dr hab. Dobrosława Antonów

Katedra Prawa Finansowego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

# **Opłaty w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce**

W polskim porządku prawnym dochody jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) tworzą system oparty na dochodach własnych i transferowych (dotacje i subwencje). Wysokość dochodów własnych stanowi miernik stopnia samodzielności JST. Wśród dochodów własnych zasadnicze znaczenie odgrywają dochody daninowe, tj. dochody z tytułu podatków i opłat.

Opłaty w polskim porządku prawnym stanowią liczną i zróżnicowaną kategorię danin publicznych. Stanowią one wyzwanie zarówno dla praktyki stosowania prawa, jak i dla badaczy problematyki danin publicznych. W pierwszej kolejności należy bowiem podkreślić, że w polskim prawie brak jest klasycznej definicji normatywnej opłaty. Po drugie, ustawodawca posługuje się nazwą „opłata” w odniesieniu do świadczeń pieniężnych o różnym charakterze prawnym. Rodzi to liczne wątpliwości i przyczynia się do błędnego postrzegania tej kategorii świadczeń pieniężnych, które faktycznie należą do danin publicznych i spełniają wszystkie kryteria opłaty zgodnie z teoretyczną jej definicją. Ponadto, opłaty publiczne charakteryzuje rozproszenie w wielu aktach prawnych, niekompletna lub wręcz szczątkowa regulacja prawna w przedmiocie ich konstrukcji, a zwłaszcza brak jednoznacznych regulacji dotyczących procedury ich poboru.

Opłaty stanowią między innymi dochód JST. Oznacza to, że całokształt dylematów i wyzwań związanych z opłatami w polskim porządku prawnym staje się udziałem ich beneficjentów, w tym również JST. Biorąc powyższe pod uwagę oraz często niezbyt wysokie stawki (kwoty) opłat i odpowiednio (w większości) niski ich udział w puli dochodów własnych JST ogółem, dyskusyjna staje się efektywność opłat jako dochodu własnego JST.

Powyższe uwagi mają charakter uniwersalny, tj. odnoszą się do wszelkich opłat stanowiących dochód każdej z JST (gminy, powiatu, województwa). Na uwagę zasługują jednak również kwestie natury szczegółowej, tj. zróżnicowanie wyposażenia JST poszczególnych szczebli w dochody z opłat. Należy bowiem wziąć pod uwagę dwuetapowość kształtowania decentralizacji w Polsce, tj. wyodrębnienie gmin w roku 1990 oraz powiatów i województw w roku 1998. Zasadniczy podział dochodów (w tym dochodów z opłat) pomiędzy budżet państwa i budżety samorządowe ukształtował się w roku 1990. Powołania pozostałych jednostek samorządu terytorialnego nastąpiło więc w realiach zastanego już w tym zakresie stanu. W efekcie partycypacja poszczególnych szczebli samorządu w dochodach publicznych z tytułu opłat była znacznie zróżnicowana. Stan początkowy nie został następczo zweryfikowany. Finalnie, zróżnicowany udział poszczególnych JST w dochodach z opłat, oznacza zróżnicowane ich znaczenie w budżetach gmin, powiatów i województw. Skłania to do dyskusji na temat potrzeby zmian w powyższym zakresie. Prowadzi to również do wniosku o potrzebie zmian w normatywnej koncepcji systemu dochodów JST (zwłaszcza dotyczy to ustawy o dochodach JST). Podkreślić należy, że wniosek powyższy dotyczy nie tylko zmian w zakresie wyposażenia poszczególnych JST w dochody z tytułu opłat, ale również potrzeby zmian konstrukcyjnych ustawy o dochodach JST w zakresie dotyczącym dochodów z tytułu opłat. Dotyczy to np. braku katalogu opłat stanowiących dochód powiatów, województw i częściowo gmin.