

Irena Czaja-Hliniak

Wybrane zagadnienia źródeł dochodów w międzywojennych finansach komunalnych

Dopłaty publiczne i ich rola w okresie międzywojennym

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę jedną z najistotniejszych kwestii stało się wprowadzenie nowych, polskich rozwiązań normatywnych w zakresie finansów publicznych, w tym finansów samorządowych. Na ziemiach polskich funkcjonowały bowiem różnorodne regulacje państw zaborczych. Do ujednoczenia poszczególnych prawnofinansowych instytucji dochodziło sukcesywnie.

Ponieważ zadania publiczne realizowane były od początku jako zadania państwa i samorządowe (związków komunalnych), szczególnej wagi nabrało zagadnienie zapewnienia dochodów na pokrycie działalności samorządu terytorialnego. Obok – co oczywiste – źródeł podatkowych, wprowadzane były wzorem innych państw europejskich, m.in. Niemiec, także pozapodatkowe źródła dochodów.

Od początku w polskich finansach komunalnych wprowadzono jako źródło dochodów instytucję – z teoretycznego punktu widzenia – dopłat publicznych, choć na gruncie normatywnym przybierała ona rozmaite określenia terminologiczne. Uszeregowana została dość wysoko w hierarchii źródeł dochodów samorządowych.

Zakres rozwiązań normatywnych oraz ich konstrukcja były, jak na te czasy, nowoczesne i racjonalne. Niektóre z tych rozwiązań warte byłyby naśladownictwa również obecnie.

Jak wiele innych instytucji prawnofinansowych, tak również i instytucja dopłat publicznych, może pełnić funkcję nie tylko fiskalną, ale i pozafiskalną, zwłaszcza interwencyjną. W obu zakresach dopłaty publiczne nie są aktualnie dostatecznie wykorzystywane¹, co wpływa niekorzystnie na dochody własne jednostek samorządu terytorialnego. Stąd

¹ Por. *Informacja o wynikach kontroli realizacji dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej*, oprac. A. Szypiłko, „Finanse Komunalne” 2003, nr 6. Zob. również: I. Czaja-Hliniak, *Wybrane regulacje prawne niektórych danin publicznych ograniczające dochody własne budżetów samorządowych*, [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2007, s. 341 i nast.

wydaje się, że przedstawienie tej formy dochodów i ich znaczenia w międzywojennych finansach komunalnych może stanowić inspirację dla aktualnych regulacji prawnych.

W klasycznym ujęciu, a do takiego nawiązywały regulacje międzywojenne, instytucja dopłat publicznych oznaczała² obowiązkowy, jednostronnie określony przez państwo lub samorząd terytorialny udział w kosztach tworzenia urzędzeń państwowych względnie samorządowych, pobierany od podmiotów, którym przypisuje się osiągnięcie szczególnych korzyści z tych urzędzeń, polegających na zwiększeniu ich dochodów, względnie zwiększeniu wartości rynkowej ich majątków³.

Na marginesie warto wspomnieć, że aktualnie instytucja dopłaty uległa rozszerzeniu przedmiotowemu obejmując również powstanie przysporzenia majątkowego w wyniku wydania aktu normatywnego (planu zagospodarowania przestrzennego) lub decyzji administracyjnej (np. dotyczącej podziału nieruchomości)⁴.

W literaturze okresu międzywojennego nie zawsze uznawano udziały w kosztach za dopłaty (mimo spełniania wszystkich ich cech)⁵. Jeśli nawet występował termin „dopłaty”, to w rzeczywistości odnosił się on do określonego rodzaju opłat ponoszonych przez korzystających z danej działalności państwa, jak np. wstępu do muzeum czy łaźni miejskiej. W tym ujęciu „dopłaty” oznaczały część wydatków określonych zakładów ponoszonych przez zainteresowanych⁶, czyli dopłatami określano różne świadczenia pobierane przez zakłady i przedsiębiorstwa, zaliczając do danin publicznych tylko podatki i opłaty skarbowe (z tytułu czynności urzędowych)⁷. Tak rozumiane „dopłaty” były wyraźnie odróżniane od „dopłat wyrównawczych” pokrywających się ze specjalnym znaczeniem terminu „dopłata” w ordynacji danin publicznych, w rozumieniu ciężarów nakładanych przez władze na częściowe pokrycie kosztów urzędzeń na podmioty odnoszące z tych urzędzeń szczególne korzyści, np. właściciele gruntów⁸.

Niektórzy autorzy w ogóle nie wyróżniali świadczeń spełniających kryteria dopłat, wyróżniając wśród dochodów prawno-publicznych jedynie podatki i opłaty, w tym opłaty za korzystanie z zakładów i urzędzeń publicznych⁹.

Występowały też poglądy, w których podatek ujmowany był bardzo szeroko, obejmując wszelkie świadczenia cechujące się tzw. przymusem bezwzględny. W tym przypadku przymus bezwzględny dotyczył również świadczeń nakładanych np. przez miasta

² I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006 oraz powołana w książce bogata literatura.

³ K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 176.

⁴ I. Czaja-Hliniak, *Dopłaty publiczne*, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesora Alicji Pomorskiej*, red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Sołtno-Koguc, Lublin 2008, s. 404 i nast.

⁵ Więcej na temat poglądów doktryny zob.: I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowe regulacje międzywojennego prawa drogowego*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009, s. 107–109.

⁶ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 145.

⁷ *Ibidem*, s. 147.

⁸ *Ibidem*, s. 148.

⁹ E. Strasburger, *Nauka skarbowości. Część ogólna*, Warszawa 1924, s. 136 i 265; idem, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej. Uzupełnienie 1921–1922*, Warszawa 1922, s. 9.

z tytułu wytyczania ulic podnoszących wartość gruntów i domów na ich właścicieli¹⁰. W ramach szerokiego ujmowania podatku na szczególne uwzględnienie zasługuje koncepcja podatku od tzw. renty gruntowej, tj. „od niezasażonego przez właściciela przyrostu wartości jego własności”¹¹, np. wzrastała wartość majątków położonych w pobliżu przeprowadzonej kolei albo przy przeprowadzonej przez gminę ulicy. Tzw. specjalne opodatkowanie nieruchomości, które dzięki nowym urządzeniom miejskim zyskały na wartości, stosowane było przez wiele miast, w szczególności Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Niemiec.

Jeszcze szerzej ujmowany był podatek w ramach koncepcji „podatku od przyrostu wartości z koniunktury, czyli zysków majątkowych płynących z koniunktury, niezależnie od pracy i zasługi jednostki”¹². Opodatkowanie to dotyczyło zwłaszcza znacznego przyrostu wartości majątku, m.in. w przypadku budowy kolei, dróg czy dróg wodnych. W międzywojniu w niektórych państwach podatek ten przybierał postać przede wszystkim opodatkowania przyrostu wartości (ceny) gruntów, zwłaszcza w miastach¹³.

Pierwsze regulacje międzywojennych finansów komunalnych z 1919 r.

W okresie międzywojennym dopłaty publiczne znajdowały wyraz przede wszystkim w regulacjach ogólnych dotyczących finansów komunalnych. Instytucja dopłat znajdowała również zastosowanie w związku z budową i utrzymaniem dróg¹⁴, uregulowanymi w ustawie z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych¹⁵, oraz budową określonych urządzeń infrastruktury technicznej¹⁶, uregulowaną prawem budowlanym¹⁷.

Do pierwszych aktów normatywnych zaliczyć należy dwa dekrety z 1919 r. dotyczące skarbowości gmin wiejskich i skarbowości powiatowych związków komunalnych.

Dekret z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin wiejskich¹⁸, z założenia miał charakter tymczasowy, gdyż wprowadzał regulacje do czasu wydania przez Sejm ogólnej ustawy o skarbowości związków komunalnych. Pomimo tytułu, dekret w rzeczywistości dotyczył gmin miejskich. Zakresem terytorialnym obejmował gminy miejskie na obszarach byłego zaboru rosyjskiego. Określał źródła dochodów dla wypełniania zadań nałożonych na miasta przez tzw. Tymczasową ustawę o samorządzie

¹⁰ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 105–106 i 115.

¹¹ H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, wyd. 2, Warszawa 1919, s. 284.

¹² S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*, Lwów 1911, s. 410.

¹³ *Ibidem*, s. 411.

¹⁴ I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowe regulacje międzywojennego prawa drogowego...*, s. 102–105.

¹⁵ Dz.U. RP z 1921 r. Nr 6, poz. 32 z późn. zm.

¹⁶ Z uwagi na obszerność zagadnienia wymaga ono odrębnego opracowania.

¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. Nr 23, poz. 202).

¹⁸ Dz. Praw Nr 14, poz. 150.

miejskim¹⁹. Dekret wprowadzał katalog źródeł dochodów (art. 1²⁰), utrzymując w mocy wszystkie dotychczasowe pobory miejskie (art. 2). Określał kolejność stosowania źródeł dochodów zgodnie z ich wyliczeniem. Charakterystyczne jest, że opłaty zwyczajne (lit. d) oraz opłaty szczególne (lit. c) zostały uwzględnione w kolejności stosowania źródeł przed podatkami (lit. f) bezpośrednimi i pośrednimi, pobieranymi na podstawie osobnych statutów podatkowych, bądź w postaci dodatków do istniejących podatków państwowych, bądź w postaci samodzielnych podatków gminnych.

Opłaty szczególne pobierane były „na założenie i utrzymywanie urzędzeń i zakładów dobra powszechnego od tych właścicieli nieruchomości, tudzież²¹ przemysłowców i handlujących, którzy z zaprowadzonych urzędzeń i zakładów ciągną specjalne korzyści” (art. 1 lit. e). Sposób określenia w dekrecie opłat szczególnych powoduje spełnienie przez nie znamion instytucji dopłat publicznych. Przesłankę ich pobierania stanowiło bowiem osiągnięcie specjalnych, czyli szczególnych korzyści. Zakresem podmiotowym objęci zostali natomiast nie tylko właściciele nieruchomości, lecz również podmioty prowadzące działalność przemysłową i handlową. Na wyraźne podkreślenie zasługuje fakt pobierania opłat szczególnych nie tylko z tytułu wykonania urzędzeń i zakładów, ale także z tytułu ich utrzymywania. Jest to ta część dopłat, która stanowić może istotne źródło dochodów samorządowych, a obecnie w zasadzie nie znajduje zastosowania. Dekret natomiast nie określił bliżej kategorii specjalnych korzyści.

Przewidziane dekretem źródła dochodów wprowadzane były uchwałami gmin miejskich podlegającymi zatwierdzeniu zróżnicowanemu według rodzaju źródła i rodzaju gminy miejskiej (art. 3). Uchwały gmin miejskich niewydzielonych z powiatów wymagały zatwierdzenia przez wydziały powiatowe²². Z kolei uchwały gmin miejskich wydzielonych z powiatów, dotyczące m.in. opłat szczególnych i opłat zwyczajnych, wymagały zatwierdzenia bezpośrednio przez ministra spraw wewnętrznych po porozumieniu z ministrem skarbu.

Dekret z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych²³ miał analogicznie charakter tymczasowy. Określał źródła dochodów powiatowych związków komunalnych na finansowanie zadań nałożonych na samorząd powiatowy przez Tymczasową Ordynację Powiatową²⁴ i dotyczył obszaru byłego zaboru rosyjskiego. Zawierał katalog źródeł dochodów (art. 1²⁵), również stosowanych

¹⁹ Dekret z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. Praw Nr 13, poz. 140). Dotyczył obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego.

²⁰ a) majątek własny, b) przedsiębiorstwa miejskie, c) zapomogi ze strony państwa, d) opłaty zwyczajne, e) opłaty szczególne, f) podatki bezpośrednie i pośrednie, g) monopole handlowe, h) pożyczki, darowizny, zapisy oraz wpływy jednorazowe ze sprzedaży lub zamiany części majątku miejskiego.

²¹ W opracowaniu zachowano niejednokrotnie autentyczne zwroty językowe z aktów normatywnych.

²² Wydziały Powiatowe zobowiązane były kierować się przepisami wykonawczymi wydanymi przez ministra spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu.

²³ Dz. Praw Nr 14, poz. 151.

²⁴ Tymczasowa Ordynacja Powiatowa z 4 lutego 1919 r. (Dz. Praw Nr 13, poz. 141).

²⁵ a) majątek własny, b) przedsiębiorstwa komunalne, c) zapomogi ze strony państwa, d) opłaty zwyczajne i szczególne, e) podatki komunalne powiatowe, f) monopole handlowe, g) pożyczki, darowizny, zapisy, wpływy jednorazowe ze sprzedaży lub zamiany części majątku.

w kolejności wymienienia. Wśród nich znalazły się opłaty zwyczajne i szczególne (lit. d), także w kolejności przed podatkami komunalnymi powiatowymi dotacyjnymi, dodatkowymi do państwowych lub gminnych i samodzielny (lit. e). W art. 5 regulującym sposób ustalania opłat użyta została odmienna nomenklatura. I tak powiatowe związki komunalne mogły w oparciu o specjalne statuty pobierać, uchwalane przez Sejmiki Powiatowe i zatwierdzone przez władzę nadzorczą, opłaty od osób korzystających z usług biur komunalnych (opłaty administracyjne), jak również z urzędzeń i zakładów komunalnych, utrzymywanych w interesie dobra publicznego.

Obie wspomniane kategorie opłat należy zakwalifikować z punktu widzenia teoretycznego do prawnofinansowej instytucji opłat publicznych, określonych łącznie w dalszej części art. 5 mianem opłat ogólnych. Oprócz opłat ogólnych, powiatowe związki komunalne miały prawo ustanawiania i pobierania opłat specjalnych (zwanymi w art. 1 szczególnymi) „na założenie i utrzymywanie urzędzeń i zakładów dobra powszechnego od tych właścicieli nieruchomości, tudzież przemysłowców i handlujących, którzy z zaprowadzonych urzędzeń i zakładów ciągną specjalne korzyści”. Skoro określenie opłat jest identyczne, jak w dekrete w przedmiocie skarbowości gmin wiejskich, wątpliwość budzi jedynie fakt użycia innej nomenklatury przy wyliczeniu źródeł dochodów, a innej przy ich charakteryzacji (opłaty zwyczajne równe administracyjnym i za korzystanie z urzędzeń i zakładów, czyli łącznie opłaty ogólne oraz opłaty szczególne równe specjalnym).

Każda uchwała powiatowego związku komunalnego dotycząca wprowadzenia lub zmiany opłat i podatków komunalnych wymagała zatwierdzenia przez ministra spraw wewnętrznych po porozumieniu z ministrem skarbu (art. 9). W przepisie tym użyte zostało wspólne określenie na różne opłaty, terminem opłat komunalnych.

Bez względu na różnice w nomenklaturze dekret przewidywał funkcjonowanie instytucji dopłat publicznych, normatywnie zwanych opłatami szczególnymi, czyli specjalnymi. Ponownie warto podkreślić, że opłaty te związane były nie tylko z tworzeniem urzędzeń lub zakładów, ale również z ich utrzymywaniem.

Regulacja finansów komunalnych z 1923 r.

A. Opłaty publiczne

Od 1 stycznia 1923 r. weszła w życie ustawa z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych²⁶, z niewielkimi zmianami obowiązująca do 1 stycznia 1946 r. Stąd na podkreślenie zasługuje stabilność regulacji.

Wyodrębniona część ustawy poświęcona była opłatom i specjalnym dopłatom²⁷. Art. 27 ust. 1 przewidywał, że związki komunalne winny były pobierać opłaty za używa-

²⁶ Dz.U. RP Nr 94, poz. 747 – tekst pierwotny, Dz.U. RP z 1936 r. Nr 62, poz. 454 – tekst jedn. z późn. zm. Ustawa weszła w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 1923 r. Ustawa w przeważającej części obowiązywała do 1 stycznia 1946 r. Art. 62–67 utraciły moc 1 maja 1947 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 32, poz. 140).

²⁷ Część druga. Opłaty i specjalne dopłaty. Art. 27–32.

nie komunalnych urzędzeń i zakładów dobra publicznego, natomiast mogły je pobierać za czynności i poświadczenia urzędowe organów komunalnych (opłaty administracyjne). Oba te rodzaje opłat stanowiły w rozumieniu teoretycznym opłaty publiczne. Uchwały dotyczące powyższych opłat nie podlegały zatwierdzeniu władzy nadzorczej. Władza nadzorcza mogła jednak żądać w każdym czasie zmiany lub zniesienia uchwał dotyczących opłat z tytułu czynności i poświadczeń urzędowych, gdyby się okazało, że opłaty te były niewspółmiernie wysokie w stosunku do kosztów utrzymania tej gałęzi zarządu komunalnego, za której czynności opłaty były pobierane. Przesłanka ta została zmodyfikowana w 1935 r.²⁸ i dotyczyła opłat niewspółmiernych w stosunku do kosztów utrzymania urzędzeń i zakładów dobra publicznego, względnie tego działu zarządu komunalnego, za którego czynności opłaty były pobierane. Dekret regulował również szereg innych kwestii związanych z opłatami administracyjnymi²⁹.

Rozporządzenie II³⁰ wykonawcze z 1924 r.³¹ przewidywało w § 18, że opłaty winny były być pobierane za używanie utrzymywanych przez związki komunalne urzędzeń i zakładów dobra publicznego, z wyjątkiem opłat za naukę w szkołach samorządowych³². Opłaty te winny były być wymierzane według istotnej miary używania danego urzędzenia i zakładu, w braku zaś możliwości ścisłego ustalenia – według prawdopodobnej miary używania. Rozporządzenie określało sposób wymierzania przykładowych opłat, a to opłat drogowych, opłat za wodę oraz kanalizacyjnych. Ta kategoria opłat spełniała więc znamiona opłat publicznych za korzystanie z urzędzeń użyteczności publicznej.

Rozporządzenie III wykonawcze z 1924 r.³³ określało w § 1 pojęcia zakładu dobra publicznego, przedsiębiorstwa o charakterze przemysłowym i handlowym oraz przedsiębiorstwa o charakterze zakładu użyteczności publicznej. Za zakład dobra publicznego uważać należało instytucje i urzędzenia związku komunalnego, z których założenia i celu wynikało, że nie mogły one przynosić zysków (np. szpital, przytułek). Przedsiębiorstwa o charakterze zakładów użyteczności publicznej mogły być prowadzone przez jednostki gospodarcze samodzielnie i samowystarczalnie, jednak nie były obliczone na zysk i nie były traktowane jako komunalne źródła dochodów (np. zakłady wodociągowe, gazownie, elektrownie, tramwaje). Należy wskazać na brak precyzji we wspomnianych regulacjach. Ustawa wymieniała komunalne urzędzenia i zakłady dobra publicznego, nato-

²⁸ Art. 5 ust. 6 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 grudnia 1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi i o innych zmianach w finansach komunalnych (Dz.U. Nr 88, poz. 544).

²⁹ Art. 28–30.

³⁰ Rozporządzenie I wykonawcze z 1924 r. obowiązywało tylko od 1 stycznia do 31 października (Dz.U. RP Nr 16, poz. 166).

³¹ Rozporządzenie II Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 marca 1924 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu, w celu wykonania ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. RP Nr 31, poz. 317). Obowiązywało od 10 kwietnia 1924 r. do 21 grudnia 1932 r.

³² Nie wykluczało to jednak prawa związków komunalnych do pobierania od stron opłat w celu pokrycia wydatków na utensylia i pomoce szkolne.

³³ Rozporządzenie III Ministra Spraw Wewnętrznych z 16 sierpnia 1924 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w celu wykonania ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. RP Nr 82, poz. 790). Obowiązywało od 23 września 1924 r. do 21 grudnia 1932 r.

miast rozporządzenie zaliczało urządzenia do zakładów dobra publicznego, a ponadto dodawało pojęcie przedsiębiorstw o charakterze zakładów użyteczności publicznej.

Rozporządzenie wykonawcze z 1932 r.³⁴ używało terminów urządzeń i zakładów dobra publicznego, jak również zakładów użyteczności publicznej (§ 109). Opłaty nadal winny były być wymierzone według istotnej miary używania danego urządzenia i zakładu, w braku zaś możliwości ścisłego ustalenia – według prawdopodobnej miary używania (§ 110), przy czym pominięto sposób wymierzania przykładowych opłat.

B. Dopłaty publiczne

Odrębnie ustawa zawierała normatywne pojęcie „specjalnych dopłat” oraz ich definicję. Zgodnie z art. 31 ust. 1 związki komunalne winny były pobierać na pokrycie kosztów założenia i utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego specjalne dopłaty od tych właścicieli nieruchomości, przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, którym te urządzenia i zakłady przynosiły szczególne korzyści gospodarcze lub udogodnienia. Dopłaty stanowiły wobec tego partycypowanie w kosztach, tak z tytułu tworzenia urządzeń i zakładów, jak i z tytułu ich utrzymania. Przesłankę pobierania dopłat stanowiło odnoszenie szczególnych korzyści gospodarczych lub udogodnień. Polegały one głównie na zwiększeniu wartości nieruchomości lub zwiększeniu dochodów. Specjalne dopłaty wprowadzane były uchwałą związku komunalnego w sprawie pobierania specjalnych dopłat.

Dopłaty nie miały charakteru bezwzględnie obligatoryjnego. Związki komunalne mogły na skutek odrębnej uchwały nie pobierać specjalnych dopłat, jeżeli wskazane było w interesie publicznym pokrycie kosztów założenia i utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego z podatków komunalnych, opłat lub z innych dochodów. Uchwała w tym przedmiocie podlegała jednak zatwierdzeniu władzy nadzorczej³⁵ (ust. 4). Natomiast uchwały w sprawie pobierania specjalnych dopłat nie podlegały zatwierdzeniu. Dekret przewidywał określanie w rozporządzeniu wykonawczym sposobu zawiadamiania podmiotów zobowiązanych (płatników)³⁶ i określania terminu do wniesienia odwołania przeciw uchwale³⁷. Odwołanie, wniesione w terminie podlegało rozstrzygnięciu władzy nadzorczej. Do czasu rozstrzygnięcia uchwała nie mogła być wykonana w stosunku do osoby, która wniosła odwołanie (ust. 2 i 3).

Wysokość dopłat miała być „stopniowana” w stosunku do wartości osiągniętych korzyści gospodarczych, względnie udogodnień.

Nowelizacja z 1932 r.³⁸ rozszerzyła zakres przedmiotowy specjalnych dopłat na pokrycie kosztów założenia i utrzymania przedsiębiorstw komunikacyjnych, posługujących

³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w celu wykonania ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. RP Nr 113, poz. 937).

³⁵ Władza nadzorcza określona była w art. 36 i 37.

³⁶ Określanych nieprecyzyjnie – z punktu widzenia teoretycznego – płatnikami.

³⁷ Rozporządzenie II z 1924 r. oraz rozporządzenie z 1932 r. (§ 115) przewidywały wykładanie na jeden miesiąc uchwały, wraz z projektem, kosztorysem i planem pokrycia kosztów, do wglądu w biurze zarządu związku komunalnego.

³⁸ Art. 1 pkt XIII ustawy z 17 marca 1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw, dotyczących finansów komunalnych (Dz.U. RP Nr 25, poz. 223).

się specjalną własną nawierzchnią w przypadku, gdy przedsiębiorstwa te przynosiły podmiotom objętym obowiązkiem uiszczenia dopłat szczególne korzyści gospodarcze lub udogodnienia.

Zakresem podmiotowym dopłat mogły być objęte również jednostki samorządowe. Zgodnie z art. 32 ust. 1, na pokrycie kosztów założenia i utrzymania zakładów i urzędzeń dobra publicznego mogły być pobierane przez krajowe związki komunalne oraz Tymczasowy Wydział Samorządowy specjalne dopłaty, także od gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych, którym te zakłady i urządzenia przynosiły korzyści lub udogodnienia, stosownie do wartości tych korzyści lub udogodnień.

Zakres pobierania specjalnych dopłat od jednostek samorządowych na pokrycie kosztów założenia i utrzymania zakładów i urzędzeń dobra publicznego uległ rozszerzeniu podmiotowemu w 1928 r.³⁹. Specjalne dopłaty mogły być pobierane również przez powiatowe związki samorządowe od gmin miejskich niewydzielonych z powiatów, a położonych na ich obszarze.

W razie ewentualnego sporu między związkami komunalnymi o stosowanie tychże dopłat, sprawę rozstrzygał minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu (ust. 2). Po nowelizacji z 1928 r. kompetencja ta nie uległa zmianie, jeśli spór dotyczył krajowych związków komunalnych. W pozostałych przypadkach kompetencja przysługiwała wojewodzie przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego z głosem stanowczym⁴⁰.

Do specjalnych dopłat pobieranych od gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych, a następnie również od gmin miejskich niewydzielonych z powiatów, a położonych na ich obszarze, stosowane były odpowiednio niektóre postanowienia (zawarte w art. 31 ust 1 i 2 oraz w drugim zdaniu ust. 3) dotyczące wcześniej omówionych podmiotów (ust. 3). Regulacja art. 32 ust. 1 była jednak prawie identyczna z regulacją art. 31 ust. 1. Różnica praktycznie sprowadzała się do faktu, że dopłaty od pozostałych podmiotów w zasadzie powinny być obligatoryjne, z omówionym wyjątkiem, a dopłaty od jednostek samorządowych miały charakter fakultatywny. Odpowiednio były stosowane przepisy odnośnie do sposobu zawiadamiania o uchwale w sprawie pobierania specjalnych dopłat i terminu do wniesienia odwołania przeciwko uchwale. Również w tym przypadku do czasu rozstrzygnięcia odwołania uchwała nie mogła być wykonana w stosunku do jednostki, która wniosła odwołanie.

Zgodnie z rozporządzeniem II wykonawczym (§ 19), co zasługuje na szczególne podkreślenie, uiszczanie opłat za używanie komunalnych urzędzeń i zakładów dobra publicznego nie wykluczało obowiązku uiszczenia specjalnych dopłat, jeśli zachodziły ustawowe warunki.

Zgodnie z rozporządzeniem uchwała w przedmiocie pobierania specjalnych dopłat powinna była określić w jakim stopniu wydatki na założenie i utrzymanie urzędzeń i zakładów dobra publicznego miały być pokryte z dopłat. Określenie powyższe wyraż-

³⁹ Art. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o zmianie ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. RP Nr 36, poz. 335).

⁴⁰ Wraz z zastosowaniem przepisu art. 51 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. RP Nr 11, poz. 36).

nie wskazuje na dopłaty jako partycypowanie w kosztach zakładania lub utrzymywania urzędzeń. Ponadto uchwała winna była określić zasady dla ustalania szczególnych korzyści gospodarczych lub udogodnień, dających podstawę do pobrania specjalnej dopłaty od właścicieli nieruchomości (gruntów i budynków), jak również od przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych. Rozmiary szczególnych korzyści stanowiły więc nie tylko przesłankę pobierania dopłat, lecz także rozgraniczenie od zwykłych korzyści. Rozkładu sumy odpowiadającej części wydatków, które miały być pokryte z dopłat, dokonywał zarząd związku komunalnego po wysłuchaniu opinii komisji. Jej skład określała reprezentacja związku komunalnego z zastrzeżeniem, że połowa członków komisji winna była być powołana z grona podmiotów (płatników) zobowiązanych do uiszczania specjalnej dopłaty.

Zgodnie z § 20 rozporządzenia, obowiązek uiszczania specjalnych dopłat na rzecz krajowych związków komunalnych w byłej dzielnicy pruskiej oraz Tymczasowego Wydziału Samorządowego, nie był zależny od uzyskania przez gminy miejskie i powiatowe związki komunalne szczególnych korzyści gospodarczych względnie udogodnień z urzędzeń i zakładów dobra publicznego. Wystarczającą przesłankę pobierania specjalnych dopłat stanowiło osiągnięcie z tych urzędzeń i zakładów przez gminy miejskie i powiatowe związki komunalne normalnych (w rozumieniu zwykłych) korzyści i udogodnień. Rozwiązanie to stanowi wyjątkowe zastosowanie specjalnej dopłaty w miejsce opłaty. Rozporządzenie zaznaczało jednak, że właściciele nieruchomości i przedsiębiorstw obowiązani byli do uiszczania specjalnych dopłat na rzecz krajowych związków komunalnych w byłej dzielnicy pruskiej oraz Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie za szczególne korzyści i udogodnienia, osiągnięte z urzędzeń i zakładów dobra publicznego tych związków.

Rozporządzenie wykonawcze z 1932 r. w § 112 utrzymało zasadę niewykluczania się wzajemnego opłat za używanie komunalnych urzędzeń i zakładów dobra publicznego oraz specjalnych dopłat z tytułu ich zakładania i utrzymywania, oczywiście uwzględniając dodane nowelizacją przedsiębiorstwa komunikacyjne, posługujące się własną nawierzchnią. Także pozostałe ustalenia w zasadzie nie uległy zmianie. Uproszczeniu uległo jedynie w § 116 uregulowanie uniezależnienia uiszczania specjalnych dopłat przez gminy miejskie i powiatowe związki komunalne od osiągania przez nie szczególnych korzyści i powiązania dopłat z osiągnięciem normalnych korzyści i udogodnień.

Jest istotne, że w okresie międzywojennym wyraźnie na gruncie normatywnym odróżnione zostały opłaty publiczne z tytułu korzystania (za używanie) z urzędzeń użyteczności publicznej, od specjalnych dopłat z tytułu osiągania szczególnych korzyści gospodarczych lub udogodnień. Ponieważ specjalne dopłaty występowały w dwóch kategoriach: na pokrycie kosztów założenia oraz na pokrycie kosztów utrzymania urzędzeń i zakładów dobra publicznego oraz przedsiębiorstw komunikacyjnych, posługujących się specjalną własną nawierzchnią, to opłaty z tytułu korzystania korespondowały ze specjalnymi dopłatami na pokrycie kosztów utrzymania.

Można przyjąć za kryterium odróżniające uzyskiwanie „zwykłych” korzyści, znajdujących wyraz w opłatach oraz uzyskiwanie „szczególnych korzyści” znajdujących wyraz w specjalnych dopłatach, z jedynym wyjątkiem dotyczącym gmin i powiatowych

związków komunalnych. Opłaty i dopłaty nie wykluczały się wzajemnie, zwłaszcza, że podmiot uzyskujący szczególne korzyści mógł nie uzyskiwać jednocześnie zwykłych korzyści, jeśli np. nie zamieszkiwał w budynku stanowiącym jego własność.

W porównaniu z uregulowaniami zawartymi w obu dekreтах z 1919 r. należy wskazać na trzy kwestie. Przede wszystkim użyto normatywnej nazwy specjalnych dopłat tak w przypadku pokrywania kosztów założenia, jak i kosztów utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego. Zaznaczono fakt pokrywania kosztów, czyli partycypacji oraz sprecyzowano przesłankę pobierania specjalnych dopłat w postaci przynoszenia szczególnych korzyści gospodarczych lub udogodnień.

Wnioski

Reasumując, terminologia specjalnych dopłat (a lepiej: samych dopłat) winna być w obecnych regulacjach przywrócona, podobnie jak objęcie dopłatami partycypowania nie tylko w kosztach tworzenia, ale również w kosztach utrzymywania urządzeń i zakładów. Dopłaty winny stanowić wyraźnie wyodrębnioną kategorię danin publicznych, co powinno znajdować się *expressis verbis* w takich aktach normatywnych, jak ustawa o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a także w ordynacji podatkowej. Bezpośrednie objęcie tej kategorii danin publicznych ordynacją podatkową znacznie ułatwiłoby pobieranie daniny i pozwoliło uniknąć wielu wątpliwości interpretacyjnych.

Jak wskazuje przykład międzywojnia, dopłaty jako danina publiczna mogą stanowić liczące się źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, co przy aktualnej ich kondycji finansowej nie pozostawałoby bez znaczenia. W dobie realizacji wielu inwestycji lokalnych, dopłaty mogą pełnić funkcję dogodnego źródła ich finansowania.

Na szczególną uwagę zasługuje dopłata jako udział w kosztach utrzymania urządzeń użyteczności publicznej, w szczególności w odniesieniu do dróg. Obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania dróg przez podmioty, które osiągają szczególne z nich korzyści, przede wszystkim przez podmioty nadmiernie zużywające drogi, przynieść by mógł znaczące zasoby finansowe, przeznaczane na remonty tychże dróg.