

Daniel Budzeń*
Sławomira Kańduła**

Opłaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce?

Local fees: unexploited source of revenues of rural municipalities in Poland?

The article examines the scope of using local fees by Polish rural municipalities in the years 2015–2020. The first section contains a literature review, definitions and functions of local fees. The second one focuses on the powers of the local councils to establish local fees and their construction. Next, the results of the research conducted to verify the hypotheses are presented. The article concludes with recommendations which may encourage municipalities to collect local fees.

| | |
|-----------------------|--|
| DOI | https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.11 |
| Słowa kluczowe | gminy wiejskie w Polsce, opłata lokalna, opłata targowa, opłata miejscowa i uzdrowskowa, opłata reklamowa, opłata od posiadania psów |
| Keywords | rural municipalities in Poland, local fee, market fee, local and spa fee, advertising fee, dog ownership fee |
| O autorach | * doktor nauk społecznych, adiunkt, Gnieźnieńska Szkoła Wyższa Milenium • ✉ daniel.budzen@milenum.edu.pl • ORCID 0000-0003-0895-6181 ** doktor hab. nauk ekonomicznych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu • ✉ slawomira.kandula@ue.poznan.pl • ORCID 0000-0002-1419-5844 |

Wstęp

Samorząd terytorialny jest związkiem publicznoprawnym powołanym do życia przez państwo w celu wykonania niektórych zadań publicznych. Podziałowi tych zadań między organy władzy i administracji rządowej oraz organy władzy i administracji samorządowej musi towarzyszyć adekwatny podział źródeł dochodów publicznych. Metody podziału tych źródeł są różne i mają odmienny wpływ na zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, ale przyjmuje się, że przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą¹. Opłaty i podatki lokalne są zaliczane do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (JST); wysokość dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem jest jednym z mierników samodzielności finansowej tych jednostek.

Artykuł jest poświęcony opłatom, które są lub mogą być źródłem dochodów gmin w Polsce. Problematyka ta jest ważna i aktualna, ponieważ ocenia się, że podział dochodów publicznych między organy władzy i administracji rządowej i samorządowej w Polsce nie zapewnia ade-

1 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, z uwzględnieniem Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107) – art 9 ust. 3; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.) – art. 168.

kwatności obowiązkowych zasobów finansowych do zakresu zadań wykonywanych przez JST². Istnieje więc konieczność sięgania przez organy JST do fakultatywnych źródeł dochodów oraz pozyskiwania przychodów. Różne rodzaje opłat lokalnych (głównie za usługi) powinny być coraz ważniejszym źródłem dochodów JST, gdyż zwiększa się zakres zadań publicznych, a w przeciwieństwie do podatków opłaty nie są uzależnione od koniunktury gospodarczej³.

Problemem badawczym podjętym w artykule jest wykorzystywanie przez organy gmin wiejskich w Polsce władztwa prawnego polegającego na możliwości ustanowienia i pobierania fakultatywnych opłat lokalnych, do których zaliczono opłaty uregulowane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych⁴ (targową, miejscową, uzdrowską, reklamową, od posiadania psów). Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy opłaty fakultatywne są niewykorzystanym źródłem dochodów budżetowych gmin wiejskich w Polsce.

Artykuł skonstruowano następująco. W pierwszej kolejności dokonano przeglądu literatury na temat pojęcia, funkcji oraz systematyki opłat lokalnych. Następnie scharakteryzowano konstrukcję fakultatywnych opłat lokalnych i władztwo prawne gmin. Dalej omówiono metodę badań własnych i ich wyniki. Później przedstawiono dyskusję wyników. W zakończeniu zawarto rekomendacje oraz wskazano kierunki dalszych badań.

W artykule wykorzystano literaturę przedmiotu, akty prawne i wyniki badania ankietowego przeprowadzonego metodą CAWI, którego respondentami były gminy wiejskie. Struktura otrzymanych odpowiedzi jest spójna ze strukturą gmin wiejskich według podregionów w Polsce, dlatego wnioski mogą być uogólniane na wszystkie gminy wiejskie w Polsce.

Opłaty lokalne jako przedmiot badań

Literatura ekonomiczna na temat opłat lokalnych jest stosunkowo uboga. Najczęściej opłaty lokalne są omawiane przy okazji podatków lokalnych, co jest być może pochodną tego, że niektóre z nich mają charakter zbliżony do tych podatków. Należy przy tym podkreślić, że rozważania na temat opłat lokalnych są często ograniczone do przedstawienia konstrukcji opłat i jej oceny z przyjętego punktu widzenia. Autorom tego artykułu nie jest znane żadne zwarte opracowanie ekonomiczne poświęcone opłatom lokalnym; te źródła dochodów publicznych są jednak niekiedy przedmiotem zwartych opracowań przygotowanych przez przedstawicieli nauk prawnych (które to opracowania przywołujemy później).

W rozważaniach na temat opłat lokalnych dyskusja jest prowadzona w odniesieniu do:

- pojęcia, cech i rodzajów opłat lokalnych,
- funkcji pełnionych przez opłaty lokalne,

2 M. Będzieszak, *Fees and User Charges in Public Finance. Evidence from Selected OECD Countries*, „Zarządzanie Publiczne” 2019, nr 4(48), s. 300, <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.19.021.11941>.

3 L.E. Borge, *Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments*, „Regional Science and Urban Economics” 2000, t. 30(6), s. 703–718; M. Będzieszak, *Fees and user charges in large Polish cities*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 4(54), s. 107.

4 Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2019, poz. 1170, ze zm.; dalej: u.p.o.l.).

- wydajności fiskalnej opłat lokalnych,
- zakresu władztwa dochodowego organów gmin w odniesieniu do opłat lokalnych,
- opłat lokalnych jako składników potencjału finansowego JST,
- podatności dochodów z opłat lokalnych na wahania koniunktury gospodarczej,
- roli opłat lokalnych w stabilizowaniu dochodów gmin,
- opłat lokalnych jako narzędzi redystrybucji obciążeń publicznych w czasie, ujawniania preferencji i wyboru publicznego.

Opłaty publiczne – obok podatków, ceł, dopłat⁵, składek na rzecz funduszy celowych i innych dochodów – są zaliczane do danin publicznych. Opłaty te mogą być źródłem dochodów budżetu państwa, budżetów JST oraz źródłem przychodów jednostek sektora finansów publicznych. Mogą być także wspólnym źródłem finansowania działalności podmiotów o różnym statusie prawnym (np. opłata eksploatacyjna⁶).

Według C. Kosikowskiego i J. Salachny opłatą lokalną jest ta danina, o której w znacznym stopniu decydują organy samorządowe szczebla lokalnego⁷. Władztwo tych organów może polegać na decydowaniu o stawce opłaty, zwolnieniach przedmiotowych oraz trybie i warunkach płatności, w tym o wzorach składanych deklaracji czy informacji. Definicja ta jest zbyt wąska, jej przyjęcie oznaczałoby pozostawienie poza zakresem omawianego pojęcia np. opłaty skarbowej, w odniesieniu do której władztwo organów gminy ogranicza się do przejmowania wpływów⁸. Na potrzeby artykułu przyjmujemy, że opłata lokalna (gminna) jest to świadczenie pieniężne o charakterze ogólnym, jednostronnym, przymusowym, bezwrotnym oraz odpłatnym, które jest lub może być pobierane przez gminy, niezależnie od tego, jaki wiąże się z nim zakres władztwa ich organów.

Tak rozumiane opłaty lokalne stanowią liczny, bardzo różnorodny zbiór danin. Obejmuje on zarówno faktyczne opłaty w różnym stopniu odzwierciedlające wartość usługi⁹ lub świadczenia, w związku z którymi są pobierane, „jak i ukryte pod tą nazwą podatki”¹⁰, a nawet dopłaty, które są formą pieniężnej partycypacji użytkowników w kosztach wykonywania inwestycji publicz-

5 W Polsce według stanu prawnego na koniec 2020 r. daniny mające charakter dopłat (trzy opłaty adiacenckie i opłata planistyczna) są nazywane przez ustawodawcę opłatami. Opłata adiacencka jest uregulowana w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020, poz. 1990, ze zm.), natomiast opłata planistyczna – w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2021, poz. 741, ze zm.).

6 Uregulowana w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2020, poz. 1064, ze zm.).

7 *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, red. C. Kosikowski, J.M. Salachna, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 279.

8 S. Kańduła, K. Tomaszewska, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako dochód gmin. Analiza jednego przypadku* [w:] *Trzy dekady samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Brzozowska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019, s. 90.

9 W ostatnich latach rozwijają się badania nad tą grupą opłat głównie za sprawą zespołu kierowanego przez P. Swianiewicza. Por. np.: P. Swianiewicz, A. Kurniewicz, *Cykl polityczny w opłatach za lokalne usługi publiczne w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 2(72), s. 56–77, <https://doi.org/10.7366/1509499527204>.

10 P. Bury, *Ewolucja opłat gminnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009, nr 46 [*Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*], s. 230.

nych. Są w tej grupie także daniny obowiązkowe i fakultatywne, o charakterze publicznoprawnym i prywatnoprawnym. Mianem opłat lokalnych określa się też zarówno te daniny, które w całości są źródłem dochodów budżetowych gmin, jak i te, które gmina pozyskuje w wyniku podziału źródła dochodów. Pomimo różnorodności danin kryjących się pod nazwą „opłaty lokalne” ich znaczenie fiskalne w poszczególnych wspólnotach nie jest duże, choć w niektórych z nich wydajność opłat jest satysfakcjonująca¹¹.

Opłaty lokalne pełnią – a przynajmniej powinny pełnić – funkcję fiskalną, „bez której danina publiczna istnieć nie może”¹². Przypisuje się im także – uważane za wtórne¹³ – funkcje pozafiskalne, których celem jest oddziaływanie na sytuację lub zachowanie podmiotu zobowiązanego do wniesienia opłaty. Funkcja redystrybucyjna wyraża się w kształtowaniu zasobów pieniężnych podmiotów obciążonych opłatą. Opłaty mają też znaczenie interwencyjne i prohibicyjne. Opłaty mogą służyć władzom publicznym, aby zachęcać podmioty do określonego zachowania zgodnego z oczekiwaniami tych władz (oddziaływanie pozytywne) oraz skłaniać (zmuszać) do zachowania pożądanego z punktu widzenia całego społeczeństwa. Pozytywny wpływ opłat jest przejawem funkcji interwencyjnej (lub stymulacyjnej). W przeciwnym wypadku mamy do czynienia z tzw. negatywnym oddziaływaniem opłat (funkcja prohibicyjna), którego celem może być – uzasadnione interesem publicznym – ograniczenie przez opłaty dostępu do niektórych świadczeń (usług)¹⁴. W przypadku opłat związanych z czynnościami administracyjnymi funkcja ta polega na przeciwdziałaniu absorbowaniu organów publicznych zbędną lub nadmiernie obciążającą czynnością¹⁵. Niektóre opłaty pełnią też funkcję kompensacyjną, rozumianą jako naprawianie szkód i pokrycie strat poniesionych przez całe społeczeństwo. Funkcję tę można rozumieć również inaczej: opłaty można rozpatrywać jako instrumenty kompensowania (wyrównywania), ponieważ – jak sugeruje B. Dafflon – opłaty mogą być wykorzystywane przez organy JST jako substytut utraconych dochodów z podatków lokalnych¹⁶. Opłaty lokalne można także uznać za instrument oddziaływania na ład przestrzenny, a nawet przypisywać im funkcję ewidencyjno-kontrolną¹⁷.

11 *Ibidem*.

12 L. Adam, M. Mazurkiewicz, *Opłaty [w:] System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 3, *Instytucje budżetowe, cz. 2, Dochody i wydatki budżetu*, red. M. Weralski, Ossolineum, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1985, s. 469.

13 J. Gliniecka, *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, s. 64.

14 L. Adam, M. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 470. Wpisuje się w to pogląd J. Łukomskiej i J. Nenemana, że „opłaty powinny dostarczać pieniędzy i popularności”; J. Łukomska, J. Neneman, *Local Taxes and Fees as a Source of Revenue for Polish Municipalities: Substitutes or Complements?*, „Financial Internet Quarterly. e-Finance” 2018, t. 14, nr 3, s. 51, <https://doi.org/10.2478/fiqf-2018-0019>.

15 J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 75.

16 B. Dafflon, *Panorama des impôts en Suisse. Du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?*, „Domaine Public” 2014, nr 2058, <https://www.domainepublic.ch/articles/26730>; cyt. za: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 2(64), s. 9–10.

17 S. Kańduła, *Opłata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4, s. 36.

Biorąc pod uwagę zakres władztwa prawnego gmin, możemy wyróżnić opłaty obligatoryjne i fakultatywne¹⁸. Fakultatywność niektórych opłat należy rozumieć jako możliwość ich wprowadzenia na terenie gminy, choć można też spotkać opłaty, których ustanowienie przez radę gminy jest obowiązkowe, ale już ich pobór przez organ wykonawczy – niekoniecznie¹⁹. W pierwszym znaczeniu do opłat fakultatywnych zaliczamy opłaty: targową, od posiadania psów, miejscową, uzdrowską i reklamową, które są przedmiotem artykułu.

Autorzy chętnie badają wydajność fiskalną opłat lokalnych. Wydajność ta jest oceniana jako niewielka²⁰, a nawet znikoma²¹. Dowodzi się także, że znaczenie fiskalne tych opłat różni się w zależności od rodzaju gminy (miejska, wiejska, miejsko-wiejska)²². Najbardziej wydajną spośród opłat rozpatrywanych w artykule jest opłata targowa²³, która w 2019 r. stanowiła 0,20% dochodów własnych gmin (razem z udziałami w podatkach państwowych) i 0,04% dochodów miast na prawach powiatu²⁴. Jak podkreślają M. Kosek-Wojnar i K. Surówka²⁵, opłaty lokalne w żadnym państwie nie są wydajnym źródłem dochodów JST, ale ich znaczenia nie można pomijać, ponieważ są one instrumentem oddziaływania organów gmin na podmioty zlokalizowane na terenie ich wspólnoty albo przybywające tam w różnych celach (zarobkowych, rekreacyjnych, leczniczych).

Wątek władztwa dochodowego organów gmin w odniesieniu do opłat lokalnych przewija się we wszystkich publikacjach dotyczących tych danin. Podkreśla się, że wprawdzie organy gmin mają szerokie (pełne) władztwo dochodowe w odniesieniu do opłat lokalnych uregulowanych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych²⁶, ale w niewielkim stopniu wykorzystują przysługujące im władztwo prawne i nie korzystają z możliwości pobierania fakultatywnych opłat lokalnych²⁷.

-
- 18 R. Kowalczyk, *Finansowo-prawne instrumenty kształtowania niepodatkowych dochodów własnych gmin o charakterze publicznoprawnym*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, seria e-Monografie nr 131, Wrocław 2019, s. 77, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101629> [dostęp: 6 maja 2021 r.].
 - 19 S. Kańduła, *op. cit.*, s. 35–49.
 - 20 S. Kańduła, J. Śmiechowicz, *Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2016, t. 50, nr 1, s. 738–739, <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.735>.
 - 21 J. Śmiechowicz, *Stabilność dochodów gmin w kontekście ich władztwa podatkowego i fakultatywności opłat lokalnych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 294, s. 176.
 - 22 E. Sygut, *Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 346 [Finanse publiczne], s. 297.
 - 23 M. Bogucka, *Ustalenie potencjału dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, „Ekspertyzy i Opracowania” 2018, nr 46, s. 2.
 - 24 Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 42–53, 114–115, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-rocne-za-2019-rok> [dostęp: 26 stycznia 2021 r.].
 - 25 M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 73.
 - 26 B.Z. Filipiak, *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 1, s. 223, <https://doi.org/10.18276/frfu.2015.76/1-19>.
 - 27 M. Będzieszak, *Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wroc-

W tym miejscu rodzi się pytanie, czy jest to nadal aktualne, a jeśli tak, to jakie są motywy takiego postępowania. Trzeba jednak zauważyć, że „zwolnienie” gmin z obowiązku pobierania niektórych opłat jest oceniane pozytywnie. W szczególności dotyczy to opłaty targowej i opłaty od posiadania psów w tych wspólnotach, w których społeczne i ekonomiczne koszty poboru tych opłat były niewspółmierne w stosunku do wysokości zgromadzonych dochodów²⁸. Zagadnienie władztwa dochodowego rozwinie my w odrębnym punkcie, a do wymienionego pytania odniesiemy się w dyskusji.

Opłaty lokalne pojawiają się również w dyskusjach nad potencjałem finansowym (dochodowym) JST. Według B.Z. Filipiak opłaty te są jednym ze składników tego potencjału²⁹ w ujęciu ekonomicznym. Zgadza się z nią M. Bogucka, która zastanawia się, dlaczego fakt pobierania przez gminę opłat lokalnych nie został przez ustawodawcę uwzględniony przy budowie wskaźnika dochodów podatkowych na mieszkańca, który jest podstawą do wyznaczania gmin uprawnionych do otrzymania niektórych części subwencji ogólnej oraz gmin zobowiązanych do dokonywania tzw. wpłat wyrównawczych na poczet części równoważącej subwencji ogólnej³⁰. Potencjał finansowy jest ważnym czynnikiem decydującym o możliwościach rozwoju poszczególnych JST³¹, uchwalanie więc symbolicznych stawek opłat lokalnych lub rezygnacja z ich poboru zmniejszają zdolność do finansowania zadań o charakterze bieżącym i inwestycyjnym.

Odrębnym, stosunkowo nowym wątkiem badań jest podatność dochodów z opłat lokalnych na wahania koniunktury gospodarczej. Jak twierdzi L.E. Borge, znaczenie opłat lokalnych w finansowaniu rosnącego zakresu zadań publicznych powinno się zwiększać, ponieważ w przeciwieństwie do podatków opłaty nie są uzależnione od koniunktury gospodarczej³². Spostrzeżenia o braku związku opłat lokalnych z koniunkturą gospodarczą – przynajmniej częściowo – nie potwierdza M. Poniatowicz, która w grupie dochodów najbardziej wrażliwych na kryzys gospodarczy wymienia opłatę skarbową i opłatę targową³³.

W teoriach ekonomii wątek opłat lokalnych jest niemal niewidoczny, niemniej – pamiętając, że opłaty lokalne są daninami publicznymi – można rozpatrywać je w kontekście redystrybucji obciążeń publicznych w czasie oraz ujawniania preferencji i wyboru publicznego. Władze publiczne, nieustannie poszukujące źródeł finansowania deficytu budżetowego, mają do dyspozycji dwa warianty: zaciąganie długu publicznego lub dokonywanie zmian w strukturze podatków i innych danin publicznych. Zdaniem D. Ricardo i R. Barro deficyt budżetowy finansowany długiem będzie skutkował wzrostem obciążeń podatkowych dla społeczeństwa w przyszłości. W konsekwencji przyszłe pokolenia będą spłacały obecnie zaciągnięty dług, co nawiązuje do

ławiu” 2015, nr 404 [*Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, H. Kociemska], s. 11, <https://doi.org/10.15611/pn.2015.404.01>.

28 J. Śmiechowicz, *op. cit.*, s. 176.

29 B.Z. Filipiak, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 1(79), s. 645, <https://doi.org/10.18276/rfu.2016.79-51>.

30 M. Bogucka, *op. cit.*

31 B.Z. Filipiak, *Podatkowe czynniki...*, s. 651.

32 L.E. Borge, *op. cit.*, s. 703–718; M. Będzieszak, *Fees and user charges in large Polish cities...*, s. 107.

33 M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, s. 43.

teorii neutralności długu³⁴. Na tym tle sformułowano twierdzenie o neutralności długu publicznego, który stanowi źródło finansowania obecnych wydatków w sytuacji niepełnego wykorzystania możliwości systemu fiskalnego w danym momencie. Tym samym władze publiczne unikają wzrostu obciążeń podatkowych w konkretnym czasie i przesuują je na przyszłe pokolenia. Warto też zwrócić uwagę na opłaty lokalne w kontekście hipotezy Ch.M. Tiebouta o „głosowaniu nogami”. Hipoteza ta została sformułowana z uwzględnieniem pewnych założeń, ale w najogólniejszym ujęciu jest ona przypuszczeniem, że mieszkańcy – wyborcy mogą wybierać miejsce zamieszkania, kierując się najkorzystniejszą dla siebie relacją otrzymywanych lokalnych dóbr publicznych do płaconych danin³⁵. Opłaty lokalne można także przywołać w kontekście tzw. szkoły wymiany fiskalnej, kojarzącej się z K. Wicksellem i E. Lindahlem. Twierdzą oni, że decyzje dotyczące wydatków publicznych powinny być podejmowane jednocześnie z decyzjami dotyczącymi danin publicznych. Jak bowiem zakłada K. Wicksell, istnieje związek między ilością lokalnych dóbr publicznych dostarczanych przez JST a wysokością opłat i podatków lokalnych, które mieszkańcy gotowi są za nie zapłacić³⁶. Wynika z tego, że organy JST podejmujące decyzję o rezygnacji z poboru fakultatywnych opłat, np. pod presją mieszkańców, powinny wskazać, z jakich usług lokalnych społeczność samorządowa powinna zrezygnować.

Z uwzględnieniem celu artykułu i poglądów formułowanych w literaturze przedmiotu postawiono następujące hipotezy:

- Organy gmin mają szerokie władztwo prawne w odniesieniu do fakultatywnych opłat lokalnych.
- W latach 2015–2020 zmalała liczba gmin wiejskich pobierających fakultatywne opłaty lokalne.
- Główną przesłanką nakładania fakultatywnych opłat lokalnych jest motyw fiskalny.
- Dominującą przyczyną rezygnacji z nakładania fakultatywnych opłat lokalnych jest ich niesatysfakcjonująca wydajność fiskalna.

Władztwo prawne organów gminy w odniesieniu do fakultatywnych opłat lokalnych

W Polsce do stanowienia podatków i innych danin publicznych uprawniony jest parlament. W myśl art. 217 Konstytucji RP podmiot i przedmiot danin, podstawę ich wymiaru, maksymalną wysokość stawek, zakres zwolnień (lub ulg) podmiotowych oraz zasady przyznawania ulg indywidualnych określa się w ustawach. Jednostki samorządu terytorialnego wyposażono jednak we władztwo prawne, czyli przyznano im prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji RP). W kontekście opłat władztwo to można rozumieć jako kompetencje: 1) do stanowienia prawa dotyczącego opłat lokalnych, w tym do podejmowania decyzji o ich poborze i kształtowania niektórych elementów ich kon-

34 R.J. Barro, *Are Government Bonds Net Wealth?*, „Journal of Political Economy” 1974, t. 82, nr 6, s. 1116, <https://doi.org/10.1086/260266>.

35 Ch.M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, t. 64, nr 5, s. 416–424.

36 Szerzej: L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 29.

strukcji, 2) do przejmowania wpływów z tych danin oraz 3) do administrowania opłatami lokalnymi³⁷. Wykorzystując władztwo prawne, organy gminy posługują się różnymi instrumentami, z których za najważniejsze uznajemy: wprowadzenie opłaty, uchwalanie stawki/stawek opłaty oraz ustanawianie ulg lub zwolnień. Przyznanie władztwa prawnego organom gminy skutkuje zwiększeniem odpowiedzialności wobec wyborców za prowadzoną gospodarkę i ma dodatni wpływ na efektywność gospodarowania środkami publicznymi. Władztwo to jest wyrazem samodzielności finansowej gmin.

Rada gminy może podjąć uchwałę o pobieraniu opłat: targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów oraz reklamowej, ale niekiedy wymaga to spełnienia warunków wskazanych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Targowiskiem są wszystkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż, z tym że opłacie nie podlega sprzedaż w budynkach lub w ich częściach. Opłatę pobiera się niezależnie od należności przewidzianych za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko. Opłaty nie wnoszą ci sprzedający, którzy są podatnikami podatku od nieruchomości w związku z przedmiotami opodatkowania położonymi na targowiskach.

Opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach mających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach oraz w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskiej³⁸.

Opłatę uzdrowską wnoszą osoby fizyczne przebywające dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowska³⁹.

Opłatę od posiadania psów pobiera się od osób fizycznych posiadających psy.

Przedmiotem opłaty reklamowej jest umieszczenie na terenie gminy tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, ale tylko na obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Opłatę wnoszą: właściciele nieruchomości lub obiektów budowlanych (z wyłączeniem gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste), użytkownicy wieczystości gruntów, posiadacze samoistni nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadacze nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub JST (pod pewnymi warunkami).

W tabeli 1 wskazano instrumenty władztwa prawnego gmin w odniesieniu do omówionych opłat. Rada gminy może: podjąć decyzję o pobieraniu tych opłat, ukształtować stawki opłat

37 A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 20–22.

38 Na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich (Dz.U. 2020, poz. 1662, ze zm.; dalej: ustawa o lecznictwie uzdrowskim).

39 *Ibidem*.

Tabela 1. Instrumenty władztwa prawnego organów gminy w opłatach lokalnych uregulowanych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych

| Rodzaj opłaty | Instrumenty władztwa prawnego w fakultatywnych opłatach lokalnych | | | | |
|---------------------------|---|--|---|-----------------------------|---|
| | możliwość wprowadzenia | kształtowanie podstawy naliczania opłaty | uchwalanie stawki/stawek opłaty, w tym ich różnicowanie | ustanawianie ulg i zwolnień | określanie zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności |
| opłata targowa | + | - | + ^a | + | + |
| opłata miejscowa | + | - | + ^a | + | + ^b |
| opłata uzdrowiskowa | + | - | + ^a | + | + |
| opłata od posiadania psów | + | - | + ^a | + | + |
| opłata reklamowa | + | - | + ^a | + | + ^c |

^a Górne stawki stawek ogłasza co roku minister finansów.

^b W tym określenie miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową.

^c W tym określenie sposobu przysyłania deklaracji na opłatę reklamową za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz rodzajów dopuszczalnego podpisu elektronicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2019, poz. 1170, ze zm.), rozdział 5.

(w granicach stawek maksymalnych), w tym zróżnicować je, ustanowić zwolnienia pozaustawowe o charakterze przedmiotowym, zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Może też nałożyć dodatkowe obowiązki na podmioty zobowiązane do zapłaty określonych opłat (np. złożenie deklaracji na opłatę reklamową) lub na inkasentów (obowiązek prowadzenia ewidencji osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty miejscowej). Organ podatkowy gminy może zastosować ulgi wynikające z Ordynacji podatkowej. Opłaty lokalne podlegają egzekucji administracyjnej. Organ podatkowy wszczyna postępowanie w celu ustalenia zaległości. Jeżeli zaległość nie zostanie uregulowana, organ ten wydaje decyzję określającą wysokość zobowiązania, która jest podstawą do wystawienia tytułu egzekucyjnego.

Metoda i wyniki badań własnych

W artykule przedstawiono wyniki badania ankietowego przeprowadzonego metodą CAWI (*Computer-Assisted Web Interview*)⁴⁰. Za pomocą poczty elektronicznej na oficjalne skrzynki mailowe urzędów gmin przesłano prośbę o wypełnienie elektronicznego kwestionariusza ankiety dostępnego pod wskazanym adresem (do wiadomości dołączono aktywny link do ankiety). Me-

⁴⁰ Metoda CAWI, ze względu na swoje zalety, jest coraz popularniejszą techniką badań ankietowych, która może być wykorzystywana w różnych dziedzinach, nawet w sferze bezpieczeństwa publicznego; S. Malinowski, *Ku nowoczesności – CAWI jako metoda badawcza w naukach o obronności – wybrane zagadnienia*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2012, R. 2, nr 3, s. 403–409.

toda ta pozwoliła na uzyskanie odpowiedzi od dużej grupy respondentów w krótkim czasie. Badanie wykonano w okresie od 15 listopada do 2 grudnia 2020 r. Kwestionariusz ankiety składał się z 14 pytań. Kwestionariusz wysłano do urzędów wszystkich 1533 gmin wiejskich w Polsce⁴¹. Ostatecznie otrzymano odpowiedzi od 352 gmin wiejskich (zwrotność ankiet wyniosła 23,0%). Ankietowane gminy przyporządkowano do makroregionów odpowiadających klasyfikacji jednostek terytorialnych dla celów statystycznych (NUTS 1), według zasad obowiązujących od 1 stycznia 2018 r. Wśród gmin, które wypełniły ankietę, największy udział miały gminy wchodzące w skład makroregionów: wschodniego – 19,0%, centralnego – 16,2% oraz północnego i południowego – po 15,6%. W tabeli 2 przedstawiono podstawowe dane o badanej grupie gmin.

Tabela 2. Charakterystyka badanych gmin

| Wyszczególnienie | Liczba gmin wiejskich | Struktura gmin wiejskich (w %) | Liczba otrzymanych odpowiedzi | Struktura otrzymanych odpowiedzi (w %) |
|-------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|-------------------------------|--|
| Razem, z tego: | 1533 | 100,00 | 352 | 100,00 |
| makroregion centralny | 189 | 12,33 | 57 | 16,19 |
| makroregion południowy | 216 | 14,09 | 55 | 15,63 |
| makroregion wschodni | 352 | 22,96 | 67 | 19,03 |
| makroregion północno-zachodni | 199 | 12,98 | 50 | 14,20 |
| makroregion południowo-zachodni | 113 | 7,37 | 19 | 5,40 |
| makroregion północny | 239 | 15,59 | 55 | 15,63 |
| makroregion województwo mazowieckie | 225 | 14,68 | 49 | 13,92 |

Źródło: obliczenia własne.

Badania zaprezentowane w artykule są reprezentatywne dla populacji gmin wiejskich, ponieważ empiryczny rozkład zmiennych (odpowiedzi uzyskanych z gmin wiejskich z poszczególnych makroregionów⁴²) odpowiada – z określonym przybliżeniem – rzeczywistemu rozkładowi całej populacji gmin wiejskich pomiędzy makroregiony⁴³. Wartość krytyczna testu χ^2 przy poziomie istotności $\alpha = 0,05$ i 6 stopniach swobody wynosi 12,59, podczas gdy dla gmin wiejskich uzyskano wartość 4,16⁴⁴.

Prezentację wyników rozpoczynamy od liczby gmin wiejskich pobierających rozpatrywane opłaty lokalne w latach 2015–2020 (wykres 1).

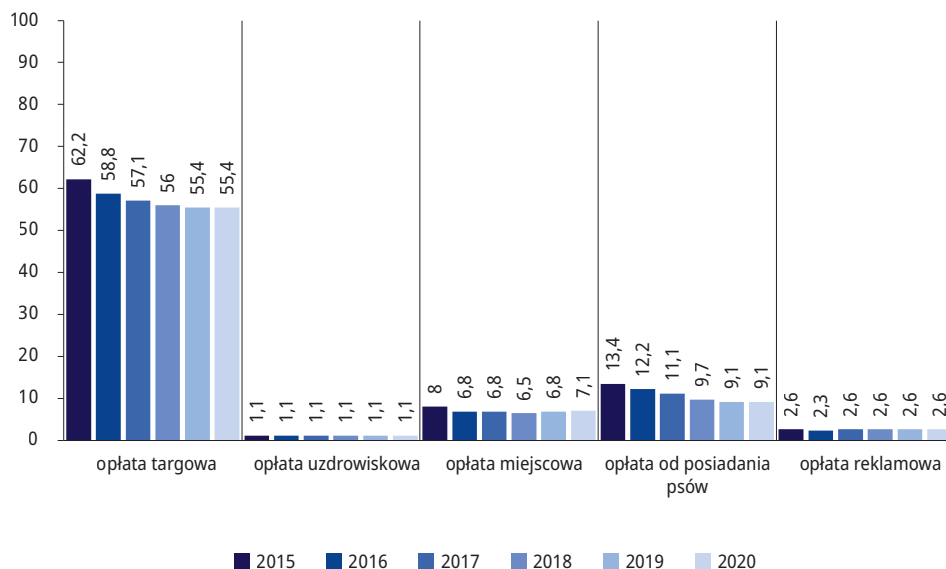
41 Stan na 1 stycznia 2020 r.

42 Zgodnych z klasyfikacją NUTS 1, obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.

43 J. Kowal, *Metody statystyczne w badaniach sondażowych rynku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 24–25; G. Lissowski, J. Haman, M. Jasiński, *Podstawy statystyki dla socjologów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 511.

44 Autorzy dziękują dr hab. I. Olejnik, prof. UEP za konsultację statystyczną uzyskanych wyników.

Wykres 1. Odsetek gmin wiejskich pobierających fakultatywne opłaty lokalne w latach 2015–2020

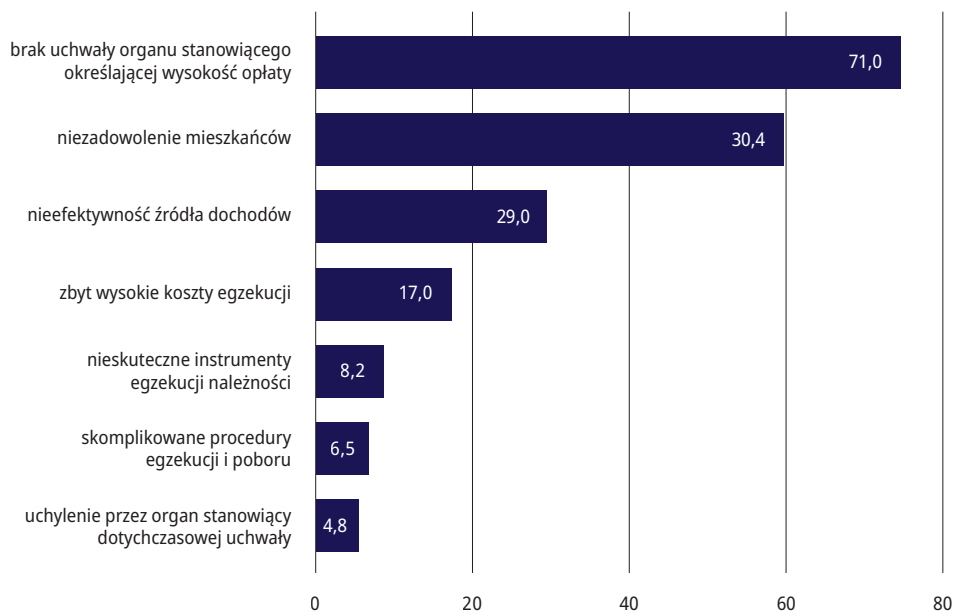


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Interpretacja uzyskanych wyników wymaga zastrzeżenia, że wartości zaprezentowane na wykresie 1 ukazują relację liczby gmin wiejskich, które odpowiedziały na ankietę, pobierających dany rodzaj opłaty do ogółu gmin wiejskich. W latach 2015–2020 zmniejszył się odsetek gmin wiejskich nakładających niektóre analizowane opłaty lokalne. Widoczne jest zmniejszenie odsetka gmin pobierających opłatę targową (z 62,2% w 2015 r. do 55,4% w 2020 r.). Gminy wiejskie mają różny charakter, mimo to wszystkie, co do zasady, mogą pobierać opłatę miejscową, choć czyni to nie więcej niż 8% gmin wiejskich. W badanym okresie odsetek gmin, w których danina ta obowiązywała, zmniejszył się o 0,9 p.p. – z poziomu 8,0% w 2015 r. do 7,1% w 2020 r. Warunkiem ustanowienia tej opłaty jest posiadanie korzystnych warunków klimatycznych i walorów krajobrazowych oraz odpowiedniej infrastruktury. Spadek zainteresowania pobieraniem opłat jest również widoczny w przypadku opłaty od posiadania psów. W 2015 r. była ona gromadzona przez 13,4% gmin wiejskich, natomiast w 2020 r. już tylko przez 9,1%. Opłata uzdrowskowa była pobierana zaledwie przez 1,1% gmin wiejskich (co odpowiadało 57,1% gmin wiejskich, na których terenie znajduje się uzdrowisko). Niski odsetek gmin wiejskich pobierających tę opłatę wynika głównie z konieczności spełnienia przez gminę specjalnych kryteriów. Rada gminy może wprowadzić tę opłatę tylko w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska (art. 17 u.p.o.l.). Z tego względu w odniesieniu do opłaty uzdrowskowej nie można jednoznacznie stwierdzić, że gminy nie wykorzystują tego źródła dochodów. W badanym okresie nie zaobserwowano znaczących zmian w liczbie gmin wiejskich pobierających opłatę reklamową.

Następnie poproszono respondentów o wskazanie przesłanek niepobierania opłat lokalnych w latach 2015–2020. Ankietowani mogli wskazać kilka odpowiedzi (wykres 2).

Wykres 2. Przyczyny rezygnacji gmin wiejskich z poboru fakultatywnych opłat lokalnych w latach 2015–2020 (w %)

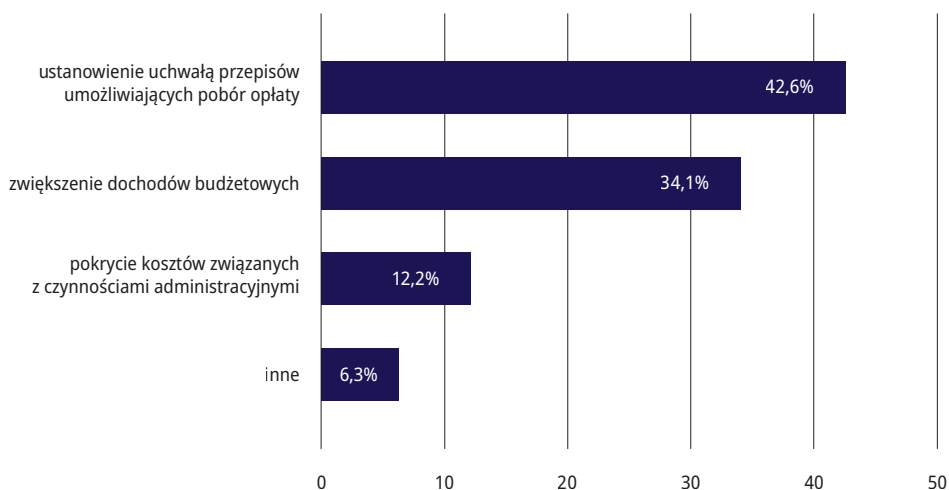


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Zdecydowana większość ankietowanych (ponad 70% odpowiedzi) wskazała, że nie pobiera opłat z powodu braku uchwały rady gminy, uprawniającej organ wykonawczy do ich poboru i określającej konstrukcję opłaty. Przedstawiciele gmin wiejskich często wskazywali też na brak spełnienia przez gminę kryteriów poboru opłaty uzdrowiskowej, tj. nieposiadanie statusu uzdrowiska. Bardzo niski odsetek gmin wiejskich pobierających opłatę reklamową wynika również z nieuchwalenia przez gminy wiejskie zasad dotyczących warunków umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (art. 17a ust. 2 u.p.o.l.). Drugą najczęściej występującą przyczyną było niezadowolenie mieszkańców z potencjalnej opłaty. Na tę przesłankę wskazało ponad 30% ankietowanych. W przypadku 29% gmin wiejskich zwrócono uwagę na nieefektywność analizowanych źródeł dochodów, rozumianą jako relacja ponoszonych wydatków (kosztów administracyjnych i kosztów poboru) do osiągniętych dochodów. Ponadto zwracano uwagę na skomplikowane procedury poboru i egzekucji oraz nieskuteczność egzekucji należności. Ciekawą przyczyną jest uchylenie przez organ stanowiący (z własnej inicjatywy) dotychczas obowiązującej uchwały upoważniającej do poboru danej opłaty. Taka sytuacja miała miejsce w 17 gminach, co stanowi 4,8% otrzymanych odpowiedzi.

Dla pełniejszego zrozumienia powodów prowadzenia przez gminy wiejskie określonej polityki w odniesieniu do fakultatywnych opłat lokalnych zapytano też o przyczyny ustanawiania opłat lokalnych. Możliwe było wskazanie kilku odpowiedzi (wykres 3).

Wykres 3. Przyczyny poboru fakultatywnych opłat lokalnych przez gminy wiejskie w latach 2015–2020



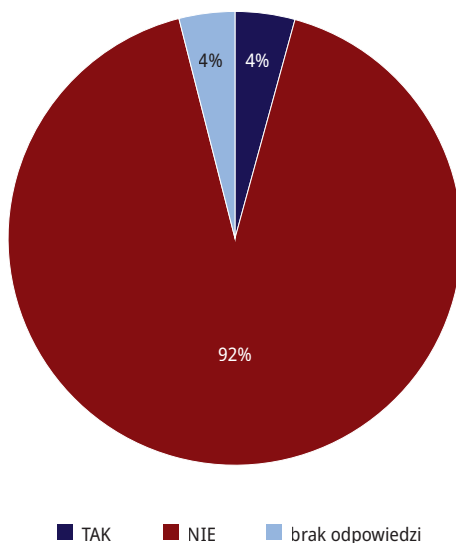
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Zdecydowana większość gmin wiejskich (42,6%) wskazała, że główną przyczyną poboru opłat lokalnych było podjęcie stosownej uchwały przez radę gminy. Należy zauważyć, że uchwała jest tylko podstawą prawną nakładania opłaty, ale nie jest bezpośrednią przyczyną jej poboru. Odpowiedzi tej nie można jednak bagatelizować, ponieważ kryje się pod nią także przypadek podjęcia uchwały z inicjatywy radnych, a nie wójta. Drugą przesłanką ustanowienia opłat fakultatywnych była chęć zwiększenia dochodów budżetowych (34,1%). Wskazano też na konieczność pokrycia kosztów administracyjnych ponoszonych w związku z poborem opłat (12,2%), co nie oznacza, że wpływy z tych opłat są przeznaczane na finansowanie imiennych wydatków. Gdyby tak było, mielibyśmy do czynienia z naruszeniem zasady niefunduszowania⁴⁵. W grupie innych przyczyn (6,3% wskazań) zwracano uwagę na działania proekologiczne, utrzymanie porządku na terenach zielonych, regulację populacji psów na terenie gminy, jak i na potrzebę uporządkowania przestrzeni publicznej w zakresie tablic i urządzeń reklamowych.

⁴⁵ Odstępstwem od zasady niefunduszowania są wydatki na zadania związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i narkomanii pokrywane z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi finansowane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Respondentów zapytano również o to, czy w 2021 r. planują wprowadzenie opłat, które nie obowiązywały w 2020 r. (wykres 4). Zdecydowana większość gmin wiejskich (92%) odpowiedziała negatywnie na tak postawione pytanie, jedynie 4% – pozytywnie. Wskazywano, że pobierane będą opłaty: reklamowa, targowa, miejscowa i od posiadania psów⁴⁶.

Wykres 4. Czy w 2021 r. będą pobierane nowe opłaty lokalne?



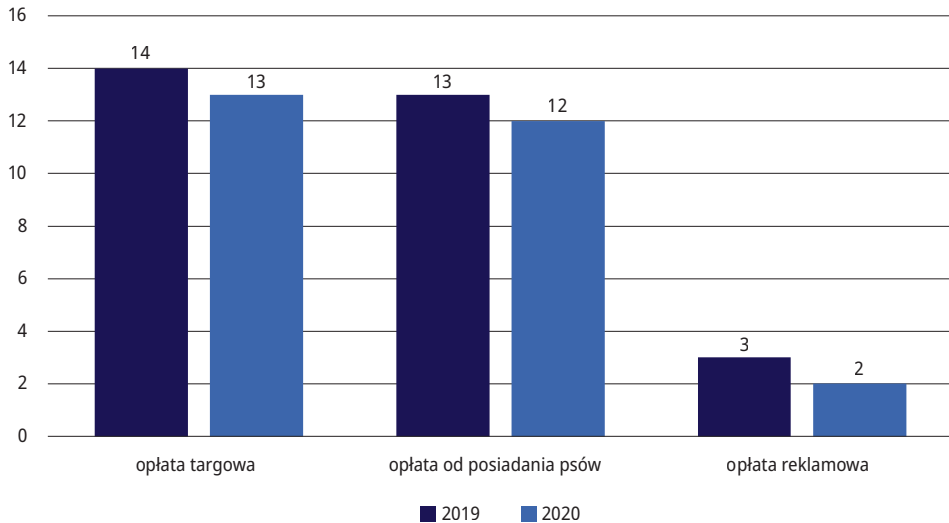
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Ankietowanym gminom zadano także pytanie o to, czy wraz z wprowadzeniem w latach 2019–2020 opłat fakultatywnych ustanawiane były zwolnienia z obowiązku ich zapłaty. Odpowiedzi zaprezentowano na wykresie 5.

Jeśli zwolnienia takie ustanawiano, to dotyczyły one opłaty targowej i opłaty od posiadania psów. W obu przypadkach liczba gmin, które ustanowiły zwolnienie, nie przekracza jednak 5%. W opłacie targowej zwolnienia odnosiły się do sprzedaży podczas wydarzeń kulturalnych, sprzedaży produktów rolnych będących efektem własnej produkcji gospodarstw domowych z terenu gminy, sprzedaży dokonywanej obok placów przykościelnych podczas uroczystości. Zwolnienia z opłaty od posiadania psów odnosiły się do psów nabytych ze schroniska oraz psów pilnujących nieruchomości, które nie stanowią gospodarstwa rolnego. Zwolnienia te przyznawano pod warunkiem zaszczepienia psa. Pojedyncze gminy, np. Kobylnica z województwa pomorskiego,

⁴⁶ Wśród opłat, które zostały ustanowione w 2021 r. przez organy stanowiące, należy wyróżnić takie opłaty, jak: adiacencka, parkingowa, prolongacyjna, planistyczna, a także opłata za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych lub dworców.

Wykres 5. Liczba gmin, które ustanowiły zwolnienia pozaustawowe w fakultatywnych opłatach lokalnych w latach 2019–2020



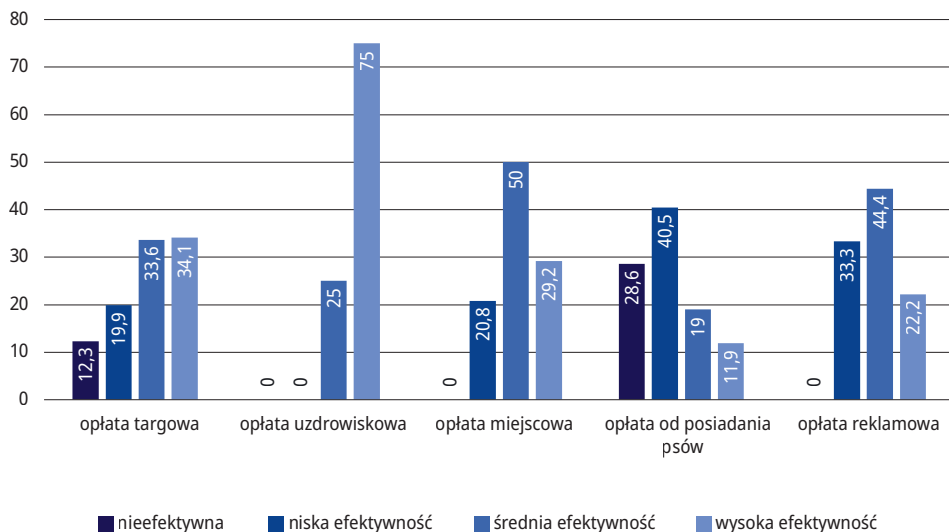
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

ustanowiły zwolnienia z opłaty reklamowej⁴⁷. W innych opłatach nie ustanowiono zwolnień pozaustawowych. W 2020 r. liczba ustanowionych zwolnień z analizowanych opłat lokalnych była o 11,8% mniejsza niż rok wcześniej.

Ostatnie pytanie dotyczyło oceny efektywności (wydajności) pobieranych opłat lokalnych (rozumianej jako relacja ponoszonych wydatków do uzyskiwanych dochodów). Przyjęto następującą skalę oceny: 0 – nieefektywna, 1 – niska efektywność, 2 – średnia efektywność, 3 – wysoka efektywność. Uzyskane wyniki zaprezentowano na wykresie 6.

Przedstawiciele gmin wiejskich najwyższą efektywność przypisują opłacie uzdrowskiej. W przypadku opłaty targowej nie można jednoznacznie stwierdzić, czy charakteryzuje się wysoką, czy też średnią wydajnością fiskalną. Z kolei efektywność opłaty miejscowej i reklamowej została oceniona przez gminy wiejskie jako średnia (odpowiednio 50% i 44,4%). Najniższą efektywność przypisano opłacie od posiadania psów: 40,5% respondentów uznało, że charakteryzuje się ona niską efektywnością, natomiast 28,6% wskazało, że opłata ta jest nieefektywna. Na taką ocenę wpłynęła nie tylko wysokość pobieranej stawki, lecz także moment poboru opłat. Opłata targowa jest pobierana w momencie dokonywania sprzedaży na stoisku targo-

⁴⁷ W tej gminie jest aż 7 zwolnień. Dotyczą one m.in. tablic z informacjami o godzinach otwarcia lokalu, o możliwości płatności w lokalu kartami płatniczymi, o jego monitoringu. Zwolnione są też (w uproszczeniu) reklamy różnych wydarzeń organizowanych na terenie gminy oraz tablice reklamowe promujące sponsora takich wydarzeń (uchwała nr LV/455/2018 Rady Gminy Kobylnica z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie opłaty reklamowej, <http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/legalact/2018/2440> [dostęp: 6 maja 2021 r.]).

Wykres 6. Ocena efektywności wybranych opłat lokalnych w gminach wiejskich (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

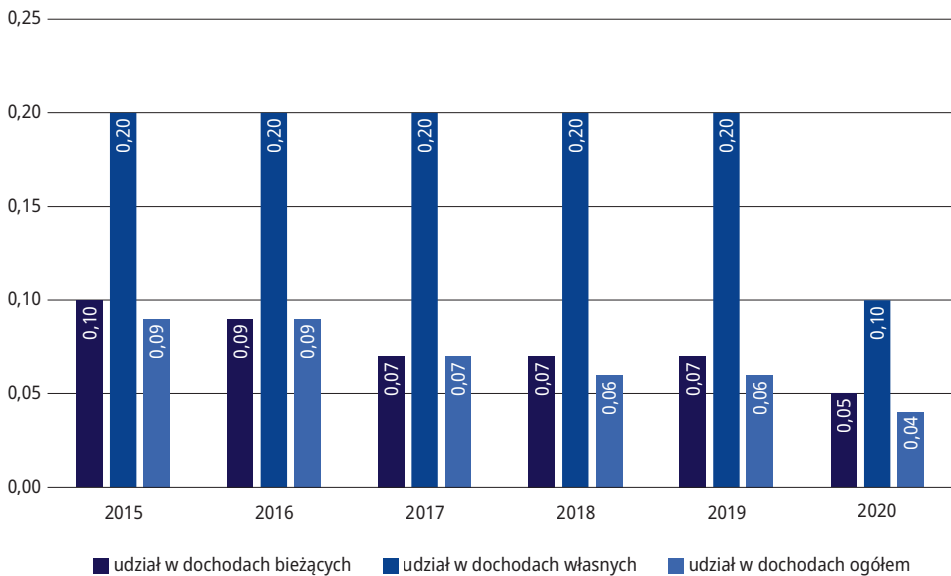
wym lub w innym miejscu, a opłata uzdrowskowa jest często pobierana przy meldowaniu się w placówce wypoczynkowej, aczkolwiek jest to sprzeczne z momentem powstania obowiązku zapłaty opłaty⁴⁸. Niska ocena wydajności systemu opłat lokalnych jest związana m.in. z wysokimi nakładami pracy (tym samym z kosztami stanowiącymi np. wynagrodzenia pracowników) w relacji do uzyskiwanych niskich dochodów, trudności w egzekucji zaległości podatkowych i braku możliwości ich wyegzekwowania. Można więc wnioskować, że ponoszone wydatki są wyższe niż uzyskane dochody z tytułu opłat.

Z punktu widzenia próby udzielenia odpowiedzi na pytanie sformułowane w tytule artykułu istotne jest również zbadanie kształtowania się wpływów z badanych opłat lokalnych. Przypomnijmy, że – jak wskazywano – w literaturze stwierdza się, że znaczenie fiskalne opłat lokalnych jest niewielkie. Na wykresie 7 przedstawiono kształtowanie się relacji wpływów z analizowanych opłat do dochodów bieżących, dochodów własnych (razem z udziałami w podatkach państwowych) i dochodów ogółem gmin wiejskich.

Z danych zaprezentowanych na wykresie 7 wynika, że w badanym okresie zmniejszył się udział dochodów z wybranych opłat lokalnych w dochodach bieżących, dochodach własnych i dochodach ogółem. Jest to niekorzystne z punktu widzenia potencjału finansowego gmin wiejskich oraz ich zdolności do spłaty i obsługi zadłużenia. Dodatkowo warto odnotować, że na podstawie sprawozdań budżetowych gmin wiejskich publikowanych przez Ministerstwo

⁴⁸ B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 288.

Wykres 7. Udział dochodów z fakultatywnych opłat lokalnych w dochodach gmin wiejskich w Polsce w latach 2015–2020 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin wiejskich opublikowanych przez Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 9 maja 2021 r.].

Finansów ustalono, iż wykonane wpływy z badanych opłat w 2020 r. były niższe od dochodów wykonanych w 2015 r. o 7,2 mln zł, tj. o 20,19%⁴⁹.

Dyskusja

Wyniki badań umożliwiają weryfikację założonych hipotez. Studia literatury oraz analiza przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych upoważniają do pozytywnej weryfikacji hipotezy, w której zakładano, że organy gminy mają szeroki zakres władztwa prawnego w odniesieniu do opłat lokalnych, a tym samym mają samodzielność finansową w kształtowaniu dochodów z tytułu danin fakultatywnych. Analogiczną konkluzję sformułował R. Kowalczyk⁵⁰. Dysponowanie władztwem prawnym umożliwia organom gmin ustanawianie i pobór fakultatywnych opłat lokalnych, decydowanie o wysokości pobieranej stawki (w granicy stawki maksymalnej), czasami także o jej różnicowaniu, określanie zwolnień pozaustawowych, decydowanie o trybie poboru, podejmowanie działań egzekucyjnych i administrowanie zebranymi dochodami. Tym

⁴⁹ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 9 maja 2021 r.]

⁵⁰ R. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 111.

samym organy gminy mogą prowadzić własną, uznaniową politykę finansową w odniesieniu do opłat lokalnych o charakterze fakultatywnym, co potwierdzają też J. Łukomska i J. Neneman⁵¹.

Ponad 55% (w 2020 r.) gmin wiejskich pobierało opłatę targową, a jedynie 9% (w 2020 r.) – opłatę od posiadania psów. W badanym okresie liczba gmin pobierających te opłaty zmalała. Opłatę miejscową pobierało tylko 7% (w 2020 r.) gmin wiejskich (ich liczba nieznacznie spadła), a opłatę uzdrowską – jedynie 1,1% tych gmin, co odpowiadało 57,1% gmin wiejskich, na których terenie znajduje się uzdrowisko. W badanym okresie nie zaobserwowano zmian w liczbie gmin nakładających tę daninę. W niewielu gminach wiejskich (niespełna 3%) jest pobierana też opłata reklamowa. Nie zaobserwowano zmian w liczbie gmin pobierających tę daninę. Na tym tle stwierdzamy, że hipoteza druga nie może być jednoznacznie zweryfikowana ani pozytywnie, ani negatywnie, można jedynie przyjąć, że została osłabiona.

Gminy wiejskie nie wykorzystują władztwa prawnego, niewiele z nich ustanawia dodatkowe opłaty (poza opłatą targową). Dlaczego tak się dzieje? Co prawda, wszystkie rozpatrywane opłaty mają charakter fakultatywny, ale w przypadku trzech istnieje obowiązek spełnienia określonych w przepisach prawnych kryteriów umożliwiających ich pobieranie. Istotnym ograniczeniem możliwości pobierania opłaty miejscowej i uzdrowskiej jest konieczność spełnienia określonych warunków wskazanych przez ustawodawcę w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. W najogólniejszym ujęciu: aby pobierać pierwszą z nich, na terenie gminy muszą istnieć miejscowości posiadające korzystne warunki klimatyczne, krajobrazowe i infrastruktura umożliwiająca pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych lub miejscowości, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskiej. Z kolei opłata uzdrowska może być pobierana tylko w tych miejscowościach, które mają status uzdrowiska (art. 17 u.p.o.l.).

Istotnym ograniczeniem możliwości pobierania opłaty reklamowej jest bezwzględny obowiązek uchwalenia przez radę gminy zasad i warunków rozmieszczania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, czyli tzw. uchwał krajobrazowych lub reklamowych, których opracowanie jest dość czasochłonne (np. trzeba pogodzić racje mieszkańców i przedsiębiorców, niektóre gminy organizują konsultacje społeczne) i trudne, bo radni nie mogą przekroczyć upoważnienia ustawowego i nie mogą dyskryminować różnych podmiotów. Opłata może być pobierana dopiero po wejściu w życie tych warunków⁵². Według danych na koniec lutego 2019 r. tylko 0,8% wszystkich gmin w Polsce podjęło takie uchwały, wśród nich są pojedyncze gminy wiejskie⁵³, np. gmina Kobylnica z województwa pomorskiego⁵⁴,

51 Por. J. Łukomska, J. Neneman, *op. cit.*, s. 52.

52 B. Pahl, *op. cit.*, s. 293.

53 M. Maszewski, *Uchwały krajobrazowe w Polsce*, 28 lutego 2019 r., <https://jetline.pl/aktualnosci/08-gmin-w-polsce-ma-uchwale-krajobrazowa-raport-na-dzien-28-lutego-2019-r>. [dostęp: 6 maja 2021 r.].

54 Uchwała nr XXXIII/270/2016 Rady Gminy Kobylnica z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie ustalania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, <http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/legalact/2016/4179/> [dostęp: 6 maja 2021 r.]; uchwała nr LV/455/2018 Rady Gminy Kobylnica z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie opłaty reklamowej, *op. cit.*

gmina Baranów z województwa wielkopolskiego (obie pobierają opłatę od 2017 r.)⁵⁵, gmina Kościelisko z województwa małopolskiego pobierająca opłatę reklamową od 1 lipca 2020 r.⁵⁶ Niektóre gminy wiejskie, np. Izabelin z województwa mazowieckiego, w 2020 r. prowadziły konsultacje społeczne dotyczące treści tzw. uchwały krajobrazowej⁵⁷, można więc podejrzewać, że w przyszłości gminy te będą pobierać opłatę reklamową.

W trzeciej hipotezie przypuszczano, że główną przesłanką nakładania opłat o charakterze fakultatywnym jest motyw fiskalny. Respondenci wskazali co prawda, że opłaty fakultatywne są pobierane przede wszystkim dlatego, że organ stanowiący podjął stosowną uchwałę, ale w tym miejscu warto byłoby zastanowić się, dlaczego w ogóle (w tym – z czyjej inicjatywy) uchwałę taką podjęto. Zdaniem autorów na tle udzielonych odpowiedzi można wnioskować, że motywem takim było dążenie do zwiększenia dochodów budżetowych. Motyw fiskalny ustanawiania opłat leży też prawdopodobnie u podstaw tego, że gminy wiejskie nie uchwalają zwolnień pozaustawowych z tytułu ustanowionych opłat. Tym samym, po wyeliminowaniu formalnego wymogu posiadania uchwały, hipotezę trzecią zweryfikowano pozytywnie. Wniosek o nakładaniu fakultatywnych danin głównie z pobudek fiskalnych jest zbieżny z ustaleniami niektórych autorów, ale tylko w odniesieniu do opłaty uzdrowiskowej⁵⁸, choć przeczy ustaleniom odnoszącym się do innych opłat⁵⁹. W przypadku opłaty uzdrowiskowej motyw ten jest zwielokrotniony, ponieważ te gminy, które wykonują zadania własne z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska i pobierają tę opłatę, otrzymują dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z opłaty uzdrowiskowej pobranej w roku poprzedzającym rok bazowy (art. 49 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym).

W hipotezie czwartej przypuszczano, że dominującą przyczyną rezygnacji z nakładania opłat o charakterze fakultatywnym jest ich niesatysfakcjonująca wydajność fiskalna. Hipotezę tę zweryfikowano negatywnie. Zdecydowana większość ankietowanych (ponad 70% odpowiedzi) podała, że badane opłaty nie są pobierane z powodu braku uchwały rady gminy, uprawniającej organ wykonawczy do jej poboru i określającej konstrukcję opłaty. Ponadto badanie wskazuje, że przedstawiciele gmin wiejskich najwyższą efektywność przypisują opłacie targowej i opłacie

55 Uchwała nr XX/162/2016 Rady Gminy Baranów z dnia 31 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Baranów opłaty reklamowej oraz określenia zasad jej ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty, <https://www.gminabaranow.pl/index.php/ogloszenia-i-komunikaty/167-informacja-o-wprowadzeniu-na-terenie-gminy-baranow-oplaty-reklamowej-przypomnienie> [dostęp: 6 maja 2021 r.].

56 Uchwała nr XIII/102/20 Rady Gminy Kościelisko z dnia 27 lutego 2019 roku w sprawie: opłaty reklamowej, <https://bip.malopolska.pl/ugkoscielisko,a,1735375,uchwala-nr-xiii10220-w-sprawie-oplaty-reklamowej.html> [dostęp: 6 maja 2021 r.].

57 <http://www.bip.izabelin.pl/art,799,obwieszczenie-w-sprawie-zasad-i-warunkow-sytuowania-objektow-malej-architektury-tablic-reklamowych-i-urzedzen-reklamowych-oraz-ogrodzen-na-terenie-gminy-izabelin> [dostęp: 6 maja 2021 r.].

58 R. Kwaśniewski, I. Majewska, *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, t. 4, nr 4, s. 97–120, <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.025>.

59 R. Kwaśniewski, M. Jurczuk, *Opłata od posiadania psów na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2016, nr 2(9), s. 15, <http://dx.doi.org/10.21784/EiZ.2016.009>.

uzdrowiskowej. Drugą najczęściej występującą przyczyną było niezadowolenie mieszkańców z powodu ustanowienia opłaty, co jest potwierdzeniem istnienia przesłanek politycznych w zarządzaniu finansami lokalnymi, na co zwracają też uwagę inny autorzy⁶⁰. Radni i wójtowie mogą dążyć do uzyskania poparcia w kolejnych wyborach (reelekcji), czemu ma sprzyjać założenie o adaptacyjnych oczekiwaniach wyborców. Oczekiwania w odniesieniu do przyszłości są formułowane na podstawie wydarzeń z przeszłości⁶¹. W przyszłości warto rozszerzyć badania o przyczynę i rok podjęcia takiej decyzji przez radę gminy, co jest istotne z punktu widzenia identyfikacji przesłanek istnienia politycznego cyklu budżetowego w samorządzie terytorialnym.

W odniesieniu do tej hipotezy należy podkreślić, że w opinii gmin wiejskich efektywność niektórych opłat lokalnych jest średnia (opłaty miejscowej i reklamowej) lub niska (opłaty od posiadania psów), co nie zachęca do podjęcia wysiłku związanego z ich ustanowieniem i poborem. Najwyższą efektywnością odznacza się opłata uzdrowiskowa, na co być może rzutuje fakt skorelowania jej z dotacją z budżetu państwa. Na taką ocenę wpływa nie tylko wysokość pobieranej stawki, lecz także kwestia natychmiastowego poboru opłat. Opłata targowa jest pobierana w momencie dokonywania sprzedaży na stoisku targowym lub w innym miejscu, a opłata uzdrowiskowa jest często pobierana niezwłocznie w chwili zameldowania, aczkolwiek jest to sprzeczne z momentem powstania obowiązku jej zapłaty⁶².

W artykule wskazano, że opłaty lokalne o charakterze fakultatywnym są niewykorzystanym źródłem dochodów gmin wiejskich. Świadczy o tym niewielka i malejąca liczba gmin pobierających te opłaty. Na przykład w 2020 r. opłatę targową pobierało mniej niż 60% gmin wiejskich, a opłatę od posiadania psów – mniej niż 10%. Nasz wniosek znajduje potwierdzenie też w zaobserwowanym spadku znaczenia fiskalnego tych danin oraz w ich malejącej dynamice, choć gminy wskazywały na fiskalne powody nakładania opłat lokalnych i ich relatywnie wysoką efektywność. Toteż w powiązaniu z wynikami badania ankietowego można stwierdzić, że istnieje przestrzeń do wykorzystania w przyszłości opłat lokalnych jako źródła finansowania zadań własnych gmin. Uchwalanie symbolicznych stawek opłat lokalnych lub rezygnacja z ich poboru zmniejszają potencjał finansowy gmin wiejskich, czyli zdolność do finansowania zadań (głównie o charakterze bieżącym). Oznacza to też, że organy gmin nie wykorzystują atrybutów przyznanej im samodzielności finansowej i pozbawiają się części dochodów publicznych. O ile rezygnacja z poboru opłat ma uzasadnienie ekonomiczne, o tyle można ją zrozumieć i zaakceptować. Jeżeli jednak główną przesłanką tej decyzji jest niezadowolenie mieszkańców, politykę w tym zakresie można ocenić jako dyskusyjną.

Możliwość podjęcia decyzji o poborze opłat, które zaliczono do fakultatywnych źródeł dochodów gmin, jest wyrazem samodzielności finansowej gmin. Spostrzeżenie to potwierdzają też inni badacze⁶³. W szczególnym czasie tzw. pandemicznego kryzysu gospodarczego niewiele

60 M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *op. cit.*, s. 80.

61 A. Alesina, G.D. Cohen, N. Roubini, *Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies*, „Economics & Politics” 1992, t. 4, nr 1, s. 3, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1992.tb00052.x>.

62 B. Pahl, *op. cit.*, s. 288.

63 Np.: P. Mańczyk, *Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 4 (133), t. 1, s. 214, <https://doi.org/10.18276/epu.2018.133/1-17>.

gmin decyduje się na pobieranie nowych opłat od 2021 r.⁶⁴ Niektóre gminy wręcz podejmują decyzję o rezygnacji z poboru niektórych opłat lokalnych (głównie opłaty targowej). Decyzję taką podjęto np. w Szczecinie. Wpłyne to na zmniejszenie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców dokonujących sprzedaży na targowiskach.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, w grudniu 2020 r. ustawodawca zdecydował, że w 2021 r. gminy nie mogą pobierać opłaty targowej. Jest to przesłanką przyznania im rekompensaty utraconych dochodów ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, którym administruje Bank Gospodarstwa Krajowego. Rekompensata przysługuje w wysokości dochodów z opłaty targowej uzyskanych w 2019 r.⁶⁵ Wspomniana rekompensata w marcu 2021 r. została przekazana na konto gmin i stanowi dochód roku bieżącego⁶⁶.

Wyniki badań są cennym źródłem informacji na temat determinant polityki finansowej gmin wiejskich, której częścią jest polityka w zakresie opłat lokalnych. Zdajemy sobie jednak sprawę, że gminy wiejskie są specyficznymi wspólnotami samorządowymi, na ich podstawie więc nie można uogólniać wniosków na całą populację gmin. Ponadto badanie wykonano pod koniec 2020 r., w czasie pandemicznego kryzysu gospodarczego, co mogło wpłynąć na sposób postrzegania zasadności i celowości zarówno utrzymywania pobieranych dotychczas danin lokalnych o charakterze fakultatywnym, jak i ich poboru w 2021 r. Jesteśmy również świadomi, że sposób odpowiedzi na pytania mógł się różnić w zależności od tego, na jakim stanowisku jest zatrudniona osoba wypełniająca ankietę i jaki jest jej staż pracy.

Zakończenie

W artykule wskazano, że opłaty lokalne o charakterze fakultatywnym są niewykorzystanym źródłem dochodów gmin wiejskich. W tym miejscu można sformułować rekomendacje, które mogłyby zmienić nastawienie gmin do pobierania omawianych danin. Niektórzy ankietowani zwracali uwagę, że nie pobierają opłat pod presją mieszkańców. W tych przypadkach sugerujemy prowadzenie kampanii informacyjnych, np. pod hasłem „Twoje pieniądze rozwijają twoją gminę”, albo informowanie o tym, jaką kwotę wydatków na konkretne cele można by ponieść, gdyby do budżetu gminy wpływały dochody z opłat lokalnych o charakterze fakultatywnym, co byłoby zgodne ze wskazaniami K. Wicksella i E. Lindahla.

64 Jedną z nielicznych jest gmina Suchy Las z województwa wielkopolskiego, choć decyzję podjęto wcześniej (uchwała nr VI/81/19 Rady Gminy Suchy Las z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie opłaty reklamowej, <http://www.bip.suchylas.pl/uchwala/631/VI-81-19/> [dostęp: 6 maja 2021 r.]).

65 Początkowo planowano, że rekompensata będzie przysługiwać tylko gminom, w których w 2019 r. dochody z opłaty targowej przekroczyły kwotę 10 tys. zł. W 2019 r. opłatę targową pobierało 1649 gmin, z tego w 53,2% dochody przekroczyły 10 tys. zł. Ostatecznie w 2021 r. łączna kwota wypłaconej rekompensaty wyniosła 139 344 638,31 zł (Ministerstwo Finansów, *Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, <https://www.gov.pl/web/finanse/srodki-z-funduszu-przeciwdzialania-covid-19> [dostęp: 9 maja 2021 r.]).

66 Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2255). Zgodnie z informacją Ministerstwa Finansów środki zostały przekazane na rachunki bankowe gmin w dniu 22 marca 2021 r.; Ministerstwo Finansów, *Środki z Funduszu...*

Istotnym ograniczeniem możliwości pobierania opłaty miejscowej i uzdrowskiej jest konieczność spełnienia warunków określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Oczywiście niemożliwe jest wykreowanie korzystnych właściwości klimatycznych i walorów krajobrazowych, ale możliwe jest stworzenie warunków umożliwiających pobyt osób na terenie gminy w celach turystycznych. Władze lokalne powinny przyjąć strategię rozwoju gminy i konsekwentnie osiągać założone w strategii cele. Polityka fiskalna jest bowiem jednym z narzędzi stymulujących rozwój społeczno-gospodarczy. Z tego względu uzasadnione jest skorelowanie prowadzonej polityki fiskalnej z celami strategicznymi rozwoju gminy. Uzyskanie maksymalnych efektów jest możliwe dzięki wykorzystaniu endogennych potencjałów rozwoju lokalnego, do których zaliczamy m.in. walory turystyczne, krajobrazowe czy środowiskowe. Opracowanie atrakcyjnej oferty turystycznej wykorzystującej wewnętrzne potencjały przyczyni się zarówno do promocji gminy (marketing terytorialny), jak i do wykorzystania źródeł finansowania rozwoju, jakimi mogą być opłata uzdrowska lub opłata miejscowa.

Zachętą do szerszego wykorzystania opłat lokalnych jako źródeł dochodów będzie uproszczenie procedur administracyjnych, zmniejszenie kosztów i ustanowienie skuteczniejszych mechanizmów egzekucji zaległości publicznoprawnych, ale również prowadzenie działań informacyjnych przez gminy w celu ukazywania korzyści z ich płacenia dla ogółu mieszkańców.

W kontekście wskazanych kierunków zmian warto także zwrócić uwagę na Rejestr Należności Publicznoprawnych, do którego mogą być zgłaszane wierzytelności przekraczające wartość czterokrotności kosztów upomnienia. Ponadto w rejestrze mogą zostać ujawnione dane dłużników, których zobowiązanie wraz z odsetkami przekracza łącznie 5000 zł⁶⁷. Jest to cenne rozwiązanie nawiązujące do Krajowego Rejestru Długów, uzasadnione jednak byłoby rozważenie obniżenia wartości zobowiązania ujawnianego w rejestrze. W ocenie autorów mogłoby to skutkować, przynajmniej w części, zwiększeniem wrażliwości społecznej mieszkańców korzystających ze wspólnej dobra publicznego w kontekście ponoszenia równomiernych obciążeń podatkowych.

Rozważania zawarte w tym opracowaniu nie wyczerpują problematyki opłat, które są fakultatywnymi źródłami dochodów gmin w Polsce. Badania podjęte przez autorów stanowią przyczynek do analizy wydajności fiskalnej źródeł dochodów własnych gmin, co w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej wywołanej przez pandemię COVID-19 jest istotne z punktu widzenia zdolności do finansowania zadań własnych przez JST. Bardziej zaawansowane dociekania mogłyby się ogniskować wokół następujących pytań: Jaka jest relacja dochodów z opłat lokalnych do nadwyżki operacyjnej? Czy istnieje związek między wprowadzeniem opłaty a obniżeniem stawek podatków lokalnych? Czy zmiana polityki gospodarczej rządu ma wpływ na zachowania przedsiębiorców dokonujących sprzedaży na targowiskach, a tym samym na efektywność opłat? Jaki wpływ na ustalenia poczynione w tym artykule będzie miał pandemiczny kryzys gospodarczy? Badania autorów stanowią też asumpt do wzrostu zainteresowania wewnętrznym potencjałem JST, tzn. grupą endogennych czynników wpływających na rozwój poszczególnych społeczności lokalnych.

⁶⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2020, poz. 1427, ze zm.) – rozdział 1a.

Bibliografia

- Adam L., Mazurkiewicz M., *Oplaty [w:] System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 3, *Instytucje budżetowe*, cz. 2, *Dochody i wydatki budżetu*, red. M. Weralski, Ossolineum, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1985.
- Alesina A., Cohen G.D., Roubini N., *Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies*, „Economics & Politics” 1992, t. 4, nr 1, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1992.tb00052.x>.
- Barro R.J., *Are Government Bonds Net Wealth?*, „Journal of Political Economy” 1974, t. 82, nr 6, <https://doi.org/10.1086/260266>.
- Będzieszak M., *Fees and user charges in large Polish cities*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 4(54).
- Będzieszak M., *Fees and User Charges in Public Finance. Evidence from Selected OECD Countries*, „Zarządzanie Publiczne” 2019, nr 4(48), <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.19.021.11941>.
- Będzieszak M., *Oplaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404 [Finanse samorządu terytorialnego, red. L. Patrzalek, H. Kociemska], <https://doi.org/10.15611/pn.2015.404.01>.
- Bogucka M., *Ustalenie potencjału dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, „Ekspertyzy i Opracowania” 2018, nr 46.
- Borge L.E., *Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments*, „Regional Science and Urban Economics” 2000, t. 30(6).
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Bury P., *Ewolucja opłat gminnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009, nr 46 [Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce].
- Dafflon B., *Panorama des impôts en Suisse. Du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?*, „Domaine Public” 2014, nr 2058, <https://www.domainepublic.ch/articles/26730>; cyt. za: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 2(64).
- Filipiak B.Z., *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 1(79), <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.79-51>.
- Filipiak B.Z., *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 1, <https://doi.org/10.18276/frfu.2015.76/1-19>.
- Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, red. C. Kosikowski, J.M. Sałachna, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Gliniecka J., *Oplaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Gliniecka J., *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001.
- Kańduła S., *Oplata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4.
- Kańduła S., Śmiechowicz J., *Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2016, t. 50, nr 1, <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.735>.
- Kańduła S., Tomaszewska K., *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako dochód gmin. Analiza jednego przypadku [w:] Trzy dekady samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Brzozowska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019.

- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kowal J., *Metody statystyczne w badaniach sondażowych rynku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Kowalczyk R., *Finansowo-prawne instrumenty kształtowania niepodatkowych dochodów własnych gmin o charakterze publicznoprawnym*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, seria e-Monografie nr 131, Wrocław 2019, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101629>.
- Kwaśniewski R., Jurczuk M., *Opłata od posiadania psów na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2016, nr 2(9), <http://dx.doi.org/10.21784/EiZ.2016.009>.
- Kwaśniewski R., Majewska I., *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, t. 4, nr 4, <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.025>.
- Lissowski G., Haman J., Jasiński M., *Podstawy statystyki dla socjologów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Łukomska J., Neneman J., *Local Taxes and Fees as a Source of Revenue for Polish Municipalities: Substitutes or Complements?*, „Financial Internet Quarterly. e-Finanse” 2018, t. 14, nr 3, <https://doi.org/10.2478/fiqf-2018-0019>.
- Malinowski S., *Ku nowoczesności – CAWI jako metoda badawcza w naukach o obronności – wybrane zagadnienia*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2012, R. 2, nr 3.
- Mańczyk P., *Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 4(133), t. 1, <https://doi.org/10.18276/epu.2018.133/1-17>.
- Maszewski M., *Uchwały krajobrazowe w Polsce*, 28 lutego 2019 r., <https://jetline.pl/aktualnosci/08-gmin-w-polsce-ma-uchwale-krajobrazowa-raport-na-dzien-28-lutego-2019-r>.
- Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Patrzalek L., Poniatowicz M., Guziejewska B., Kańduła S., *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014.
- Swianiewicz P., Kurniewicz A., *Cykl polityczny w opłatach za lokalne usługi publiczne w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 2(72), <https://doi.org/10.7366/1509499527204>.
- Sygut E., *Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 346 [*Finanse publiczne*].
- Śmiechowicz J., *Stabilność dochodów gmin w kontekście ich władztwa podatkowego i fakultatywności opłat lokalnych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 294.
- Tiebout Ch.M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, t. 64, nr 5.

Sprawozdania, uchwały, dokumenty

- Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>.
- Ministerstwo Finansów, *Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, <https://www.gov.pl/web/finanse/srodki-z-funduszu-przeciwdzialania-covid-19>.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

Uchwała nr XX/162/2016 Rady Gminy Baranów z dnia 31 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Baranów opłaty reklamowej oraz określenia zasad jej ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty, <https://www.gminabaranow.pl/index.php/ogloszenia-i-komunikaty/167-informacja-o-wprowadzeniu-na-terenie-gminy-baranow-oplaty-reklamowej-przypomnienie>.

Uchwała nr XXXIII/270/2016 Rady Gminy Kobylnica z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie ustalania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, <http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/legalact/2016/4179/>.

Uchwała nr LV/455/2018 Rady Gminy Kobylnica z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie opłaty reklamowej, <http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/legalact/2018/2440>.

Uchwała nr XIII/102/20 Rady Gminy Kościelisko z dnia 27 lutego 2019 roku w sprawie: opłaty reklamowej, <https://bip.malopolska.pl/ugkoscielisko,a,1735375,uchwala-nr-xiii10220-w-sprawie-oplaty-reklamowej.html>.

Uchwała nr VI/81/19 Rady Gminy Suchy Las z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie opłaty reklamowej, <http://www.bip.suchylas.pl/uchwala/631/VI-81-19/>.

<http://www.bip.izabelin.pl/art,799,obwieszczenie-w-sprawie-zasad-i-warunkow-sytuowania-objektow-malej-architektury-tablic-reklamowych-i-urzedzen-reklamowych-oraz-ogrodzen-na-terenie-gminy-izabelin>.

Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, z uwzględnieniem Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2020, poz. 1427, ze zm.).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2019, poz. 1170, ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020, poz. 1990, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2021, poz. 741, ze zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 2020, poz. 1662, ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2020, poz. 1064, ze zm.).

Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2255).