

Dr hab. Jolanta Gliniecka
prof. nadzw. Uniwersytetu Gdańskiego

Ekspertyza nr 160
(IP-81P)

Opinia prawna o projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Pierwszym rzucającym się spostrzeżeniem o opiniowanym projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest brak merytorycznych założeń. Trzy „założenia” wymienione w uzasadnieniu do tego projektu ustawy trudno jest zakwalifikować jako wiodące kierunki i cele opracowanego projektu.

Wymienione jako pierwsze założenie, iż „nie dokonuje się istotnych zmian w finansach gmin” brzmi dziwnie, gdy chodzi przecież o dokonanie reformy w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Poza tym projekt jednak zmiany w tym zakresie wprowadza.

Założenie drugie o wzajemnej niezależności finansowej trzech szczebli samorządu terytorialnego, z jednej strony - wynika z ustaw ustrojowych samorządu, z drugiej - nie ma potrzeby podkreślać tego w dziedzinie finansów, skoro takie związki mogą jednak niekiedy okazać się potrzebne.

Trzecie założenie o dużym udziale dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządowych pozostaje w sprzeczności z koncepcją systemu dochodów, przyjętą w projekcie ustawy.

W tej sytuacji można słusznie domagać się sformułowania rzeczywistych założeń tego projektu ustawy. Z założeń takich powinny wynikać wnioski co do stopnia finansowej samodzielności samorządu terytorialnego, zmian obciążeń podatników, zmian w poziomie dochodów budżetu państwa itp.

Ogromnym utrudnieniem w wyrażaniu opinii o projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest całkowity brak zdefiniowania pojęcia dodatku do podatku i określenia trybu ustalania jego wysokości. Jeżeli rozumieć dodatek jako uzupełniające zobowiązanie podatkowe w określonej wysokości (a sądzę, że tak należy to rozumieć), to powstaje szereg pytań, które muszą znaleźć odpowiedź, aby było możliwe dokonanie oceny projektu ustawy. Pytania te mogą brzmieć następująco: Czy oznacza to dodatkowe obciążenie finansowe podatnika? Jakiego rzędu wysokość obciążeń wchodzi tu w rachubę? Gdyby była ona zbliżona do wysokości dotychczasowych udziałów, to pomnożona przez trzy powodowałaby wzrost obciążenia podatnika prawie o 50 %. Czy taka może być intencja ustawy? Gdyby natomiast znacznie obniżyć wysokość dodatku do poziomu, który dałby się zaakceptować społecznie, nastąpiłoby wyraźne obniżenie wielkości dochodów gmin. Podobne zagadnienie należałoby rozwiązać na dwóch pozostałych szczeblach. Rodzi się pytanie, czy budżet państwa mógłby wyrównać te ubytki? Likwidacja udziałów spowodowałaby wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu obu podatków dochodowych. Czy jest to świadomym założeniem projektu?

Projekt ustawy nie określa, kto, kiedy i w oparciu o jakie zasady będzie ustalał wysokość dodatków samorządowych. Ma to przecież istotne znaczenie dla całej sprawy.

Obawiam się, że metoda dodatków do podatków bezpośrednich, która miałaby zwiększyć samodzielność finansową samorządów (w granicach dopuszczalnych przez odpowiednie ustawy) może w rzeczywistości stać się przyczyną konfliktów organów samorządowych ze społeczeństwem.

Należy żałować, że prac nad projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wykorzystano dla celów uporządkowania kwestii terminologicznej. Chodzi

o pojęcie subwencji i dotacji, które znaczeniowo są tożsame, a w projekcie ustawy nie wykazują różnic na gruncie prawa (i subwencje i dotacja mogą mieć z góry ustalony cel).

Gdańsk, 24 maja 1998 r.