

Opłata jest świadczeniem pieniężnym określonego podmiotu na rzecz podmiotu prawa publicznego, w zamian za udzielenie konkretnych świadczeń². W doktrynie prawa przyjmuje się, iż opłata w swej klasycznej postaci charakteryzuje się pełną ekwiwalentnością. Jednak w praktyce, powyższa cecha uległa zmarginalizowaniu, powodując zatarcie wyraźnej granicy między podatkiem a opłatą³. Przykładem mogą być opłata targowa, czy eksploatacyjna, gdzie brak znamion ekwiwalentności nadaje tym opłatom charakter *quasi-podatków*. Ta ekwiwalentność stanowi podstawową różnicę między opłatami a podatkami.

Daniny publiczne, jakimi są opłaty, pełnią podobnie jak podatki szereg funkcji. J. Gliniecka definiuje funkcje opłaty publicznej jako: „zadania, dla realizacji których niezbędne jest świadome wpływianie na kierunki i wielkości przepływu strumieni pieniężnych i wykorzystywanie stosunków towarzyszących temu przepływowi do oddziaływania na rodzaje zachowań podmiotów, na inicjowanie przez nie działania lub zaniechania”⁴. Stąd, funkcje opłat można podzielić na dwie podstawowe grupy: funkcje fiskalne i pozafiskalne. Wśród fiskalnych - główną jest „podfunkcja” dochodowa. Dostarczanie dochodów jednostkom samorządu terytorialnego jest zasadniczym celem nakładania i poboru opłat publicznych. Zwiększając katalog źródeł dochodów, opłaty wpływają na wzrost możliwości inwestycyjnych JST, czy utrzymanie bieżącej płynności. Mimo, iż opłaty nie są głównym źródłem dochodów, to jednak wpływy z ich tytułu poprawiają sytuację dochodową JST. Drugą funkcją opłat publicznych zawartych w katalogu fiskalnych, jednak nie pozbawioną zabarwienia pozafiskalnego, jest funkcja regulacyjna (lub bilansująca). Obowiązek uiszczenia opłaty przez podmiot do tego zobowiązany wpływa bezpośrednio na uszczuplenie jego zasobów finansowych. Kierowany własnym interesem i osobistą korzyścią, w sensie ekonomicznym, ów podmiot będzie starał się ograniczać zapotrzebowanie na czynności i usługi obciążone opłatą. Tym samym opłaty publiczne można uznać za narzędzia sfery regulacyjnej, bilansujące popyt na pewne działania z ich podażą⁵.

Z kolei funkcje pozafiskalne opłat publicznych, które współistnieją z celami fiskalnymi, polegają na kształtowaniu relacji społecznych i gospodarczych, jakie towarzyszą gromadzeniu dochodów publicznych oraz na oddziaływaniu na zachowania poszczególnych podmiotów. Wśród tych funkcji należy wymienić „podfunkcję” interwencyjną (pozytywną i negatywną) oraz kompensacyjną. Interwencyjny charakter opłat publicznych związany jest z faktem, iż mogą one oddziaływać pobudzająco lub hamująco na określone sytuacje lub działania podmiotów. Z kolei funkcja kompensacyjna umożliwi naprawienie i pokrycie strat poniesionych przez tzw. „zbiorowego pokrzywdzonego”⁶.

² A. Hanusz, A. Niezgodą, P. Czerski, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 147.

³ A. Hanusz, A. Niezgodą, P. Czerski, *Dochody budżetu gminy*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2006, s. 158.

⁴ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce*, Wyd. Branta, Bydgoszcz-Gdańska 2007, s. 73.

⁵ Ibidem, s. 74.

⁶ Ibidem, s. 73-74.

W. Wójtowicz precyzując funkcje opłat publicznych ogranicza się do wymienienia tylko dwóch funkcji. A mianowicie⁷:

1. Dochodowej, gdyż opłaty publiczne stanowią dodatkowe źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego, obok podatków (które pełniąc funkcję fiskalną stanowią podstawowe źródło dochodów).
2. Prohibicyjnej, gdyż opłaty mogą pełnić rolę bariery dla potencjalnych pententów ograniczając ich zainteresowanie i aktywność w sferze czynności objętych opłatą do minimum.

Gmina czerpie swoje dochody z tytułu szeregu opłat, np.: skarbowej, miejscowej, uzdrowiskowej, targowej, parkingowej, eksploatacyjnej, za wieczyste użytkowanie, za posiadanie psa, za usuwanie drzew i krzewów, prologacyjnej i innych.

Poszczególne opłaty lokalne regulowane są szeregiem odrębnych ustaw, a do najczęściej spotykanych opłat lokalnych należy zaliczyć:

Tabela 1. Wybrane opłaty lokalne

Lp.	Rodzaj opłaty lokalnej	Podstawowy akt prawny	Akty uzupełniające
1.	Skarbowa	ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2006, nr 225, poz. 1635, z późn. zm.)	
2.	Eksploatacyjna	ustawa z dn. 4 lutego 1994 r. o prawie geologicznym i górniczym (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.)	obwieszczenia Ministra Środowiska w sprawie górnych i dolnych granic stawek opłat eksploatacyjnych załączniki do Rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych
3.	Miejscowa		rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 18 grudnia 2007 w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. nr 249, poz. 1851)
4.	Targowa	ustawa z dn. 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2006 r. nr 121, poz. 844 z późn. zm.)	
5.	Uzdrowiskowa		ustawa z dn. 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 167, poz. 1399)

⁷ P. Smoleń, *Opłata skarbową*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, (red.) W. Wójtowicz, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008, s. 284.

6.	Adiacencka	ustawa z dn. 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 Nr 115 poz. 741 z późn. zm.)	
7.	Za zezwolenie na obrót alkoholem	ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.)	

Źródło: opracowanie własne.

Opłata skarbową – regulacje prawne

Opłata skarbową od dawna funkcjonuje w większości państw europejskich. W Polsce, jej rodowód sięga przedwojennej opłaty stemplowej, która była świadczeniem publicznoprawnym łączącym w sobie zarówno opłatę za konkretne czynności organów administracji publicznej, jak również opodatkowanie różnych aktów obrotu niezawodowego. W okresie powojennym, na mocy aktów prawnych z dn. 3 lutego 1947 r. oraz 2 lipca 1949 r. opłata stemplowa została zastąpiona opłatą skarbową i podatkiem od nabycia praw majątkowych⁸.

W Polsce, opłatę skarbową należy zaliczyć do najstarszych danin publicznych, których konstrukcja prawna nie podlegała istotnym zmianom, aż do 2001 roku. Wówczas nastąpiło wyodrębnienie z zakresu tej opłaty, części związanej z opodatkowaniem czynności cywilnoprawnych. Tym samym opłata skarbową, obok opłaty administracyjnej stała się daniną publiczną związaną wyłącznie z działaniami podejmowanymi przez organy administracji publicznej na wniosek zainteresowanych osób w ich indywidualnych sprawach.

Podstawy prawne opłaty skarbowej określa ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2006, nr 225, poz. 1635, z późn. zm.)⁹ i uchyla wcześniej funkcjonujące ustawy o opłacie skarbowej z dn. 31 stycznia 1989 r. oraz późniejszą z dn. 9 września 2000 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. nr 253, poz. 2532, z późn. zm.).

Charakterystyczną cechą tej opłaty jest jej pobór, który, w zależności od regulacji prawnych danego kraju, może przybierać formę wpłaty na konto bankowe urzędu świadczącego usługę lub bezpośredniej wpłaty w kasie urzędu, jak również zakupu znaków skarbowych emitowanych przez administrację publiczną (lub notariuszy i inne instytucje do tego upoważnione), czy odpłatne uzyskanie pieczęci skarbowej na konkretnym dokumencie.

Sposób zapłaty, jaki obecnie obowiązuje w Polsce, to bezpośrednia wpłata w kasie organu podatkowego, którego reprezentuje wójt, burmistrz, czy prezydent miasta lub bezgotówkowy przelew bankowy na rachunek włą-

⁸ Dekret z dn. 3 lutego 1947 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. nr 27, poz. 107) oraz ustawa z dn. 2 lipca 1949 r. o zmianie owego dekretu (Dz.U. z 1949 r. nr 53, poz. 419), Dekret z dn. 3 lutego 1947 r. o podatku od nabycia praw majątkowych (Dz.U. z 1951 r. nr 9, poz. 74).

⁹ Dalej: ustawa o opłacie skarbowej.

ściwego organu. Obowiązująca ustawa zniósła formę zapłaty, jaką był zakup znaków skarbowych. Opłatę skarbową należy uiścić w chwili powstania obowiązku jej zapłaty.

Zasadniczo, opłata ta przybiera charakter opłaty administracyjnej, gdyż pobierana jest za czynności urzędowe różnych podmiotów, nie wiąże się jednak z funkcjonowaniem ściśle określonych organów państwowych, np. urzędów, władz¹⁰.

Zakres przedmiotowy opłaty skarbowej jest dosyć zróżnicowany i wynika z założenia, że jest ona formą ekwiwalentu, sposobem zwrotu części kosztów ponoszonych przez organy publiczne z związku z czynnościami podejmowanymi przez nie na rzecz zainteresowanych osób, na ich wniosek w indywidualnych sprawach¹¹. I tak, zgodnie z ustawą o opłacie skarbowej, obowiązkowi opłaty skarbowej podlegają przede wszystkim dokonywane czynności w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, świadczone przez organy administracji publicznej, a zatem:

- a) dokonanie czynności urzędowej na podstawie zgłoszenia lub na wniosek,
- b) wydanie zaświadczenia na wniosek,
- c) wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji),
- d) złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii – w sprawie z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym.

Opłacie skarbowej podlega również dokonanie czynności urzędowej, np. wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia (pozwolenia) przez podmiot inny niż organ administracji rządowej czy samorządowej, w związku z wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej. A także, złożenie w takim podmiocie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii.

Reasumując, przedmiotowy zakres tej opłaty dotyczy głównie różnego rodzaju pełnomocnictw o charakterze cywilnoprawnym, ich odpisów, wypisów, kopii udzielonych w celu dokonywania czynności prawnych, czy faktycznych. Obciążone tą opłatą są również pełnomocnictwa, czy substytucje udzielane aplikantom adwokackim¹².

Postawę wymiaru opłaty skarbowej stanowi określony rodzaj czynności urzędowej, zaświadczenia czy zezwolenia, a wysokość opłaty powinna odzwierciedlać poniesione koszty, zakres czynności i pracy, które ponosi dany urząd administracji publicznej. W sytuacjach dotyczących dokumentów ustanawiających pełnomocnictwo, podstawą określającą wysokość opłaty jest liczba związanych pełnomocnictw. Analizując stawki opłaty skarbowej można zauważyć, iż na jej wysokość wpływa także znaczenie gospodarcze dokonywanej czynności (objętej opłatą skarbową) oraz wielkość spodziewa-

¹⁰ A. Hanusz et al., *Dochody jednostek...*, op. cit., s. 147.

¹¹ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, (red.) C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 626.

¹² A. Hanusz et al., *Dochody jednostek...*, op. cit., s. 149.

nych korzyści finansowych dla zainteresowanego podmiotu¹³. Stąd opłata za dokonanie wpisu do rejestru działalności regulowanej podmiotu wykonującego działalność w zakresie oczyszczania alkoholu etylowego jest wyższa (11 610 zł) niż podmiotu wykonującego działalność na podstawie przepisów o nasiennictwie w zakresie obrotu materiałem siewnym (288 zł). Szczegółowy wykaz stawek i zwolnień oraz przedmiotów objętych opłatą skarbową zawiera załącznik do ustawy o opłacie skarbowej.

Tabela 2. Przykładowe stawki opłaty skarbowej

Lp.	Czynność urzędowa	stawka
1.	Wydanie duplikatu o nadaniu NIP	15 zł
2.	Sporządzenie aktu małżeństwa	84 zł
3.	Decyzja o zmianie nazwiska i imienia (imion) albo nazwiska lub imienia (imion)	37 zł
4.	Zatwierdzenie projektu budowlanego	47 zł
5.	Przedłużenie terminu ważności lub zmiana warunków przyrzeczenia wydania zezwolenia (pozwolenia, koncesji)	44 zł
6.	Decyzja o nabyciu obywatelstwa polskiego	219 zł
7.	Przedłużenie wizy:	Równowartość 30 euro (Schengen) 406 zł (krajowa)
8.	Pozwolenie na broń (świadczenie broni) udzielane: - osobie fizycznej ¹⁴ , - osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej ¹⁵	242 zł 1193 zł
9.	Zezwolenie na wykonywanie działalności brokerskiej w zakresie ubezpieczeń albo reasekuracji	1087 zł
10.	Zezwolenie na otwarcie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oddziału zagranicznego banku, przedłużenie terminu ważności lub zmiana warunków wydanego zezwolenia	12 750 zł

Źródło: ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2006, nr 225, poz. 1635, z późn. zm.).

Zgodnie z ustawą o opłacie skarbowej, podmiotami zobowiązanymi do uiszczania opłaty skarbowej są osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, jeśli w wyniku złożonego przez nie wniosku lub zgłoszenia dokonana zostanie czynność urzędowa lub zostanie wydane zaświadczenie, czy zezwolenie. W sytuacji udzielenia pełnomocnictwa, substytucji, prokury (albo ich odpisów, wypisów, kopii), podmiotem dokonującym opłaty skarbowej są mocodawcy, pełnomocnicy, przedsiębiorcy, czy prokurenci. W sytuacji, gdy wniosek (zgłosze-

¹³ Ibidem, s. 152.

¹⁴ Zwolnienia: pozwolenie na broń: otrzymywaną przez żołnierzy w formie wyróżnienia przewidzianego w przepisach o dyscyplinie wojskowej.

¹⁵ Zwolnienia: pozwolenie na broń wydawane szkole.

nie) złożony zostanie wspólnie przez kilka osób, obowiązek zapłaty opłaty skarbowej ciąży solidarnie na wszystkich.

Obowiązująca ustawa o opłacie skarbowej stosuje szereg wyłączeń i zwolnień z tej opłaty. Art. 7 ustawy zwalnia z opłaty skarbowej:

- państwa obce (przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i siły zbrojne, międzynarodowe organizacje i instytucje oraz ich oddziały i przedstawicielstwa, korzystające na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych z przywilejów i immunitetów); owo zwolnienie stosowane jest pod warunkiem wzajemności,
- jednostki budżetowe,
- jednostki samorządu terytorialnego,
- organizacje pożytku publicznego; jeżeli dokonują zgłoszenia lub składają wnioski o dokonanie czynności urzędowej albo wnioski o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia – wyłącznie w związku z nieodpłatną działalnością pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- osoby, które korzystają ze świadczeń pomocy społecznej z powodu ubóstwa,
- osoby fizyczne prowadzące czynną ochronę gatunkową oraz osoby fizyczne, których gospodarstwo rolne, leśne lub rybactwo narażone jest na szkody wyrządzane przez gatunki zwierząt chronionych nieobjęte odszkodowaniem Skarbu Państwa.

Ustawa regulująca funkcjonowanie opłaty skarbowej w katalogu dochodów JST wymienia także szereg czynności urzędowych wyłączonych z obowiązku jej uiszczenia. Zatem, podmiotowe zwolnienia należy rozszerzyć o szereg czynności wymienionych w art. 2 ustawy, które nie podlegają opłacie skarbowej. Można je sklasyfikować w trzy grupy.

Pierwsza, najobszerniejsza, to czynności o charakterze społeczno-publicznym, do których można zaliczyć:

1. Dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia i zezwolenia (pozwolenia, koncesji) albo złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii w sprawach:
 - a) alimentacyjnych, opieki, kurateli i przysposobienia,
 - b) ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego, rent strukturalnych, ulg określonych w przepisach szczególnych dla żołnierzy niezawodowych i osób odbywających służbę zastępczą oraz ich rodzin, a także uprawnień dla osób niepełnosprawnych i osób objętych przepisami o szczególnych uprawnieniach dla kombatantów,
 - c) świadczeń socjalnych oraz w sprawach załatwianych na podstawie przepisów o pomocy społecznej i przepisów o zatrudnieniu socjalnym,
 - d) wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego i organów samorządu terytorialnego oraz referendum,

- e) powszechnego obowiązku obrony, z wyjątkiem decyzji w sprawach udzielania zgody obywatelom polskim na służbę w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej,
 - f) zatrudnienia, wynagrodzeń za pracę,
 - g) nauki, szkolnictwa i oświaty pozaszkolnej oraz ochrony zdrowia,
 - h) załatwianych na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.),
 - i) nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji oraz stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego nabytego w ten sposób,
 - j) pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, oraz członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają,
 - k) o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu, zgody na pobyt tolerowany oraz w sprawach ochrony czasowej,
 - l) rekompensat w rozumieniu ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 oraz z 2006 r. Nr 195, poz. 1437);
2. Dokonanie czynności urzędowej i wydanie zaświadczenia w sprawach o zmianę imienia (imion) lub nazwiska osób, którym bezprawnie je zmieniono, a także zstępnych i małżonków tych osób.

Drugą grupę stanowią czynności gospodarcze związane z zadaniami realizowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej:

1. Dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia i zezwolenia przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa albo Agencję Rynku Rolnego w sprawach z zakresu wykonywania przez te agencje zadań w ramach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, w tym w sprawach płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego określonych przepisami Unii Europejskiej, pomocy *de minimis* w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa oraz innych zadań dotyczących organizacji rynków rolnych, z wyłączeniem zadań w zakresie administrowania obrotem z zagranicą towarami rolno-spożywczymi. A także złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii w sprawach określonych w tym punkcie.
2. Wydanie decyzji na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. Nr 72, poz. 619).

Do trzeciej grupy należy zaliczyć dwie pozostałe czynności nie objęte opłatą skarbową, a mianowicie:

- czynności o charakterze proekologicznym: wydanie zezwolenia przez ministra właściwego do spraw środowiska lub wojewodę na działania związane z czynną ochroną przyrody,

- czynności o charakterze mieszkaniowym: dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia w sprawach budownictwa mieszkaniowego.

Art. 3 ustawy o opłacie skarbowej wprowadza także ogólną regulację, informującą, iż wyłączeniu z tej opłaty podlegają czynności objęte innymi opłatami o charakterze publicznoprawnym.

Opłata skarbową jako źródło dochodów gmin (lata 2006-2010)

Ustawa o dochodach JST z dn. 13 listopada 2003 r.¹⁶ wskazuje, iż opłata skarbową stanowi źródło dochodów jedynie dla gmin. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego pozbawione są tego źródła dochodu. Zasila ona budżety urzędów gmin, jednak władze gmin pozbawione są w tzw. władztwa podatkowego względem stawek tej opłaty. W przypadku niektórych podatków i opłat lokalnych władze gminy mają możliwość ustalania wysokości ich stawek (w granicach określonych ustawą), jednak w kontekście opłaty skarbowej owa możliwość nie występuje. Tym samym, władze samorządowe nie mają bezpośredniego wpływu na wysokość wpływów do budżetu JST generowanych z tytułu opłaty skarbowej.

Poniższa tabela (nr 3) przedstawia wpływy do budżetów gmin z tytułu opłaty skarbowej.

W latach 2006-2010 wpływy do budżetów ogółu gmin w kraju z tytułu opłaty skarbowej sukcesywnie maleją. Jedynie rok 2008 można uznać za owocny, gdyż wpływy z tytułu tej opłaty wzrosły o blisko 5%, w porównaniu do roku 2007. W kolejnych latach następowało zmniejszenie dochodów uzyskiwanych z opłaty skarbowej. Główną przyczyną tego stanu rzeczy może być kryzys gospodarczy, który pojawił się w tych latach i objął swym „władaniem” nie tylko sferę finansów przedsiębiorstw, ale także finanse publiczne.

Tabela 3. Wpływy z opłaty skarbowej w gminach w latach 2006-2010 (w zł, wartości nominalne)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
gminy ogółem	622646656,63	600762762,60	630206185,28	519103725,59	508942770,36
gminy miejskie	469013719,67	455127072,31	488110221,36	400845919,55	393697092,92
gminy miejsko-wiejskie	111824052,36	103387181,09	103609405,10	82275570,77	81194985,03
gminy wiejskie	41808884,60	42248509,20	38486558,82	35982235,27	34050692,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Dochody z tytułu opłaty skarbowej zależą przede wszystkim od ilości podejmowanych czynności urzędowych objętych tą opłatą. W związku z po-

¹⁶ Ustawa o dochodach JST z dn. 13 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526).

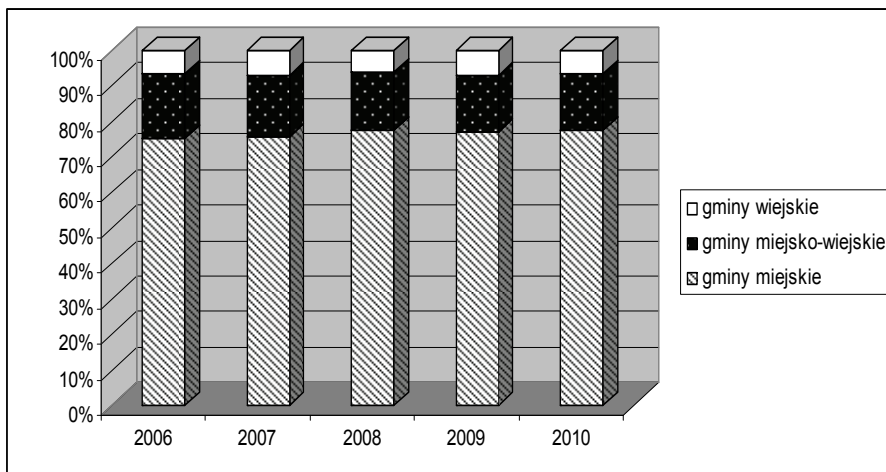
wyższym, ograniczenie owych czynności przez obywateli, bezpośrednio, skutkuje zmniejszeniem wpływów z tytułu opłaty skarbowej.

Tabela 4. Udział poszczególnych gmin w dochodach z tytułu opłaty skarbowej w latach 2006-2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
gminy ogółem	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
gminy miejskie	75,33%	75,76%	77,45%	77,22%	77,36%
gminy miejsko-wiejskie	17,96%	17,21%	16,44%	15,85%	15,95%
gminy wiejskie	6,71%	7,03%	6,11%	6,93%	6,69%

Źródło: opracowanie własne.

Analizując dane zawarte w tabeli nr 4 można spostrzec, że największe wpływy z tytułu opłaty skarbowej zasilają budżety gmin miejskich. Ponad 75% wpływów ogółem z tej daniny publicznej trafia do urzędów miast, co wynika przede wszystkim z liczby mieszkańców oraz ilości czynności urzędowych podejmowanych przez obywateli dużych aglomeracji miejskich. Ponadto, duża liczba przedsiębiorstw skupiona na terenach miejskich przyczynia się do zwiększenia wpływów z tytułu opłaty skarbowej. Ten fakt potwierdza również analiza danych zawartych w tabeli 5, w której przedstawiono wpływy z opłaty skarbowej w przeliczeniu na jednego mieszkańca.



Wykres 1. Udział poszczególnych gmin w dochodach z tytułu opłaty skarbowej (lata 2006-2010, %)

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei najniższe dochody z tytułu opłaty skarbowej czerpią gminy wiejskie (ok. 7%), Wynika to z faktu mniejszego zaludnienia oraz znacznie mniejszej liczby podmiotów gospodarczych potrzebujących do swego funk-

cjonowania pozwoleń i zaświadczeń obciążonych opłatą skarbową (np. banków, czy zakładów ubezpieczeń).

Tabela 5. Wpływy z tytułu opłaty skarbowej w przeliczeniu na 1 mieszkańca (zł/os.)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
gminy ogółem	16,33	15,76	16,53	13,60	13,32
gminy miejskie	24,80	24,14	25,94	21,33	20,98
gminy miejsko-wiejskie	13,23	12,18	12,15	9,58	9,39
gminy wiejskie	3,88	3,92	3,57	3,34	3,16

Źródło: opracowanie własne.

Analizując dane zawarte w tabeli nr 6 można zauważyć, że opłata skarbową jest znaczącym źródłem wśród dochodów o charakterze opłatomym. To spostrzeżenie dotyczy gmin miejsko-wiejskich w całym okresie badawczym oraz gmin miejskich w latach 2006, 2007 i 2008 oraz wiejskich w roku 2006. W gminach wiejskich, w roku 2008 nastąpił gwałtowny wzrost dochodów z tytułu pozostałych opłat (eksploatacyjnej, miejscowej, uzdrowskowej, targowej i innych). Można przypuszczać, że na terenach wiejskich znajdują się grunty, które łatwiej eksploatować surowcowo (żwir, piasek, czy na Śląsku węgiel) niż na obszarze miasta. A to z kolei przyczynia się do zwiększenia wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej w gminach wiejskich.

Tabela 6. Wpływy z tytułu opłaty skarbowej i pozostałych opłat (zł, 2006-2010)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
	gminy ogółem				
opłata skarbową	622646656,63	600762762,60	630206185,28	519103725,59	508942770,36
pozostałe opłaty	387557994,77	463376421,35	553519922,68	537895159,89	536775195,87
	gminy miejskie				
opłata skarbową	469013719,67	455127072,31	488110221,36	400845919,55	393697092,92
pozostałe opłaty	327602380,64	354275336,75	416782476,49	420643494,33	422866683,14
	gminy miejsko-wiejskie				
opłata skarbową	111824052,36	103387181,09	103609405,10	82275570,77	81194985,03
pozostałe opłaty	25553515,39	37148858,68	52363600,99	51453228,73	50495181,86
	gminy wiejskie				
opłata skarbową	41808884,60	42248509,20	38486558,82	35982235,27	34050692,41
pozostałe opłaty	34402098,74	71952225,92	84373845,20	65798436,83	63413330,87

Źródło: opracowanie własne.

Tym samym udział opłaty skarbowej w opłatach ogółem ulega zmniejszeniu. Np. najbogatsza gmina w kraju, Kleszczów, w roku 2010 uzyskała dochody z tytułu opłaty skarbowej w wysokości 19 860 zł, podczas gdy z tytułu opłaty eksploatacyjnej: 25 541 000 zł¹⁷.

Podsumowanie

W większości gmin, opłata skarbową stanowi jedno z największych źródeł dochodów wśród opłat ogółem. Pomimo, iż jej charakter nie uwzględnia władztwa podatkowego, to katalog czynności objętych obowiązkiem opłaty umożliwia gminom generowanie znacznych dochodów. Dotyczy to przede wszystkim gmin miejskich, które na swoim obszarze skupiają dużą liczbę mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych zainteresowanych dokonywaniem czynności urzędowych.

Bibliografia

- Dekret z dn. 3 lutego 1947 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. nr 27, poz. 107).
Dekret z dn. 3 lutego 1947 r. o podatku od nabycia praw majątkowych (Dz.U. z 1951 r. nr 9, poz. 74).
Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce*, Wyd. Branta, Bydgoszcz-Gdańska 2007.
Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu gminy*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2006.
Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.
<http://www.bip.kleszczow.pl>.
Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.
Ustawa o dochodach JST z dn. 13 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526).
Ustawa z dn. 2 lipca 1949 r. o zmianie dekretu z dn. 3 lutego 1947 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 1949 r. nr 53, poz. 419).
Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2006, nr 225, poz. 1635, z późn. zm.).
Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.

¹⁷ http://www.bip.kleszczow.pl/res/serwisy/bip-kleszcz/komunikaty/_022_001_009_245006.pdf, 15.02.2012.