

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

УЧРЕЖДЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ
«ГРОДНЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ЯНКИ КУПАЛЫ»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

ЦЕНТР ИНФОРМАЦИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ИССЛЕДОВАНИЙ
ФИНАНСОВ ПУБЛИЧНЫХ И НАЛОГОВОГО ПРАВА
В ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ
ПРИ ЮРИДИЧЕСКОМ ФАКУЛЬТЕТЕ БЕЛОСТОКСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

ФИНАНСОВОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Материалы Международной
научно-практической конференции

16-17 сентября 2006 г.

Гродно
Республика Беларусь

Гродно 2006

УДК 347.73
ББК 67.402
Ф59

Редакционная коллегия: Гушин И.В. (отв. редактор);
Жук М.Г.;
Абрамчик Л.Я.;
Руськовски Евгеньюш;
Косиковски Цезары;
Этель Леонард;
Глуховски Ян;
Мкрывка Петр;
Карасева М.В.

Ф59 **Финансовое** правотворчество и правоприменение в государствах Центральной и Восточной Европы : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 16-17 сент. 2006 г. / Гродн. гос. ун-т; редколлегия : И.В.Гушин (отв. ред.) [и др.]. – Гродно : ГрГУ, 2006. – 318 с.

ISBN 985-417-835-8

Материалы конференции содержат доклады ученых и практических работников, посвященные финансовому правотворчеству и правоприменению в странах Центральной и Восточной Европы.

Сборник будет полезен научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, практическим работникам.

Статьи публикуются в авторской редакции.

УДК 347.73
ББК 67.402

ISBN 985-417-835-8

© ГрГУ им. Я.Купалы. 2006

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| <i>Карасева М.В.</i> Финансовое право и деньги | 3 |
| <i>Drwillo A.</i> Budżet ogólny jako instrument systemu finansowego Unii Europejskiej | 12 |
| <i>Marková H.</i> Положение государственных фондов в бюджетном праве | 16 |
| <i>Музыка О.А.</i> Финансовое правотворчество в Украине: общие положения | 21 |
| <i>Губерская Н.Л.</i> Вопросы финансового права в Конституции Украины .. | 24 |
| <i>Salachna J.M.</i> Kontrola stanowienia i stosowania prawa finansowego przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce | 27 |
| <i>Havlan P.</i> Samostatné veřejné ústavy v České Republice (dosavadní stav a nové trendy) | 31 |
| <i>Ruśkowski E.</i> Główne bariery prawidłowego stosowania prawa podatkowego w Polsce | 35 |
| <i>Etel L.</i> Rola regionalnych izb obrahunkowych w procesie kontroli tworzenia miejscowego prawa podatkowego w Polsce | 38 |
| <i>Glumińska-Pawlic J.</i> Wybrane problemy stosowania prawa przez samorządowe organy podatkowe | 43 |
| <i>Абрамчик Л.Я.</i> Налоговые органы – субъекты налогового правоприменения в Республике Беларусь | 47 |
| <i>Karfičková M.</i> Налоговая система в Чешской Республике в контексте присоединения к Европейскому Союзу | 51 |
| <i>Gomulowicz A.</i> Przestanki racjonalnej budowy systemu podatkowego | 58 |
| <i>Miemiec W. M.</i> Zakaz dyskryminacji podatkowej w traktacie o utworzeniu wspólnoty europejskiej | 61 |
| <i>Czajka Z.</i> Wiążące interpretacje prawa podatkowego ministra finansów w Polsce | 68 |
| <i>Kłopotowska H.B.</i> Wpływ «ulepszeń electronicznych» na stosowanie prawa podatkowego | 72 |
| <i>Dowgier R.</i> Lobbing w procesie stanowienia polskiego prawa podatkowego..... | 76 |

| | |
|--|-----|
| <i>Teszner K.</i> Tworzenie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce w świetle przepisów o wiążących interpretacjach podatkowych oraz projektu ich nowelizacji | 80 |
| <i>Ofiarski Z., Ofiarska M.</i> Specjalne strefy ekonomiczne – wybrane aspekty wspierania rozwoju gmin w Polsce | 83 |
| <i>Rurewicz E.</i> Wybrane aspekty udzielania dotacji z budżetu województwa w aspekcie przepisów nowej ustawy o finansach publicznych i ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie | 94 |
| <i>Grzeškiewicz W.</i> Prawne aspekty dochodzenia należności publicznych w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego | 96 |
| <i>Ostrowska A.</i> Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja finansów publicznych | 100 |
| <i>Ambrożej E.</i> Wstrzymanie wykonania nieostatecznej decyzji podatkowej a prawa podatnika | 104 |
| <i>Wdowiak B.</i> Wpływ reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce na kontrolę stosowania prawa podatkowego | 108 |
| <i>Жук М.Г.</i> Налоговый контроль как средство обеспечения экономической безопасности государства | 111 |
| <i>Presnarowicz S.</i> Zasady podawania do publicznej wiadomości przez wójtów, burmistrzów, prezydentów wykazów podmiotów, którym udzielono ulg w spłacie podatków oraz pomocy publicznej – wnioski de lege lata i de lege ferenda | 115 |
| <i>Gawryś T.</i> Najnowsze kierunki zmian w kontroli podatkowej w Polsce ... | 118 |
| <i>Woltanowski P.</i> Instrumenty kontroli stosowania prawa podatkowego przez sejm RP | 123 |
| <i>Pękala P.G.</i> Wybrane problemy związane ze stosowaniem instytucji odpowiedzialności podatkowej osób trzecich | 127 |
| <i>Kierzkowska A.</i> Możliwość sądowej weryfikacji wyników kontroli skarbowej w Polsce | 130 |
| <i>Piotrowska-Marczak K.</i> Kontrowersje wokół projektów zmian ustawy o finansach publicznych w Polsce | 133 |
| <i>Pietrasz P.</i> Wybrane problemy tworzenia i stosowania przepisów procedury podatkowej na przykładzie nowelizacji art. 181 ordynacji podatkowej .. | 136 |
| <i>Lewkowicz P.J.</i> Skuteczność kontroli Najwyższej Izby Kontroli w procesie stosowania prawa podatkowego w Polsce | 140 |
| <i>Włodkowski K.</i> Problemy tworzenia i stosowania przepisów w zakresie podatku akcyzowego w Polsce | 144 |

| | |
|--|-----|
| <i>Patyk J.</i> Opodatkowanie podatkiem vat organizacji non profit | 147 |
| <i>Wieremiejuk M.</i> Problemy organizacji i funkcjonowania kontroli stosowania prawa podatkowego przez urzędy skarbowe i w tych urzędach..... | 152 |
| <i>Radvan M.</i> Property taxes in the Czech Republic de lege ferenda | 156 |
| <i>Huchla A.</i> Zobowiązanie płatnika | 161 |
| <i>Popławski M.</i> Zasady zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym – wybrane problemy uwagi ogólne | 166 |
| <i>Жук М.Г.</i> Особый режим налогообложения по упрощенной системе для субъектов малого предпринимательства в системе экономической безопасности государства | 170 |
| <i>Dudar G.</i> Zasady klasyfikacji budynków do kategorii budynków mieszkalnych na potrzeby podatku od nieruchomości w Polsce | 176 |
| <i>Marczak J.</i> Kierunki zmian opodatkowania dochodów w Hiszpanii..... | 180 |
| <i>Juchnevič E.</i> Opodatkowanie krótkich wiadomości tekstowych (sms) i wiadomości e-mail jako nowe źródło dochodu budżetu ogólnego UE.. | 184 |
| <i>Gabrel K.</i> Opodatkowanie nieruchomości ad valorem a standardy wyceny nieruchomości | 187 |
| <i>Cyman D.</i> Regulacje prawne elektronicznych instrumentów płatniczych w Polsce | 191 |
| <i>Агуевец С.В.</i> Финансирование расходов на медицинскую помощь в Республике Беларусь | 194 |
| <i>Jurkowska – Zeidler A.</i> Relacje między krajem macierzystym i goszczącym w sprawowaniu nadzoru bankowego | 197 |
| <i>Авдей А.Г.</i> Вопросы правового регулирования финансирования социального обеспечения в Европе | 202 |
| <i>Maśniak D.</i> Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego z tytułu niewłaściwej implementacji prawa usług finansowych..... | 205 |
| <i>Panfil P.</i> Stosowanie procedury nadmiernego deficytu w Unii Europejskiej | 208 |
| <i>Felczak I.</i> Obligacje jako źródło pozyskiwania kapitału spółki akcyjnej – problemy podatkowe | 211 |
| <i>Matějčková O.</i> Tworzenie norm finansowo-prawnych w zakresie kontroli gospodarowania samorządowych jednostek terenowych w Republice Czeskiej..... | 215 |
| <i>Lipiec L.</i> Zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi – uwagi de lege lata | 217 |

| | |
|--|-----|
| <i>Jaczun S.K.</i> Rola sądu najwyższego w stosowaniu i kontroli stosowania prawa podatkowego w Polsce | 221 |
| <i>Mieszkowski A.</i> Budżety zadaniowe w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. Stan obecny i perspektywy | 224 |
| <i>Boháč R.</i> Источники бюджетного права | 228 |
| <i>Дуля Е.Н.</i> Национальный банк Республики Беларусь как специальный правотворческий орган | 232 |
| <i>Pařízková I.</i> Fungování municipálního finančního systému | 236 |
| <i>Jopek D.</i> Payment system in Czech Republic | 238 |
| <i>Skuza S.</i> Bariery w zaciąganiu zobowiązań w finansowaniu działalności samorządu terytorialnego | 240 |
| <i>Szóstak E.</i> Najwyższa Izba Kontroli jako podstawowy organ kontroli finansów publicznych w Polsce – wybrane zagadnienia | 243 |
| <i>Tyniewicki M.</i> Kontrola stanowienia i stosowania polskiego prawa podatkowego przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości | 247 |
| <i>Šramková D.</i> Tworzenie i stosowanie prawa finansowego karnego | 251 |
| <i>Matecki J.</i> Ius est ars boni et aequi | 254 |
| <i>Buszko M.</i> Przejęcia, połączenia oraz podział banków według polskiego prawa bankowego | 257 |
| <i>Poturnicki J.</i> Problemy stosowania przepisów o skardze kasacyjnej na tle orzecznictwa Izby Finansowej naczelnego sądu administracyjnego ... | 261 |
| <i>Mendyk A.</i> Kontrola podatkowa jako ważny element stosowania prawa podatkowego w Polsce | 266 |
| <i>Stryjewska A.</i> Prawny charakter odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych | 269 |
| <i>Bonarski J.</i> Pranie pieniędzy a szara strefa | 272 |
| <i>Карпицкая М.Е.</i> Основные направления совершенствования правового регулирования страховой деятельности в Республике Беларусь ... | 275 |
| <i>Kosińska R., Burawska M.</i> Wpływ systemu premiowego i motywacyjnego na stosowanie prawa podatkowego i jego kontrolę na przykładzie urzędów skarbowych | 279 |
| <i>Burawska M., Kosińska R.</i> Audyt wewnętrzny a stosowanie prawa podatkowego | 283 |
| <i>Połuszejko S.K.</i> Gospodarka budżetowa związków międzygminnych .. | 286 |

| | |
|--|-----|
| <i>Шутицкая О.Н.</i> Совершенствование налогового законодательства как направление реформирования налоговой политики Республики Беларусь | 290 |
| <i>Абрамчик Л.Я., Гуцин И.В.</i> Эффективный экологический налог – результат финансового правотворчества в Республике Беларусь ... | 293 |
| <i>Stankiewicz J.</i> Praktyka stanowienia prawa o funduszach celowych państwa w polskim prawie finansowym | 298 |
| <i>Опекун Е.В.</i> Развитие инновационной системы: институциональная среда | 302 |
| <i>Mrkúvka P.</i> Niektóre ogólne zagadnienia tworzenia i stosowania prawa finansowego w Republice Czeskiej | 306 |
| <i>Чебуранова С.Е.</i> Делегированное законодательство в финансовой сфере (опыт зарубежных государств) | 311 |

Dr. Joanna M. Salachna

Uniwersytet w Białymstoku

**KONTROLA STANOWIENIA I STOSOWANIA
PRAWA FINANSOWEGO
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W POLSCE**

1. Wprowadzenie

Szeroko rozumiana kontrola [1, s. 14–21, 22–23] stanowienia i stosowania prawa finansowego przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce należy przede wszystkim do regionalnych izb obrachunkowych (RIO). W świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej RIO są państwowymi organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Przy czym, co istotne, ustawa zasadnicza stanowi, iż nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium legalności. Takie uregulowanie jest wynikiem przyznanej samorządom, w zakresie wykonywania zadań publicznych, niezależności od państwa [2, s. 6]. Każde z województw jest objęte właściwością terytorialną jednej z 16 funkcjonujących niezależnie od siebie izb.

Kontrola sprawowana przez RIO ma charakter zewnętrzny i instytucjonalny. Jej przedmiotem jest samorządowa gospodarka finansowa, obejmująca przede wszystkim: planowanie finansowe, realizację działalności finansowej (w tym pobór dochodów i dokonywanie wydatków), ewidencje działalności finansowej (w szczególności księgi i różnego rodzaju ewidencje oraz sprawozdawczość), końcowe rozliczenie z działalności finansowej (udzielenie lub nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu) [3].

2. Rodzaje kontroli dokonywanej przez RIO

Istnieją różne kryteria klasyfikacji rodzajów (metod) kontroli. Uwzględniając jednak skutki przeprowadzanych przez RIO kontroli, poprzez pryzmat ich oddziaływania na stanowienie i stosowanie aktów prawa

finansowego przez JST, najbardziej właściwym jest przedstawienie realizowanych przez izby zadań według ich podziału ze względu na czas wykonywania kontroli. Zatem poniżej omówiona zostanie kontrola wstępna (uprzednia) oraz następna realizowana przez RIO.

W ramach kontroli uprzedniej RIO badają przede wszystkim:

- projekty budżetów JST wraz z informacjami o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami;
- możliwość spłaty przez JST planowanej do zaciągnięcia pożyczki lub kredytu;
- wnioski komisji rewizyjnych organów stanowiących JST w sprawie absolutorium.

Kontrola przeprowadzana jest pod względem zgodności z prawem (legalności) przedkładanych projektów (dokumentów). Realizowana jest ona przez składy orzekające złożone z 3 członków kolegium RIO, które wydają w wyżej wymienionych przypadkach stosowne opinie (wraz z uzasadnieniem). Jak wskazuje sama nazwa wyniku kontroli wstępnej, nie ma ona charakteru definitywnego (wiążącego), niemniej jednak w pewnych przypadkach, wydanie opinii negatywnej związane jest z poinformowaniem o niej odpowiednich organów, co może wywołać określone następstwa wydania takiej opinii. I tak wydanie opinii negatywnej o projekcie budżetu JST nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże przed uchwaleniem budżetu organ wykonawczy JST obowiązany jest przedstawić opinię organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty. Wskazania w tym miejscu wymaga, iż w takiej sytuacji odpowiednia rada (sejmik) może oczywiście uchwalić budżet w takim kształcie jak projekt, czyli bez uwzględnienia korekt, których konieczność została zasygnalizowana w opinii. Jednakże ze względu na to, iż końcowy akt (budżet) podlega także kontroli, musi liczyć się z tym, że jego prawidłowość zostanie zakwestionowana w dalszym postępowaniu kontrolnym (o czym będzie mowa w kolejnej części opracowania).

Z kolei negatywna opinia o możliwości spłaty kredytu (pożyczki) – aczkolwiek niewiążąca – zapewne spowoduje po stronie kredytodawcy (pożyczkodawcy) odmowę podpisania stosownej umowy. Natomiast w przypadku negatywnego zaopiniowania wniosku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, prawdopodobnym jest, że RIO badając w późniejszym czasie uchwałę rady (sejmiku) w tym przedmiocie, zgodną z wnioskiem komisji rewizyjnej, narazi się na późniejsze stwierdzenie nieważności takiego aktu (o czym mowa będzie także w dalszej części opracowania).

Akty decyzyjne (uchwały i zarządzenia) podlegające kontroli (czyli podejmowane w sprawach finansowych) przekazywane są przez organ wykonawczy jednostek samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta – w przypadku gmin) lub przewodniczącego zarządu (starostę, marszałka – w przypadku powiatów i województw) do właściwych miejscowo izb, w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia. W wyniku prowadzonego przez RIO postępowania może zostać stwierdzona nieważność uchwały lub zarządzenia (w całości lub w części), w razie ustalenia, iż taki akt został podjęty z naruszeniem prawa.

Orzeczenie tej treści powinno zostać wydane w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia RIO. W przypadku, gdy naruszenie prawa nie jest istotne, rozstrzygnięcie nadzorcze nie skutkuje stwierdzeniem nieważności, a jedynie wskazaniem, iż daną uchwałę lub zarządzenie podjęto z naruszeniem prawa. Szczególne uprawnienia kontrolne (nadzorcze) przysługują RIO w stosunku do uchwał budżetowych. Wynika to z wagi i istotności tej uchwały, która stanowi podstawę gospodarki finansowej w danym roku każdej JST. Izdom przypisano obowiązek ustalenia budżetu danej JST, w przypadku gdyby jednostka ta nie przyjęła uchwały budżetowej do dnia 31 marca roku budżetowego. Ustalenie budżetu przez izbę następuje w terminie do 30 kwietnia roku budżetowego, w jego treści powinny zaś zostać określone obowiązkowe zadania własne oraz zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane na podstawie ustaw lub zawartych porozumień, tj. minimum zadań, które musi zrealizować jednostka w roku budżetowym. W przypadku, gdy uchwalony przez organ stanowiący JST budżet w sposób istotny narusza prawo (np. nie przewidziano w nim wydatków na obowiązkowe zadania lub przewidziano wydatki, które nie mogą być dokonywane ze środków publicznych; przekroczono poziom dopuszczalnego deficytu), izba w toku postępowania kontrolnego wskazuje stwierdzone nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Nie usunięcie nieprawidłowości w wyznaczonym terminie jest podstawą orzeczenia o nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części. W zakresie dotkniętym nieważnością budżet ustala kolegium izby.

Kontrolą RIO objęta jest gospodarka finansowa, w tym realizacja zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne JST. Generalną zasadą jest, iż działalność jednostek podlegających kompetencji kontrolnej izb badana jest na podstawie kryteriów zgodności z prawem (legalności) oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Jednak w zakresie zadań z zakresu administracji rządowej (wykonywanych na podstawie ustaw lub zawartych porozumień) kryteria dokonywania kontroli rozszerzone zostały o ocenę celowości, rzetelności i gospodarności działań prowadzonych przez kontrolowane podmioty. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół zawierający m.in. wyniki czynności kontrolnych polegające na opisie stanu faktycznego oraz wskazaniu stwierdzonych nieprawidłowości z uwzględnieniem ich przyczyn i skutków, a także ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za ich powstanie. Na jego podstawie RIO przekazuje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne opisujące stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości, ze wskazaniem źródeł i przyczyn ich powstawania, ich rozmiarów oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie. Treść wystąpienia zawiera także wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia działalności kontrolowanej jednostki.

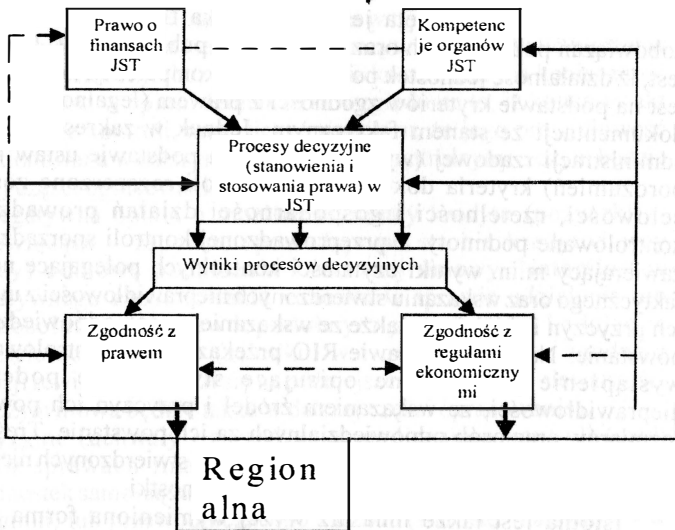
Istotna jest także inna niż wyżej wymieniona forma aktywności o charakterze kontrolnym realizowana przez RIO. Otóż wszystkie, niezależnie od siebie działające izby, reprezentowane są przez Krajową Radę RIO, która jest ich reprezentantem izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa. Do jej zadań należy m.in. przedkładanie Sejmowi i Senatowi corocznych sprawozdań z

działalności wszystkich izb, obejmujących także informację o gospodarce finansowej wszystkich JST w Polsce. Analiza tych właśnie opracowań może doprowadzić do wniosku, iż niektóre z ustalonych wzorców prowadzenia gospodarki finansowej przez JST są niewłaściwe i należy je zmienić. Uwzględniając, iż RIO dokonują kontroli głównie pod względem legalności (zgodności z prawem) jest to proces skomplikowany. Niemniej jednak, KR RIO uprawniona jest do przedstawiania wniosków dotyczących zmian w przepisach regulujących gospodarkę finansową JST.

3. Podsumowanie

Rolę RIO w procesie stanowiącia aktów finansowych oraz stosowaniu prawa finansowego przez JST można, w uproszczony sposób, przedstawić na poniżej zamieszczonym schemacie. Przy czym, jak się wydaje, uzasadnione jest jej ukazanie w szerszym kontekście uwarunkowań prowadzenia gospodarki finansowej przez samorządy. Stąd też uwzględniono wcześniej sygnalizowaną możliwość oddziaływania pośredniego RIO na kształt regulacji prawnych finansów publicznych, a także – co bardziej istotne z punktu widzenia samych JST – wpływanie na podejmowane decyzje przez stosowne organy.

Schemat: Oddziaływanie RIO na stanowanie i stosowanie prawa finansowego przez JST



Źródło: opracowanie własne.

Spis literatury

1. Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H. Kontrola finansowa w sektorze publicznym. – Warszawa, 2000. – S. 14 – 21, 22-23.
2. Krawczyk R.P. Regionalne Izby Obrachunkowe – pozycja konstytucyjna i jej uwarunkowania ustawowe // Cybulski B., Srocki S. (red.), Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993 – 2003. – Wrocław, 2003. – S. 61 i nast.
3. Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (DZ. U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577 ze zm.).