

## Rechtliche Probleme der Kommunalfinanzen in Polen

Andrzej Borodo

*Nikolaus - Kopernicus - Universität in Toruń  
Ul. Okrzei 94 A, 87-800 Włocławek, Poland*

### 1. Problematik des Themas

In diesem Aufsatz werden rechtliche Regelungen und einige aktuelle Probleme bezüglich der Stellung, Aufgaben und Einnahmenquellen der Kommunen in Polen erörtert. Insbesondere werden folgende Fragen analysiert:

- die Verfassung und Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung in Polen,
- die Prinzipien der Gestaltung der kommunalen Einnahmen,
- die Arten der Einnahmenquellen der Gebietskörperschaften in Polen,
- einige Reformvorschläge.

### 2. Die Verfassung und Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung in Polen

Im Jahre 1990 wurde die territoriale Selbstverwaltung [1] anfangs als einstufige Selbstverwaltung verfasst. Das Hauptelement dieser Selbstverwaltung bildete die Gemeinde, die städtischer, dörflicher oder städtisch-dörflicher Charakter aufweist. Die territoriale Selbstverwaltung höherer Ebene (Landkreise und Wojewodschaften) wurde in dieser Zeit nicht eingeführt. Seit dem 1. Januar 1999 wurden aber weitere Dezentralisationsreformen durchgeführt. Der Aufgabenumfang der Regierungsverwaltung (Staatsverwaltung) wurde beschränkt und gleichzeitig ist die Dezentralisation der öffentlichen Verwaltung fortgesetzt worden. Es wurden die Landkreise und Wojewodschaften als territoriale Selbstverwaltungseinheiten gegründet [2]. Zu diesen territorialen Selbstverwaltungseinheiten, die in Polen seit 1999 ihre Aufgaben wahrnehmen gehören:

16 regionale Gebietskörperschaften (Wojewodschaften),

314 Landkreise,

2478 Gemeinden, darin 66 Kreisfreiestädte (Städte mit den Rechten eines Landkreises).

Sie weisen aus kommunalen Wahlen stammende Organe (die Räte) auf. Sie besitzen Rechtspersönlichkeit [3], Zuständigkeiten, Vermögen, eigene Einnahmen und Ausgaben.

In der Republik Polen bestehen zwei Arten öffentlicher Verwaltungen. Es handelt sich um die Regierungsverwaltung auf der zentralen und territorialen Ebene<sup>4</sup> und die territoriale Selbstverwaltung auf der Ebene der Gemeinden, der Landkreise und der Wojewodschaften. Diese verfassungsrechtliche Konstruktion bildet einen Dualismus der Verwaltung, dessen Folgen auch im Finanzsystem bestehen. Neben den Einnahmen und Ausgaben des zentralstaatlichen Haushaltplanes und des Staatsvermögens existieren die vom Zentralstaat getrennten Einnahmen und Ausgaben der territorialen Selbstverwaltungseinheiten, sowie deren Haushaltspläne und Vermögen. Die Aufgaben der Gemeinden, der Landkreise und der Wojewodschaften bilden den wesentlichen Teil der öffentlichen Aufgaben. Diese Aufgaben werden von obengenannten Gebietskörperschaften auf eigene Rechnung und in eigener Verantwortung wahrgenommen (Art. 15 und Art. 16 der Verfassung). Die Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltungseinheiten unterliegt der staatlichen Aufsicht. Sie wird von dem Ministerpräsidenten, den Wojewoden und – im Bereich der Finanzen – durch die Regionalen Rechnungskammern ausgeübt.

Die Hauptaufgaben, die die territorialen Gebietskörperschaften erledigen, bilden sogenannte eigene Aufgaben. Bei ihrer Durchführung sind die Gebietskörperschaften selbständig. Im Bereich der eigenen Aufgaben sind sie nur durch Gesetze und finanzielle Möglichkeiten be-

schränkt. Sie unterliegen den Richtlinien und Anweisungen des Staates nicht. Die eigenen Aufgaben sind der grundlegende Bestandteil der kommunalen Aufgaben, und sie reflektieren das Wesen und den Sinn der territorialen Selbstverwaltung. Die Wahrnehmung der eigenen Aufgaben zwingt die Selbstverwaltungseinheiten zur selbständigen Führung dieser öffentlichen Aufgaben und zur Lösung wichtiger sozialer und wirtschaftlicher Probleme. In der Regel führt die kommunale Durchsetzung dieser Aufgaben zu erhöhter Effektivität, zu Innovationen und zur Entstehung neuer Ideen und Vorhaben. Eigene kommunale Aufgabenwahrnehmung stärkt die Verantwortlichkeit der Einwohner für öffentliche Angelegenheiten. Sie bildet also eine moderne Form der „Bürgergesellschaft“. Die eigenen Aufgaben der Kommunen sind in Einzelgesetzen fixiert.

Es bestehen auch Aufgaben der Staatsverwaltung („übertragene Aufgaben“, „Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis“), die von Kommunen wargenommen werden müssen. Sie sind in Einzelgesetzen festgelegt. Die übertragenen Aufgaben können nicht nur im Gesetz sondern auch im Einvernehmen der Kommunen mit den staatlichen Organen, insbesondere Wojewoden, vorgeschrieben werden. Die übertragenen Aufgaben sollen aus staatlichen Mitteln (Zweckzuweisungen) finanziert werden. Das entsprechende staatliche Organ überweist diese Mittel an die Gemeinde. Der Gesetzgeber erkennt an, dass übertragene Aufgaben im Prinzip den staatlichen Charakter haben, aber er überlässt ihre unmittelbare Erledigung den Kommunen .

Über die Gliederung der kommunalen Aufgaben in entsprechende Gruppen, wie eigene Aufgaben, übertragene Aufgaben, eigene Pflichtaufgaben, entscheiden aktuelle Bedürfnisse und Ziele der staatlichen Politik, die der Gesetzgeber akzeptiert [5]. Die eigenen und übertragenen Aufgaben unterscheiden sich hinsichtlich der Finanzierungsart und hinsichtlich der staatlichen Aufsicht. Die eigenen Aufgaben werden vor allem aus eigenen Einnahmen der Kommunen finanziert. Dazu zählen kommunale Steuern, Gebühren und Vermögenseinnahmen. Die übertragenen Aufgaben werden dagegen aus staatlichen Zweckzuweisungen finanziert.

Die eigenen und übertragenen Aufgaben der Gebietskörperschaften realisieren kommunale Organe auf verschiedene Weise. Es kommt in die Frage die Bestimmung der örtlichen Vorschriften aus Bereich der kommunalen Steuern und Gebühren. Einzelne kommunale Satzungen

regeln die Nutzung des Kommunalvermögens. Weiter handelt es sich um die Schaffung der Wirtschaftsprogrammen, die Verabschiedung und die Erfüllung der Haushaltspläne und der Raumordnungspläne, die Erlassung der Verwaltungsentscheidungen, das Abschliessen der Verträge und der Einvernehmen. Kommunale Aufgaben werden auch durch die Errichtung und die Führung der kommunalen Betriebe, Anstalten und Gesellschaften vollgezogen<sup>6</sup>.

Die wirtschaftliche Aktivität der Gemeinden ist auf dem Gebiet des Gemeinnutzes (öffentliche Utilität) gerichtet. Prinzipiell soll eine Gemeinde solche Wirtschaftsaktivitäten, die nur Gewinnerzielung dienen, nicht ausüben. Der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit einer Gemeinde bildet aber eine sehr strittige Angelegenheit [7]. Gemäss des ursprünglichen Wortlautes des Gesetzes über die Gemeinde-selbstverwaltung (aus dem Jahr 1990) konnten die Kommunen in sehr breitem Umfang wirtschaftlich tätig werden. Diese Regelung wurde aber 3 Jahre später wesentlich eingeschränkt. Die Kommunen sollten hauptsächlich ihre wirtschaftliche Tätigkeit in solchen Bereichen führen, wie: Wasser- und Wärmeversorgung, Kanalisation, Abfallwirtschaft, Verkehrswesen, der Bau und die Unterhaltung der Wege und andere. In Folge weiterer Novellierung der Gesetze (im Jahr 1996) wurden für Kommunen wieder neue Möglichkeiten zur Führung der wirtschaftlichen Tätigkeit eröffnet. Polnische Kommunen, besonders die grossen Städte, besitzen viele Betriebe, Anstalten und Gesellschaften. Die Gemeinden besitzen aber keine eigene Bankinstituten (insbesondere Sparkassen).

Folgende Massnahmen der Wirtschaftsförderung - auf der lokalen und regionalen Ebene - hängen eng mit der Gemeindefinanzierung zusammen:

a) kommunale Investitionen, die aus eigenen Mitteln der Kommunen nach Deckung der laufenden Ausgaben finanziert werden,

b) Zweckzuweisungen des Staates für Investitionen, besonders diejenige, die im Rahmen des Wojewodschaftsvertrages festgelegt werden,

c) Finanzierung der Investitionen aus Bankkrediten und kommunalen Obligationen,

d) Finanzierung eigener Investitionen (z.B. aus dem Bereich des Umweltschutzes) aus Zuweisungen und Anleihen von den staatlichen Zweckfonds,

e) Finanzierung der eigenen Investition-

saufgaben aus den Mitteln der Europäischen Union,

f) Attrahierung von Unternehmer mit Hilfe angemessener Steuersätze und Steuerbefreiungen,

g) Führung der kommunalen Politik im Gebiet der gemeindlichen Grundstücke,

h) Privatisierung kommunaler Betriebe und Aufgaben.

### **3. Verfassungsprinzipien der Gestaltung der kommunalen Einnahmen**

Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 [8] regelt im Art. 167, dass die Einnahmen der Gebietskörperschaften (Gemeinden, Landkreisen, Wojewodschaften) sich in drei Gruppen gliedern. Es handelt sich um die eigenen Einnahmen, die allgemeinen Zuweisungen und die Zweckzuweisungen. Alle diese Einnahmenquellen der Kommunen sind gesetzlich geregelt und bestimmt.

Die Übereinstimmung der den Kommunen zugewiesenen Einnahmen mit den ihnen übertragenen Aufgaben bildet das Hauptprinzip der Finanzverfassung der territorialen Selbstverwaltung (Art. 167 der Verfassung). Die Gebietskörperschaften können also Einnahmen erwarten, die dem Umfang der kommunalen Aufgaben angemessen sind. Würde der Gesetzgeber ohne Eröffnung neuer Einnahmenquellen eine neue Aufgabe den Gemeinden zuweisen, so wäre dies verfassungswidrig. In einem solchen Fall könnten die Kommunen mit dem Schutz der Gerichte und Gerichtshöfe rechnen.

Die Einnahmenquellen der Kommunen sind sehr verschieden. Die Liste der einzelnen Formen kommunaler Einnahmen ist sehr lang. Dazu zählen kommunale Steuern, kommunale Anteile an staatlichen Steuern, Zuweisungen, Zweckzuweisungen, Vermögenseinnahmen, Anleihen, Bankkrediten, kommunalen Wertpapiere und Obligationen. Die eigenen Einnahmen bilden die kommunalen Steuern (z.B. die Grundsteuer), die Anteile an den staatlichen Steuern (der Anteil an Einkommensteuern), die Gebühren und die Vermögenseinnahmen.

Eine wichtige Regel, die in der Verfassung genannt wird (Art. 168), lautet, dass die Gebietskörperschaften für die Gestaltung kommunaler Steuern und Gebühren zuständig sind. Mittels kommunaler Satzungen können Kommunen Steuersätze fixieren und kommunale Steuerbefreiungen gewähren. Die Kommunen

dürfen aber keine Steuern einführen und Gebühren setzen, die in staatlichen Gesetzen überhaupt nicht vorgesehen sind.

Die allgemeinen Zuweisungen und Zweckzuweisungen stammen aus dem staatlichen Haushalt. Sie erfüllen sowohl eine Fiskalfunktion, denn sie erhöhen den Umfang der kommunalen Einnahmen, als auch viele andere Funktionen. Dazu zählen die Allokationsfunktion, die Verwaltungsfunktion und mit der Wirtschaftskonjunktur verbundene Funktionen. Allgemeine Zuweisungen stehen für eigene kommunale Aufgaben zur Verfügung. Die allgemeine Ausgleichszuweisung berücksichtigt die Finanzkraft (Steuerkraft) einer Gemeinde. Ferner gibt es auch Schul- und Wegefinanzierungszuweisungen, die an objektiven Merkmalen und Maßstäben ausgerichtet werden.

Die allgemeine (objektivierte) Schulzuweisung bildet die Hauptquelle zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben im Schulwesen. Sie ist eng mit der Zahl der Schüler in einer Gemeinde korreliert. Es gibt Zuweisungen und Zweckzuweisungen, die eine Gebietskörperschaft automatisch erhält. Bei ihnen besteht ein rechtlicher Anspruch der Kommune gegenüber dem Staat. Weitere Zuweisungen kann man auf Antrag bekommen. Einige Zuweisungen und Zweckzuweisungen berücksichtigen die Finanzkraft einer Gemeinde. Bei anderen findet dieses Kriterium keine Beachtung. Manche Zweckzuweisungen erhalten die Kommunen, wenn eine Gemeinde sich an Aufgabenfinanzierungen beteiligt (z.B. 50 v.h. der Aufgabenkosten) oder andere Bedingungen erfüllt.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen allgemeinen Zuweisungen und Zweckzuweisungen bestehen im polnischen Finanzsystem der Kommunen darin, dass Zuweisungen (Subventionen) zur Finanzierung der eigenen Aufgaben einer Gemeinde dienen, während die Zweckzuweisungen vor allem zur Finanzierung der Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis, und für zusätzliche Finanzierung einiger kommunaler Aufgaben gewährt werden. Ausserdem ist die rechtliche Konstruktion der allgemeinen Zuweisungen (Subventionen) auf objektive Maßstäbe ausgerichtet, dagegen spielt bei der Gewährung von Zweckzuweisungen das Ermessen staatlicher Behörden eine entscheidende Rolle.

Die Einnahmenquellen der Gebietskörperschaften in Polen kann man auch in zwei andere Arten teilen. Öffentlich-rechtliche Einnahmenquellen betreffen Steuern, Steueranteile,

Subventionen, Zweckzuweisungen. Daneben existieren privat-rechtliche Einnahmenquellen der Kommunen.

Die privat-rechtlichen Einnahmen erzielt die Gemeinde infolge der Nutzung ihres gemeindlichen Vermögens. Die Kommunen können als Eigentümer einzelne Vermögensteile vermieten, verpachten, verkaufen, in eine Kapitalgesellschaft einbringen oder privatisieren. Diese privat-rechtlichen Einnahmen realisiert eine Gebietskörperschaft im Rahmen von Verträgen oder anderer zivil- und handelsrechtlicher Handlungen.

#### **4. Zusammenstellung der Einnahmenquellen polnischer kommunaler Gebietskörperschaften**

Das System der Verteilung der Einnahmenquellen zwischen den Gebietskörperschaften in Polen kann man als Trennsystem einschätzen [9]. Die Zusammenstellung der Einnahmenquellen der Gemeinden, der Landkreise und der Wojewodschaften, die im Gesetz aus dem Jahr 2003 über die Einnahmen der territorialen Selbstverwaltungseinheiten [10] vorgeschrieben sind, kann man folgend darstellen.

Die Gemeindesteuern, die von den Gemeindeorganen erhoben werden [11], umfassen:

1. die Grundsteuer. Hier sind Liegenschaften zu besteuern, die sowohl für wirtschaftliche Ziele, als auch für Wohnungszwecke benutzt werden. Diese Steuer bringt den Gemeinden einen bedeutsamen Teil ihrer Gesamteinnahmen;

2. die Landwirtschaftsteuer. Diese Steuer bildet eine Art der Besteuerung der Landwirtschaft im Bereich der Landwirte (natürlichen Personen) und der landwirtschaftlichen Betriebe;

3. die Waldsteuer. Die Forstwirtschaft, die von natürlichen Personen und öffentliche Forstwirtschaftseinheiten betrieben wird, unterliegen der Besteuerung;

4. die Kraftfahrzeugsteuer (betrifft das Halten von Kraftfahrzeugen jedoch nicht die Besteuerung der Besitzer von Personenkraftwagen);

5. die Hundsteuer;

6. die Marktgabe (Das Marktgeld). Diese Steuer wird täglich von Personen, die den Handel auf den in der Regel gemeindlichen Plätzen treiben, erhoben;

7. die Kurabgabe (Kurortabgabe, Kurtaxe). Diese Steuer wird von den Gästen, die sich in Kurorten zeitweilig aufhalten, erhoben;

8. die Stempelabgabe;

9. die Steuern (Beiträge) von der Werterhöhung der Grundstücke. Diese Werterhöhung privater Grundstücke erfolgt infolge des Baues kommunaler Anlagen (Einrichtungen) im Bereich der Infrastruktur (z.B. kommunale Strassen, Wasserversorgungsanlagen, Einrichtungen der Gas- und Wärmeversorgung);

10. die Selbstbesteuerung der Gemeindeglieder. Diese Art der Besteuerung erfolgt mittels lokaler Volksabstimmung.

Die Gemeindesteuern, die durch staatliche Organe (Finanzämter) erhoben werden, bilden:

1. die Erbschafts- und Schenkungssteuer,

2. die Steuer auf zivilrechtliche Rechtsgeschäfte (vor allem auf Verträge),

3. die pauschale Einkommensbesteuerung natürlicher Personen, die kleine Unternehmen führen. Diese Art der Besteuerung wird in der Gesetzgebung als „Steuerkarte“ bezeichnet,

4. die Konzessionsabgabe auf den Abbau der bergbaulicher Rohstoffe (z.B. Kohle, Salz), die von speziellen Konzessionierungsorganen erhoben wird.

Die Anteile der Gemeinden, Landkreise und Wojewodschaften an den staatlichen Steuern betreffen:

1. Anteil der Gemeinden in Höhe von 35,61% an der Einkommensteuer,

2. Anteil der Gemeinden in Höhe von 6,71% an der Körperschaftsteuer,

3. Anteil der Landkreise in Höhe von 10,25% an der Einkommensteuer,

4. Anteil der Landkreise in Höhe von 1,4% an der Körperschaftsteuer,

5. Anteil der Wojewodschaften in Höhe von 1,6% an der Einkommensteuer,

6. Anteil der Wojewodschaften in Höhe von 15,9% an der Körperschaftsteuer.

Die Gebühren, die Preise und die Geldstrafen, die seitens kommunaler Organe und Behörden erhoben werden, beinhalten:

1. die Verwaltungsgebühren,

2. die Preise und Benutzungsgebühren, die die kommunalen Anstalten und Betriebe (z.B. Verkehrsbetrieb) erheben und,

3. die von Stadtwachen (Stadtsschutz) und anderen kommunalen Behörden festgelegten Geldstrafen.

Die allgemeine Subvention (allgemeine Zuweisung) für die Gemeinden, Landkreise und Wojewodschaften:

Diese Subvention dient der Finanzierung

der laufenden Ausgaben einer Kommune für eigene gemeindliche Aufgaben. Sie wird vom Staatsministerium für Finanzen in 12 Monatsteilen auf das Bankkonto der Gemeinde überwiesen. Die allgemeine kommunale Subvention umfasst gesondert berechnete Zuweisungen, nämlich:

1. die Ausgleichszuweisung. Diese Subvention ist vor allem für finanziell schwache Gemeinden wichtig. Um den Betrag dieser Subvention zu berechnen muss man die Grösse der gemeindlichen Steuereinnahmen durch die Zahl der Gemeindeeinwohner teilen. Die Ausgleichssubvention erhalten hauptsächlich die Dorfgemeinden. Etwa 1700 Gemeinden sind berechtigt, diese Subvention zu erhalten;

2. die Schulsubvention. Diese Zuweisung ist zur Finanzierung der gemeindlichen Schulen bestimmt. Die Subventionshöhe hängt von der Zahl und Struktur der in der Gemeinde wohnenden Schüler ab;

3. die Ausgleichssubvention für die Gemeinden, die durch die Bevölkerungsdichte geprägt worden ist. Um den Betrag dieser Subvention zu erhalten muss man speziellen Maßstab berechnen. Dieser Maßstab soll die Bevölkerungsdichte auf dem Gebiet der Gemeinde und in ganzem Staat berücksichtigen;

4. die Ausgleichssubvention für die Landkreise, die den Arbeitslosigkeitsgrad in einzel-nem Landkreis und durchschnittlich im Staat als Berechnungsgrundlage berücksichtigen soll;

5. die Regionalsubventionen für die Wojewodschaften;

6. andere Subventionen (allgemeine Zuweisungen).

Die speziellen Zuweisungen (Zweckzuweisungen) besitzen folgende Merkmale:

Die Zweckzuweisungen werden den Gemeinden, den Landkreisen und den Wojewodschaften aus dem Staatshaushalt überwiesen [12]. Diese Mittel werden hauptsächlich von dem jeweiligen Wojewoden als territorialem Staatsorgan auf die Bankkonten der Kommunen überwiesen. Zu diesen Zweckzuweisungen gehören:

1. Zweckzuweisungen für gesetzlich vom Staat auf die Kommunen übertragene Aufgaben;

2. Zweckzuweisungen für die Finanzierung oder die zusätzliche Finanzierung der eigenen Aufgaben der Kommunen (auch für Investitionszwecke);

3. Zweckzuweisungen, die aufgrund spezieller gesetzlicher Vorschriften erfolgen;

4. Zweckzuweisungen, die aus Staatsfonds, z.B. Fonds für Umweltschutz, stammen,

5. Zweckzuweisungen für die Finanzierung der Investitionsaufgaben der Kommunen, besonders der Wojewodschaften, die im Rahmen des sogenannten Wojewodschaftsvertrages (Wojewodschaftskontraktes) geplant und festgelegt werden. Der Wojewodschaftsvertrag wird zwischen der Wojewodschaft (als regionale Selbstverwaltung) und dem Staat (vertreten durch den Ministerrat) ausgehandelt und geschlossen [13].

Das Gesetz über öffentliche Finanzen [14] sieht auch Einnahmen der Gebietskörperschaften vor, die der Finanzierung kommunaler Haushaltsdefizite dienen. Diese Einnahmenquellen bilden Anleihen, Bankkredite und kommunale Obligationen, die am Geld und Kapitalmarkt plaziert und aufgenommen werden. Diese Mittel finanzieren hauptsächlich die Investitionszwecke der Kommunen. Finanzrechtlich werden sie nicht zu den ordentlichen Einnahmen gezählt, sondern als Mittel zur Finanzierung des Haushaltsdefizits interpretiert [15].

Die Mittel aus dem Haushalt der Europäischen Union spielen für die kommunale Investitionsfinanzierung auch eine bedeutende Rolle. Sie werden im Rahmen spezieller Programme der EU gewährt. Diese Mittel kann man als spezielle Zuweisungen der EU bezeichnen. Ihre rechtliche Konstruktion, die europäischen Regelungen entspricht, ist sehr kompliziert [16].

## 5. Reformvorschläge

1. Die Struktur der kommunalen Einnahmen der Gemeinden in Polen darf man im Prinzip positiv einschätzen. Die Bedeutung der gemeindlichen Steuern und der gemeindlichen Anteile an staatlichen Steuern ist angemessen und entspricht den Regeln der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gemeinden haben nicht nur eigene zahlreiche Steuern, sondern sie besitzen Gestaltungsmöglichkeiten. Sie legen die Steuersätze und Steuerbefreiungen im Bereich der Grundsteuer, der Landwirtschaftsteuer, der Waldsteuer und anderer Gemeindesteuern fest. Die Einnahmenstruktur der Landkreise und der Wojewodschaften ist aber nicht aufgabenadäquat. Diese Gebietskörperschaften besitzen geringe eigene Einnahmen. Die dominierende Rolle spielen bei der Finanzierung ihrer Aufgaben allgemeine Subventionen und Zweckzuweisungen. Der Gesetzgeber muss unbedingt die Bedeutung und

den Umfang der eigenen Einnahmen der Landkreise und Wojewodschaften erhöhen. Dieses Ziel sollte mittels der Abschaffung bestehender Zweckzuweisungen begleitet von einer Vergrößerung der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften erreicht werden [17].

2. Diskutiert wird eine neue Ausgestaltung der Grundsteuer [18], welche die Hauptsteuer der Gemeinden bildet. In vielen grossen Gemeinden macht ihr Steueraufkommen etwa 25% der gesamten Einnahmen aus. Wie soll man die Besteuerungsgrundlage dieser Steuer ändern? Zur Zeit wird als Bemessungsgrundlage die Fläche einer Liegenschaft angenommen. In Reformprojekten wird dagegen der Wert der Liegenschaft als Bemessungsgrundlage konzipiert. Die Steuersätze könnten also im Prozent des Liegenschaftswertes und nicht in absoluten Beträgen pro Quadratmeter bestimmt werden.

3. Bei der Steuerproblematik wird auch die Frage gestellt, ob die Steuerzuständigkeiten der Kommunen weiter verstärkt werden sollen. Die Steuersätze sollten also nicht nur mittels gemeindlicher Satzungen herabgesetzt werden können (wie es zur Zeit passiert), sondern seitens der Gemeinde auch erhöht werden können.

4. Ein wichtiges Problem kommunaler (und staatlicher) Finanzen in Polen bildet die Einwerbung von Mittel der Europäischen Union. Strittig ist, welches Verfahren angewendet werden soll, um eine angemessene Ausnutzung der EU Mittel zu realisieren? Ferner bleibt zu klären: Wer entscheidet über diese Mittel: die Organe der EU oder die polnischen, staatlichen Organe (Regierungsbehörden)? Welche rechtliche und finanzielle Mechanismen sind zu beachten? Kann eine kleine Gemeinde damit rechnen, dass sie Investitionshilfe aus der EU bekommt, wenn sie alle Voraussetzungen erfüllt? Wer bestimmt wirklich diese Voraussetzungen? Ist ein Anspruch auf Erhalt dieser Mittel vorgesehen? Gibt es im Bereich der Finanzhilfen der EU feste Regeln, die im Finanzsystem der Kommunen angewendet werden sollen?

5. Man sollte erneut die Gründung kommunaler Kreditinstitute (kommunaler Sparkassen) überlegen [19]. Die Kommunen in Polen realisieren eigene Aufgaben im Rahmen ihrer Haushaltswirtschaft. Sie besitzen auch eigene kommunale Gesellschaften und Betriebe. Es fehlen jedoch kommunale Sparkassen und/oder Banken. Die Zahl der Instrumente und die Möglichkeiten der Gebietskörperschaften, um kommunalpolitische Ziele zu realisieren, ist somit begrenzt.

6. Im Rahmen kommunaler Finanzen soll langjährige Finanzplanung entwickelt werden. Die Haushaltssatzung der Kommune soll nicht nur jährliche Einnahmen und Ausgaben fixieren, sondern auch langjährige Bestimmungen festsetzen. Die langjährige und mittelfristige Haushaltsplanung ist wirtschaftliche Notwendigkeit. Grosse Projekte und Investitionsvorhaben können nicht nur im Laufe eines Jahres geplant und realisiert werden.

7. Wesentliches rechtliches Problem bilden Ansprüche der Kommunen auf volle und termingemäße Überweisung vom Staat an die Kommunen der gesetzlich vorgesehenen Zuweisungen und Steueranteilen. Die rechtliche Finanzbeziehungen zwischen dem Staat und den Kommunen sind kompliziert. Es besteht die Frage, ob sie zivil- oder verwaltungsrechtliche Natur besitzen? Die Rechtswissenschaft präsentiert hier verschiedene Auffassungen. Welche Gerichte sind zuständig im Bereich der Prüfung kommunaler Ansprüche gegenüber dem Staat? Sollen diese rechtliche Streitigkeiten von den Zivilgerichten oder den Verwaltungsgerichten beurteilt werden? Dieses Problem soll vom Gesetzgeber deutlich geregelt werden.

## Literature

1. Gesetz vom 8.3.1990 über territoriale Selbstverwaltung (Gemeindeordnung), GBl. 1990, Nr. 16, Pos. 95.
2. Gesetz vom 5.6.1998 über die Selbstverwaltung in den Landkreisen (Landkreisordnung), GBl. Nr. 91, Pos. 578 und Gesetz vom 5.6.1998 über die Selbstverwaltung in den Wojewodschaften (Wojewodschaftsordnung), GBl. Nr. 91, Pos. 576.
3. *Die Gemeinden, Landkreise und Wojewodschaften haben den Status von juristischen Personen des Zivilrechts erhalten.*
4. Die allgemeine Regierungsverwaltung (Staatsverwaltung) auf der territorialen Ebene wird von dem Wojewoden ausgeübt. Der Wojewode, der durch den Ministerpräsidenten berufen wird, bildet das Hauptorgan der allgemeinen Regierungsverwaltung (Staatsverwaltung) im Gebiet der Wojewodschaft. Vgl. Gesetz vom 5.6.1998 über die Regierungsverwaltung (Staatsverwaltung) in der Wojewodschaft, GBl. Nr. 91, Pos. 577.
5. Vgl. Bigo T. *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego.* – Warszawa, 1928. S. 193.
6. Vgl. Borodo A. *Samorząd terytorialny – system prawnofinansowy.* – Warszawa, 2004. S. 42.
7. Agopszowicz A., Gilowska Z. *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym,* Kommentar. – Warszawa, 1999. S. 92–96.

8. GBl. 1997 Nr. 78. Pos. 483.
9. Das Trennsystem sieht vor, dass der volle Ertrag einer Steuerart einer Körperschaft zusteht. Siehe: Zimmermann H., Henke K.-D. *Einführung in die Finanzwissenschaft*. – München, 1990. S. 110-111.
10. Gesetz vom 13.11.2003 über die Einnahmen der territorialen Selbstverwaltungseinheiten (Gebietskörperschaften), GBl. Nr. 203. Pos. 1966.
11. Vgl. Gesetz vom 12.1.1991 über die lokalen Steuern und Gebühren, GBl. von 2002 Nr. 9. Pos. 84.
12. Borodo A. *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*. – Bydgoszcz, 2000. S. 313–324.
13. Diese Form der Zweckzuweisungen wird durch das Gesetz vom 12. 05. 2000 über den Regeln der regionalen Entwicklung geregelt (GBl. Nr. 48. Pos. 550).
14. Gesetz vom 26.11.1998 über die öffentlichen Finanzen, GBl. Nr. 155. Pos. 1014.
15. Borodo A. Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego / *Samorząd terytorialny a banki*. – Toruń, 2002. S. 15–18.
16. Młynarczyk A. *Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – pojęcie, konstrukcje prawne, ewolucja*. Szczecin, 2002. S. 264–287.
17. Odpowiedzi na pytania ankiety, *Finanse Komunalne* 2002. Nr. 3. S. 9–75.
18. Etel L. *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*. – Białystok, 1998. S. 243–264.
19. Młynarczyk A. Banki samorządowe – zagadnienie ich powołania, zadań, charakteru i pozycji, w: *Samorząd terytorialny a banki*. – Toruń, 2002. S. 61–76.

Andrzej Borodo

### Teisinės Lenkijos komunų finansų problemos

Santrauka

Šiame straipsnyje analizuojami Lenkijos savivaldos teritorinių vienetų – komunų – teisinė padėtis ir kai kurios problemos, susijusios su komunų statusu, funkcijomis ir pajamų šaltiniais.

Pirmojoje dalyje aptariama temos problematika, išskiriamos keturios straipsnyje nagrinėjamų klausimų grupės. Antroji dalis skirta teritorinių savivaldos vienetų struktūros ir funkcijų analizei. Joje autorius aptaria istorinę savivaldos struktūrinių vienetų raidą nuo 1990 m., išskiria šiuolaikinės Lenkijos savivaldos struktūros bruožus, aptaria pagrindines skirtingų lygių savivaldos institucijų užduotis bei jų ekonominės veiklos formas. Trečiojoje dalyje autorius nagrinėja konstitucinius komunų pajamų šaltinių formavimo principus. Remiantis 1997 m. balandžio 2 d. Lenkijos Konstitucija, išskiriamos ir analizuojamos trys įstatymuose reglamentuojamoms savivaldos teritorinių vienetų pajamų rūšys. Ketvirtojoje straipsnio dalyje aptariami komunų pajamų šaltiniai, kalbama apie lėšas, skiriamas teritoriniams savivaldos vienetams iš Europos Sąjungos biudžeto, o paskutinėje darbo dalyje autorius pateikia keletą pasiūlymų komunų finansų sistemos reformai.

---

*Andrzej Borodo* – Torunės Nikolo Koperniko universiteto Teisės ir vadybos fakulteto profesorius, habilituotas daktaras (Lenkija)

Telefonas (054) 23 04 163,

Faksas (054) 23 04 164.

Elektroninis paštas [aborodo@law.uni.torun.pl](mailto:aborodo@law.uni.torun.pl)

Straipsnis įteiktas 2005 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2006 m. kovo mėn.