o 19310 tys. zł.

Wykres 7. Aktywa w spółce ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014



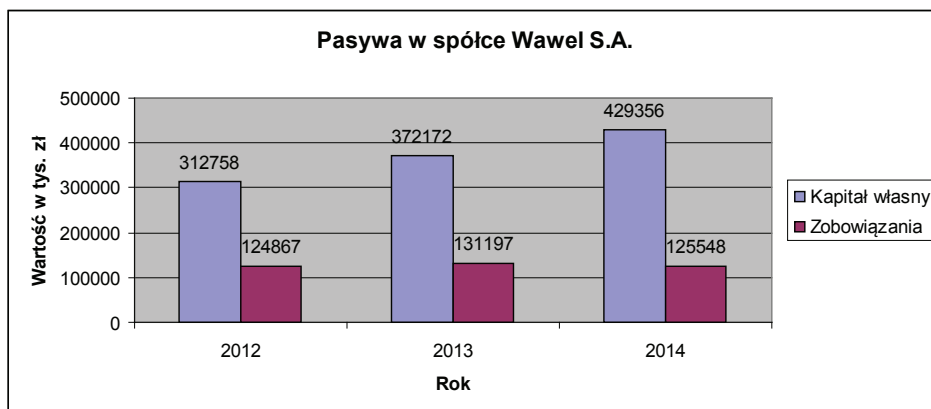
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bilansu spółki ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014

Z kolei spółka ZT Kruszwica S.A. odnotowuje spadek wartości zarówno w aktywach trwałych (o 65511 tys. zł) jak i w aktywach obrotowych (o 195925 tys. zł). Widzimy, że większy udział w aktywach ogółem mają aktywa obrotowe, ale z roku na rok ten udział jest coraz mniejszy, w 2012 roku wynosił 65,76% a w 2014

roku już 63,25%. Wobec tego udział aktywów trwałych zaczyna niewiele rosnąć (z 34,24% w 2012 roku do 36,75% w roku 2014).

Poniższe wykresy przedstawiają pasywa kolejno dla spółki Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014.

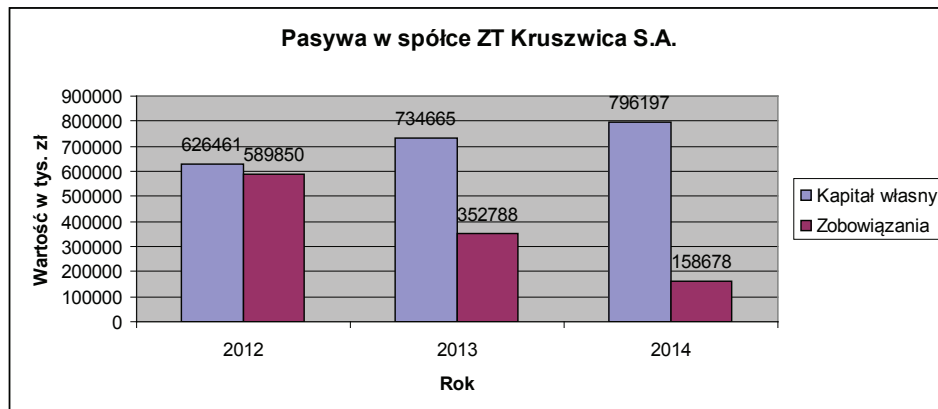
Wykres 8. Pasywa spółki Wawel S.A. w latach 2012–2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bilansu spółki Wawel S.A. w latach 2012–2014

Z powyższego wykresu możemy stwierdzić, że spółka jest finansowana głównie z kapitału własnego, który w badanym okresie cały czas rośnie. Zwiększa się także udział kapitałów własnych w ogólnej sumie pasywów, udział ten w analizowanym okresie utrzymuje się na poziomie 70%. Kapitał obcy w 2013 roku nieznacznie wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 6330 tys. zł, jednak już w 2014 roku zmalał do kwoty 125548 tys. zł, a jego udział w ogólnej sumie pasywów znajdował się poniżej 30%.

Wykres 9. Pasywa spółki ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bilansu spółki ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014

W spółce ZT Kruszwica S.A. w 2012 roku widzimy bardzo zbliżone wartości pomiędzy kapitałem własnym a zobowiązaniami. Także udział kapitałów własnych i zobowiązań w ogólnej sumie pasywów był prawie równy, bo 51,51% udziału miały kapitały własne, a 48,2% zobowiązania. Zatem spółka była finansowana zarówno przez kapitał własny jak i kapitał obcy. W latach 2013–2014 rośnie wartość kapitałów własnych (od 734665 tys. zł w 2013 roku do 796197 tys. zł w 2014 roku) jak też ich udział (wzrost do 83,38% w 2014 roku). Jednocześnie maleją kapitały obce – do wartości 158678 tys. zł w 2014 roku (spadek o 431172 tys. zł w stosunku do roku 2012). Spada też ich udział w ogólnej sumie pasywów, który już w 2014 roku wynosił 16,62% (spadek o 31,88% w porównaniu z rokiem 2012).

Złota zasada bilansowa – zasada, w której całość aktywów trwałych jest finansowana przez kapitał własny. Aktywa trwałe są długotrwale związane z przedsiębiorstwem i są wolno zamieniane na gotówkę, wobec tego musi być w całości finansowana przez kapitał własny. Złota zasada bilansowa inaczej I stopień pokrycia ma następujący wzór:

$$\frac{\text{Kapitał własny}}{\text{Aktywa trwałe}}$$

Oczekiwana wartość wskaźnika powinna wynosić 1 lub więcej. Przy poziomie majątek trwałe jest w całości finansowany kapitałem własnym i jest to bardzo korzystna sytuacja dla przedsiębiorstwa.

Złota reguła bankowa to zasada, w której aktywa trwałe są finansowane kapitałem stałym tzn. kapitał własny + zobowiązania długoterminowe. Złota reguła bankowa nazywana też II stopniem pokrycia liczy się według poniższego wzoru.

Kapitał własny + zobowiązania długoterminowe

Aktywa trwałe

Pożądana wartość wskaźnika powinna wynosić 1 lub więcej. Oznacza to, że aktywa trwałe są w pełni pokrywane kapitałem stałym, a ponadto kapitał ten częściowo finansuje aktywa obrotowe.

Poniższa tabela przedstawia obliczone wskaźniki pokrycia dla spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014.

Tabela 26. Wskaźniki I i II stopnia pokrycia dla spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A.

WAWEL S.A.			
	Lata		
Wskaźnik pokrycia	2012	2013	2014
I stopnia	1,61	1,83	2,01
II stopnia	1,73	1,90	2,09
ZT Kruszwica S.A.			
	Lata		
Wskaźnik pokrycia	2012	2013	2014
I stopnia	1,50	1,90	2,27
II stopnia	1,52	1,91	2,29

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014

W obu spółkach widzimy zachowaną złotą regułę bilansową, ponieważ wskaźnik pokrycia I stopnia w obu spółkach jest powyżej wartości 1. Oznacza to, że posiadane aktywa trwałe są w całości finansowane kapitałem własnym. Wskaźnik pokrycia II stopnia, (złota reguła bankowa) w obydwu spółkach w latach 2012–2013 znajdował się na poziomie powyżej 1, zaś w 2014 roku wzrósł do wartości powyżej 2. Tutaj także została zachowana złota reguła bankowa, co należy ocenić pozytywnie. Wskaźniki II stopnia powyżej 1 w obu spółkach świadczą o tym, że kapitał stały w całości finansuje aktywa trwałe oraz w części aktywa obrotowe. Reasumując obydwie spółki mają stabilną sytuację kapitałowo-finansową oraz są niezależne finansowo.

Tabela pod spodem pokazuje zysk netto w obydwu analizowanych spółkach za lata 2012–2014.

Tabela 27 Zysk netto spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A.

Spółka	Wawel S.A.			ZT Kruszwica S.A.		
Rok	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Zysk netto (w zł)	66668	80467	88035	3413	106706	119841

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rachunku zysków i strat spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2014

Z powyższej tabeli wynika, że obie spółki w analizowanym okresie wygenerowały zysk netto. Wzrost zysku netto w spółce Wawel S.A. jest związany z rosnącym poziomem przychodów finansowych. Natomiast w ZT Kruszwica S.A. ma niski zysk netto w 2012 roku. Miała na to wpływ wysoka nadwyżka kosztów finansowych nad przychodami finansowymi. W latach 2013–2014 koszty finansowe zaczęły spadać, a jednocześnie przychody finansowe zaczynały wzrastać. Choć ZT Kruszwica S.A. w 2012 roku miała mały zysk netto (3413 zł), to w 2014 roku zysk ten wzrósł do 119841 tys. zł. (wzrost o 116428 tys. zł), co powoduje, że w 2014 roku ma też większy zysk netto od spółki Wawel S.A.

Tabela poniżej przedstawia analizę przepływów pieniężnych spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014

Tabela 28. Analiza przepływów pieniężnych spółki Wawel S.A. oraz ZT Kruszwica S.A.

Przepływy netto	Wawel			ZT Kruszwica		
	Lata			Lata		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Działalność operacyjna	+71978	+75159	+100894	+105952	+243637	+400727
Działalność inwestycyjna	-25285	-23142	-30462	-42348	-13193	-21253
Działalność finansowa	-16497	-20997	-29995	-87887	-231319	-241632
Razem	+30196	+31020	+40437	-24283	-875	+137842

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014

Z analizy przepływów pieniężnych w latach 2012–2014 to spółka Wawel S.A. była w lepszej sytuacji finansowej, ponieważ to ona z łącznych przepływów ma dodatnie saldo. Środki pieniężne z działalności operacyjnej mogła przeznaczyć na działalność inwestycyjną oraz na spłatę zobowiązań. W tym samym czasie spółka Kruszwica S.A. także notowała dodatnie zyski z działalności operacyjnej. Wygenerowane środki były przeznaczane na przeprowadzanie inwestycji i regulowanie zobowiązań. Jednak ujemne saldo końcowe w latach 2012–2013 wskazuje na kłopoty finansowe. Mimo to w 2014 roku saldo końcowe było już dodatnie, co oznacza, że poprawia się sytuacja finansowa spółki. Należy jednak stwierdzić, że przy

dodatnim saldzie końcowym w roku 2014 spółki ZT Kruszwica S.A. to spółka Wawel S.A. ma stabilniejszą sytuację finansową.

Poniższa tabela przedstawia obliczone wskaźniki płynności dla spółki Wawel S.A. oraz ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014.

Tabela 29. Wskaźniki płynności spółek Wawel S.A. oraz ZT Kruszwica S.A.

Wskaźnik płynności	Wawel			ZT Kruszwica		
	Lata			Lata		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Bieżący	2,36	2,58	3,16	1,38	2,02	4,00
Szybki	1,98	2,21	2,76	0,48	0,55	1,81

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014

Z powyższej tabeli wynika, że spółka ZT Kruszwica S.A. spełnia wymogi wskaźnika płynności bieżącej (tj. od 1,5 do 2,0), ale tylko w latach 2012–2013. W roku 2014 wskaźnik ten znacznie wzrósł, co jest niepokojącym zjawiskiem. Natomiast w spółce Wawel S.A. wskaźniki bieżącej płynności nie mieszczą się w przyjętych granicach, a ponadto wskaźnik ten cały czas rośnie. Mogą świadczyć o tym rosnące należności z tytułu dostaw i usług, które przez spółkę są trudne do ściągnięcia. Wskaźnik płynności szybkiej w spółce Wawel S.A. znajdował się powyżej wartości 1. Oznacza to, że spółka jest w stanie pokryć zobowiązania krótkoterminowe w wymagalnych terminach. Jednak wysoki wskaźnik może dowodzić o nadpłynności, czyli o bezskutecznym nagromadzeniu zasobów finansowych. Natomiast w spółce ZT Kruszwica S.A. wskaźnik szybkiej płynności w latach 2012–2013 znajdował się na poziomie poniżej 1,0. Może to oznaczać problemy z natychmiastową spłatą zobowiązań. Jednak w 2014 roku sytuacja uległa poprawie. Wskaźnik szybkiej płynności wynoszący 1,81 daje spółce gwarancję spłaty zobowiązań w wymagalnych terminach płatności.

Reasumując w obu spółkach widzimy tendencję wzrostową obydwu wskaźników płynności. Wskaźnik bieżącej płynności w spółce Wawel S.A. był ponad przyjętą granicę, natomiast w spółce ZT Kruszwica S.A. w przyjętej normie mieścił się tylko w latach 2012–2013, ale w 2014 roku wskaźnik wzrósł już do 4,00. Można więc powiedzieć, że w 2014 roku w obydwu spółkach mamy do czynienia z nadpłynnością oraz źle ulokowanych środkach pieniężnych. Wskaźnik szybkiej płynności powinien mieścić się w granicach 1,0. Najbliżej tej wartości są wskaźniki spółki ZT Kruszwica S.A. W latach 2012–2013 miała pewne zachwianie płynności, ale w 2014 roku jej szybka płynność znacznie się poprawiła, no co miał wpływ spadek zapasów. Natomiast wszystkie wskaźniki szybkiej płynności spółki

Wawel S.A. mają wartość około 2 co oznacza, że spółka „zamraża” środki pieniężne, co potwierdza duży udział należności w aktywach obrotowych.

Tabela poniżej prezentuje obliczone wskaźniki rentowności dla spółek Wawel S.A. oraz ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014

Tabela 30. Wskaźniki rentowności spółek Wawel S.A. oraz ZT Kruszwica S.A.

Wskaźnik rentowności	Wawel			ZT Kruszwica		
	Lata			Lata		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Netto sprzedaży	11,86%	13,36%	14,59%	0,12%	4,00%	4,82%
Aktywów (ROA)	15,23%	15,99%	15,86%	0,28%	9,81%	12,55%
Kapitału własnego (ROE)	21,32%	21,62%	20,50%	0,54%	17%	18%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014

Porównując obliczone wskaźniki rentowności dla obydwu spółek możemy śmiało stwierdzić, że większy zysk netto osiąga spółka Wawel S.A. Dotyczy to wszystkich trzech wskaźników rentowności. Wskaźnik rentowności netto sprzedaży w obu spółkach z roku na rok rośnie. W spółce Wawel S.A. z każdej 1 złotówki przychodu ze sprzedaży przypada odpowiednio: w 2012 roku – 11,86 groszy, w 2013 roku – 13,36 groszy, w 2014 roku – 14,59 groszy zysku netto. Z kolei w spółce ZT Kruszwica S.A. z każdej 1 złotówki przychodu ze sprzedaży przypadało kolejno: w 2012 roku – 0,12 groszy, w 2013 roku – 4,00 groszy, w 2014 roku – 4,82 groszy. Wskaźnik rentowności aktywów w spółce Wawel S.A. utrzymuje się w okolicy 15%. Zatem 1 złotówka aktywów wygenerowała około 15 groszy zysku netto. Natomiast w spółce ZT Kruszwica S.A. wskaźnik ten w 2012 roku wynosił tylko 0,28 %, w następnych latach wzrósł do 12,55%. Jednak nie osiągnął wartości 15 % tak jak w porównywalnej spółce Wawel S.A. Stopa zwrotu z kapitału własnego w spółce Wawel oscyluje na poziomie około 21%. Zatem z każdej 1 złotówki zaangażowanej w kapitał własny spółka uzyskuje około 21 groszy zysku netto. Z kolei spółka ZT Kruszwica S.A. w 2012 roku ma niewielki zysk netto – bo tylko 0,12 groszy. Jednak w kolejnych dwóch latach zysk netto uzyskany z 1 złotówki zaangażowanej w kapitał własny wzrósł do około 18 groszy. Nie jest to jednak tak duży zysk jak w przypadku spółki Wawel S.A. Podsumowując to spółka Wawel S.A. jest w korzystniejszej sytuacji finansowej oraz wypłaca większe dywidendy dla akcjonariuszy.

Wskaźniki sprawności działania za lata 2012–2014 dla obu analizowanych spółek przedstawia tabela poniżej

Tabela 31. Wskaźniki sprawności działania dla spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A.

Wskaźnik sprawności działania	Wawel			ZT Kruszwica		
	Lata			Lata		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Rotacji zapasów w dniach	25	26	26	74	74	65
Rotacji zobowiązań w dniach	51	47	42	19	19	18
Rotacji należności w dniach	106	116	117	28	24	17
Cykl rotacji środków pieniężnych w dniach	81	95	101	83	79	64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014

Z powyższych danych wynika, że wskaźnik rotacji zapasów w spółce Wawel S.A. znajdował się na poziomie 26 dni. Natomiast w spółce ZT Kruszwica S.A. w latach 2012–2013 był na poziomie 74 dni, a w 2014 roku wynosił już 65 dni. Wobec tego spółka Wawel S.A. utrzymywała swoje zapasy średnio co 26 dni, natomiast spółka ZT Kruszwica magazynuje swoje zapasy co 74 dni, a w 2014 roku co 65 dni. Zalecany jest niski poziom wskaźnika, dlatego to spółka Wawel S.A. jest w lepszej sytuacji. Wskaźnik rotacji zobowiązań w spółce Wawel S.A. wynosił odpowiednio: w 2012 roku – 51 dni, w 2013 roku – 47 dni, w 2014 roku – 42 dni. Tymczasem w spółce ZT Kruszwica S.A. wskaźnik ten w latach 2012–2013 był na poziomie 19 dni, a w 2014 roku spadł do 18 dni. Widzimy, że to w spółce Wawel S.A. wskaźnik rotacji zobowiązań był na wyższym poziomie, co należy ocenić pozytywnie. Świadczy to o tym, że spółka wynegocjowała z dostawcami dłuższe terminy płatności, aniżeli spółka ZT Kruszwica S.A. Wskaźnik rotacji należności w spółce Wawel S.A. wynosił w 2012 roku – 106 dni, a do roku 2014 okres ten wydłużył się do 117 dni (wzrost o 11dni). Zatem czas trwania od powstania należności do jej ściągnięcia w spółce Wawel S.A. jest bardzo długi. Jest to niekorzystne zjawisko i może świadczyć o problemach ze ściąganiem należności od kontrahentów. Z kolei w spółce ZT Kruszwica S.A. wskaźniki rotacji należności są w porównaniu ze spółką Wawel S.A. na niskim poziomie. W 2012 roku należności spływały co 28 dni, w 2013 roku co 24 dni, a w 2014 roku co 17 dni. Wobec tego spółka ZT Kruszwica S.A. ma lepszą ściągalność należności od kontrahentów. Cykl rotacji środków pieniężnych w badanym okresie w spółce Wawel S.A. rośnie, natomiast w spółce ZT Kruszwica S.A. spada. Lepszy cykl notuje spółka ZT Kruszwica S.A. ponieważ ulokowane w aktywa bieżące środki pieniężne przędźko powracają do spółki i mogą być na nowo zużytkowane.

Tabela nr. 32 prezentuje obliczone wskaźniki zadłużenia dla spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014.

Tabela 32. Wskaźniki zadłużenia dla spółek Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A.

Wskaźnik zadłużenia	Wawel			ZT Kruszwica		
	Lata			Lata		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Ogólnego zadłużenia	28,53%	26,06%	22,63%	48,49%	32,44%	16,62%
Udział kapitału własnego w finansowaniu majątku	71,47%	73,94%	77,37%	51,51%	67,56%	83,38%
Zadłużenie kapitału własnego	39,92%	35,25%	29,24%	94,16%	48,02%	19,93%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Wawel S.A. i ZT Kruszwica S.A. za lata 2012–2014

W badanym okresie wskaźnik ogólnego zadłużenia w obu spółkach malał. W spółce Wawel S.A. zmalał on niewiele bo o 5,9% (28,53%–22,63%), natomiast spółka ZT Kruszwica S.A. zanotowała większy spadek bo o 31,87% (48,49%–16,62%). Obydwie spółki są w dobrej sytuacji, jednak to ZT Kruszwica S.A. ma mniejszy wskaźnik w 2014 roku – 16,62%. Wobec tego zwiększył się udział kapitałów własnych w finansowaniu majątku, a udział kapitałów obcych jest niewielki. Wskaźniki udziału kapitału własnego w analizowanym okresie mają tendencję wzrostową i dotyczy to zarówno spółki Wawel S.A. oraz ZT Kruszwica S.A. To znaczy, że w spółkach coraz większy wkład w finansowanie aktywów ma kapitał własny, co tylko potwierdza poprawiającą się sytuację spółek. Wskaźnik zadłużenia kapitału własnego w obydwu spółkach z roku na rok maleje. W spółce Wawel S.A. zmalał o 10,68% (39,92%–29,24%), a w ZT Kruszwica S.A. aż o 74,23% (94,16%–19,93%). Malejący wskaźnik dowodzi o coraz mniejszym zaangażowaniu obcych kapitałów w stosunku do kapitałów własnych oraz o coraz niższym stopniu zadłużenia.

Zakończenie

Analizując spółki Wawel S.A. oraz ZT Kruszwica S.A. mogę stwierdzić, że spółka Wawel S.A. jest w lepszej sytuacji finansowej. Świadczą o tym rosnące aktywa trwałe i aktywa obrotowe a co za tym idzie rośnie także suma bilansowa. Kapitał własny stanowi ponad 70% wartości całych pasywów. Wskaźniki pokrycia finansowego I i II stopnia są powyżej 1, co dowodzi, że spółka jest płynna finansowo oraz, że kapitał własny oraz kapitał stały w całości finansuje aktywa trwałe. Zysk netto w analizowanym okresie generuje same zyski. Jeżeli chodzi o przepływy pieniężne to tutaj także mamy bardzo dobrą sytuację, ponieważ środki z działalności operacyjnej wystarczały na rozwinięcie inwestycji oraz spłatę zobowiązań, a na koniec zostawała nadwyżka środków pieniężnych. Wskaźniki płynności zarówno bieżący jak i szybki nie mieściły się w przyjętych granicach. Jak wcześniej wspomniano może to świadczyć o nadpłynności, czyli o źle ulokowanych środ-

kach pieniężnych. Wskaźniki rentowności wskazują, że spółka generowała same zyski. Pod względem obrotowości w spółce Wawel S.A. najbardziej niepokojący jest wzrost wskaźnika rotacji należności, który oznacza kłopoty ze ściąganiem należności. Wskaźniki zadłużenia tylko potwierdzają wcześniejsze stwierdzenie, że większy udział w finansowaniu majątku ma kapitał własny.

Natomiast druga analizowana spółka ZT Kruszwica S.A. ma mniej stabilną sytuację finansową. Jej środki trwałe maleją, a wraz z nimi maleje ogólna suma bilansowa. Rok 2012 w analizowanym okresie był dla spółki najsłabszy. Wtedy jej końcowe saldo przepływów pieniężnych był ujemny, zysk netto był bardzo niewielki. Także płynność finansowa była poniżej optymalnych granic, co mogło świadczyć o problemach z płynnością finansową, jednak wskaźniki pokrycia I i II stopnia dowodzą, że płynność finansowa jednak została zachowana. Wskaźniki rentowności były dodatnie, ale zysk był bardzo nieznaczny. Zadłużenie budziło niepokój, ponieważ udział kapitałów własnych w finansowaniu majątku był bardzo zbliżony do udziału kapitałów obcych. Lata 2013–2014 to zdecydowana poprawa sytuacji finansowej. Rosną wskaźniki płynności, rentowności. Zwiększa się udział kapitałów własnych, a co za tym idzie, spółka przestaje być coraz bardziej zależna od obcych źródeł finansowania.

Bibliografia

- Bednarski L., *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2007 ISBN 83-208-1659-9.
- Gabrusiewicz W., *Podstawy analizy finansowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, ISBN 978-83-208-1561-0.
- Gołębiowski G., Tłaczała A., *Analiza finansowa w teorii i praktyce*, Difin S.A., Warszawa 2009, ISBN 978-83-7641-134-7.
- Kotowska B. Uziębło A., Wyszowska-Kaniewska O., *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, Wyd. „CeDeWu”, Warszawa 2009, ISBN 978-83-7556-170-8.
- Padurek B., *Zasady rachunkowości*, cz. I, Wydawnictwo Bożena Padurek, Wrocław 2008, ISBN 978-83-921061-0-4.
- Padurek B., Szpleter M., *Rachunkowość przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Bożena Padurek, Wrocław 2010, ISBN 978-83-60045-00-8.
- Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstw według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, ISBN 978-83-01-14987-1.
- Siudek T., *Analiza finansowa podmiotów gospodarczych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2004, ISBN 83-7244-527-3.
- Skoczylas W., *Analiza sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstwa*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2009, ISBN 978-83-7228-234-7.
- Walczak M., *Prospektywna analiza finansowa przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1998, ISBN 83-208-1159-7.

Waśniewski T., *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1997, ISBN 83-86543-87-6.

Wędzki D., *Analiza wskaźnikowa sprawozdania finansowego*, tom 2, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2009, ISBN 978-83-7526-674-0.