Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

DOI:10.17951/h.2016.50.1.735

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. L, 1 SECTIO H 2016

*Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu. Wydział Ekonomii
**Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wydział Ekonomiczny

SŁAWOMIRA KAŃDUŁA*, JOANNA ŚMIECHOWICZ**

s.kandula@ue.poznan.pl, joanna.smiechowicz@poczta.umcs.lublin.pl

Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych

Local Taxes and Fees in the Context of the Intercommunal Inequality of Revenues

Słowa kluczowe: podatki lokalne; opłaty lokalne; dochody gmin; nierówności dochodowe; samorząd terytorialny

Keywords: local taxes; local fees; municipal revenues; revenue inequality; local self-governments

Kod JEL: H21; H71; H72

Wstęp

Uwzględnienie w systemie finansowania gmin dochodów własnych jest jednym z filarów ich samodzielności finansowej. Jednak nierównomierne rozmieszczenie źródeł tych dochodów[1], w tym związanych z podatkami i opłatami lokalnymi, oraz ich zróżnicowana wydajność ujawniająca się nie tylko w odniesieniu do poszczególnych typów gmin (tj. wiejskich, miejskich, miejsko-wiejskich, miast na prawach powiatu), ale również w przekroju terytorialnym, przyczyniają się do powstawania

[1] W 2013 r. dochody na mieszkańca gmin wiejskich wahały się w przedziale od 2226 zł do 45 832 zł, przy średniej dla kraju 3223 zł; dla gmin miejsko-wiejskich – w przedziale 2203 zł do 29 575 zł, przy średniej 3052 zł; dla gmin miejskich – w przedziale od 2194 zł do 20 529, przy średniej 2942 zł. Analizując terytorialne zróżnicowanie dochodów *per capita* z podatków i opłat lokalnych, należy stwierdzić, że były one najwyższe w gminach województwa zachodniopomorskiego i wynosiły 848 zł, a najniższe – w gminach województwa małopolskiego, gdzie osiągnęły poziom zaledwie 420 zł [KR RIO, 2014, s. 245, 274].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

różnic w wysokości dochodów własnych gmin na mieszkańca. Tę niekorzystną sytuację potęguje konstrukcja podatków i opłat lokalnych oraz wykorzystywanie przez gminy uprawnień do oddziaływania na nią.

Celem artykułu jest ocena wybranych uregulowań prawnych odnoszących się do niektórych podatków lokalnych (tj. podatku od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego, leśnego) oraz opłat lokalnych (targowej, miejscowej i uzdrowiskowej) zarówno już obowiązujących, jak i przewidzianych w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. zmieniającej ustawę o samorządzie gminnym i niektóre inne ustawy oraz w ustawie z dnia 23 lipca 2015 r. zmieniającej ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, z punktu widzenia powstawania i wyrównywania nierówności w dochodach własnych gmin w Polsce. W opracowaniu wykorzystano dane dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów dotyczące wykonania dochodów własnych gmin w 2004, 2006, 2008, 2010 r. i w okresie 2012–2014, a także skutków finansowych wykorzystywanego przez gminy władztwa podatkowego w 2004 i 2013 r.

1. Zakres władztwa podatkowego gmin w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych oraz ich rola w kształtowaniu dochodów własnych tych jednostek

Podatki i opłaty lokalne stanowią bardzo ważne źródło dochodów gmin z co najmniej dwóch względów. Po pierwsze, określone ustawowo kompetencje gmin w zakresie kształtowania elementów konstrukcji tych danin pozwalają im, przynajmniej teoretycznie i w ograniczonym zakresie, na kreowanie własnej polityki podatkowej i uwzględnianie tym samym specyficznych potrzeb poszczególnych jednostek oraz możliwości finansowych ich mieszkańców. Po drugie, jako grupa dochodów, podatki i opłaty lokalne mają dosyć wysoki udział w dochodach ogółem. Strukturę dochodów własnych gmin zaprezentowano w tab. 1.

Tab. 1. Struktura dochodów własnych gmin (bez miast na prawach powiatu) w wybranych latach w %

Wyszczególnienie	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2014
Razem dochody własne, z tego:	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
udział w CIT	2,05	2,05	2,27	1,91	2,16	1,93	1,68
udział w PIT	28,11	30,07	34,74	31,24	33,07	33,27	33,52
podatek rolny	4,66	3,25	3,92	3,02	4,15	4,24	3,90
podatek od nieruchomości	33,43	29,66	26,12	28,08	29,04	29,34	28,37
podatek leśny	0,61	0,61	0,56	0,51	0,61	0,58	0,50
podatek od środków transportowych	1,86	1,74	1,68	1,74	1,71	1,66	1,60
opłata targowa	0,78	0,59	0,48	0,44	0,40	0,36	0,34
pozostałe dochody własne	28,50	32,04	30,22	33,06	28,85	28,62	30,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rada Ministrów, 2005; Rada Ministrów, 2007; Rada Ministrów, 2009; Rada Ministrów, 2011; Rada Ministrów, 2013; Rada Ministrów, 2014; Rada Ministrów, 2015].

W 2004 i 2006 r. w dochodach własnych gmin dominowały wpływy z podatków lokalnych, które stanowiły 41,3% oraz 35,8% tych dochodów. W późniejszym okre-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

sie, wraz z podnoszeniem udziału procentowego w podatku PIT, najwięcej środków zapewniały udziały w podatkach państwowych.

Najwydajniejszym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości, który stanowi ok. 30% dochodów własnych gmin. Jego cechą jest naliczanie podatku od powierzchni nieruchomości zlokalizowanych na terenie danej gminy (poza budowlami). Miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wysoko zurbanizowane gminy wiejskie gromadzą z jego tytułu wyższe dochody niż gminy typowo rolnicze. Wynika to nie tylko z wyższego stopnia ich zagospodarowania, ale również z tego, że potencjalnie w tych gminach znajduje się więcej nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, opodatkowanych wyższą stawką niż nieruchomości mieszkalne.

Pozostałe dwa podatki powierzchniowe, czyli podatek rolny i podatek leśny, stanowią odpowiednio ok. 4% i 0,6% dochodów własnych gmin. Pierwszy z nich można uznać za ważne źródło dochodów gmin wiejskich, a drugi – gmin, na terenie których znajdują się duże kompleksy lasów wykorzystywanych gospodarczo. Wysokość podatku rolnego jest związana z hektarem przeliczeniowym, który ma odzwierciedlać zróżnicowaną dochodowość gospodarstw rolnych. Jednostka ta pozwala na zróżnicowanie ciężaru podatkowego i dostosowanie go do warunków naturalnych i ekonomicznych w danej gminie.

Podatek leśny jest podobny do podatku rolnego pod względem charakteru i konstrukcji. Jego wysokość jest uzależniona od powierzchni lasu oraz stawki, która za jeden hektar stanowi równowartość pieniężną 0,220 m^3 drewna obliczoną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa[2].

Podatek od środków transportowych stanowi ok. 1,7% dochodów gmin i jest pobierany od środków transportowych wykorzystywanych głównie do prowadzenia działalności gospodarczej. Zakres przedmiotowy tego podatku sugeruje, że może być on podatny na zmiany sytuacji gospodarczej. W literaturze ocenia się jednak, że jest stabilnym źródłem dochodów gmin [Skica, Kiebała, Wołowiec, 2011, s. 124].

Najistotniejszym przejawem władztwa podatkowego gmin jest możliwość oddziaływania na wysokość stawek podatków lokalnych, przy czym kompetencje ich organów uchwałodawczych sprowadzają się do ewentualnego obniżenia stawek maksymalnych (w odniesieniu do najcięższych środków transportowych do poziomu stawki minimalnej) i – jak ma to miejsce w podatku od nieruchomości – różnicowania ich w przekroju przedmiotów opodatkowania. W przypadku tej daniny oraz podatku od środków transportowych stawki maksymalne są określone przez ustawodawcę i corocznie waloryzowane wskaźnikiem inflacji. Z kolei stawki podatku rolnego i leśnego nawiązują do średnich cen rynkowych skupu żyta oraz drewna i w związku z tym w kolejnych latach czasami dość istotnie różnią się, co przy ich spadku ma negatywne konsekwencje dla budżetów gmin. Ustalenie górnego pułapu

[2] Przy obliczaniu wspomnianej ceny nie uwzględnia się należnego podatku od towarów i usług, a w odniesieniu do lasów ochronnych oraz lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych stawkę podatku obniża się o 50% do końca 2015 r.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

obciążeń podatkowych ma chronić interesy podatników, ale dla gmin nie jest korzystne. Powiązanie podatku z kształtowaną przez mechanizm rynkowy ceną sprzedaży drewna spowodowało jednak zarówno niestabilność obciążenia podatkowego dla podatników, jak i dochodów z tego podatku [Miszczuk, 2009, s. 82].

Wykorzystywanie przez gminy uprawnień do kształtowania stawek podatkowych zawsze ma negatywne konsekwencje dla ich budżetów (w krótkim okresie), a ubytek ten nie jest uwzględniany przy obliczaniu części wyrównawczej subwencji ogólnej. Wskaźnik dochodów podatkowych gmin, będący głównym kryterium przyznawania tej części, jest obliczany na podstawie stawek maksymalnych, co prowadzi do powiększania ich rzeczywistych dochodów podatkowych i skutkuje obniżeniem tej części subwencji. Tymczasem strona samorządowa podkreśla, że w odniesieniu do podatku od nieruchomości w gminach małych i wiejskich niemożliwe jest zastosowanie stawek ustawowych, ponieważ jedne z nich są za wysokie (stawki od budynków związanych z działalnością gospodarczą, od garaży i od pozostałych gruntów, tzw. działek przydomowych), inne zaś zbyt niskie. W związku z tym postuluje się zamianę stawek maksymalnych na minimalne lub referencyjne [Gniadkowski, 2014, s. 21]. Wskaźnik dochodów podatkowych oblicza się, uwzględniając średnie ceny skupu żyta i sprzedaży drewna, co prowadzi do ich zawyżenia w stosunku do rzeczywistych na potrzeby ustalenia części wyrównawczej subwencji.

W odniesieniu do wszystkich podatków lokalnych organy uchwałodawcze gminy mają kompetencje uprawniające do wprowadzania innych zwolnień przedmiotowych niż przewidziane w ustawach będących podstawą ich pobierania (w podatku od środków transportowych uprawnienie to nie obejmuje najcięższych pojazdów), a organ wykonawczy do udzielania ulg na wniosek podatnika. W zakresie podatków powierzchniowych dodatkowo rada gminy może zarządzić pobór podatku od osób fizycznych w drodze inkasa, określając przy tym inkasentów i ich wynagrodzenie, ma też uprawnienia do ustalenia wzorów deklaracji podatkowych. Konsekwencje tych działań również nie są uwzględniane we wskaźniku dochodów podatkowych gmin, tzn. do dochodów gmin zalicza się też skutki finansowe wynikające z udzielania tych zwolnień i ulg.

Opłaty lokalne pobierane na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowią znikomą część dochodów własnych gmin, trudno jest więc uznać tę grupę danin za wydajną fiskalnie. Największą rolę spośród nich odgrywa opłata targowa (zapewnia ona ok. 71,5% wpływów z opłat lokalnych) [*Rządowy projekt ustawy…*, 2014, s. 72], chociaż należy zauważyć, że na przestrzeni lat jej znaczenie wyraźnie zmniejszyło się i w 2013 r. stanowiła zaledwie 0,4% dochodów własnych gmin. Jest ona pobierana w związku z dokonywaniem sprzedaży na targowiskach, przy czym targowiskiem jest każde miejsce, w którym prowadzona jest sprzedaż, z wyjątkiem budynków lub ich części[3]. Spadek wpływów z rozpatrywanej opłaty można wiązać ze

[3] Nie pobiera się jej także od podatników podatku od nieruchomości z tytułu nieruchomości położonych na targowiskach.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego, ale może on wynikać także z innych uwarunkowań [por. Sekuła, 2010, s. 275].

Opłaty miejscowa i uzdrowiskowa z założenia są pobierane tylko przez niektóre gminy, charakteryzujące się określonymi walorami, i ze swojej istoty przyczyniają się do różnicowania ich dochodów. Jedynie w przypadku niektórych gmin, o nasilonym ruchu turystycznym bądź związanym z lecznictwem uzdrowiskowym, opłaty te mogą stanowić ważne źródło dochodów. Chociaż maksymalne stawki opłaty uzdrowiskowej są wyższe niż miejscowej, to jednak tej drugiej przypisuje się większe znaczenie. Sytuacja ta wynika zapewne z większej liczby gmin uprawnionych do jej pobierania niż drugiej z opłat. Oceniając wydajność fiskalną obydwu tych danin, należy jednak stwierdzić, że więcej, bo 15,7% całości wpływów z opłat lokalnych, zapewnia opłata uzdrowiskowa, podczas gdy miejscowa tylko 9,6% [*Rządowy projekt ustawy*..., 2014, s. 72].

W odniesieniu do opłaty targowej, miejscowej i uzdrowiskowej rada gminy ma prawo do określania wysokości stawek, które nie mogą przekroczyć stawek maksymalnych oraz do ustanowienia zwolnień przedmiotowych innych niż przewidziane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Rada określa też zasady ustalania i poboru tych opłat, ma możliwość zarządzenia ich poboru w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości ich wynagrodzenia. Organowi wykonawczemu przysługują kompetencje w zakresie przyznawania ulg na wniosek podatnika.

Środki uzyskiwane przez gminy z opłaty od posiadania psów są w zasadzie niezauważalne w ich budżetach, a część z nich w ogóle tego świadczenia nie pobiera, gdyż ma ono fakultatywny charakter. Taki sam charakter ma opłata reklamowa, która może być pobierana przez gminy od 11 września 2015 r. Należy się spodziewać, że będzie ona pobierana głównie w gminach miejskich, szczególnie w miastach na prawach powiatu.

2. Finansowe konsekwencje polityki podatkowej gmin

Organy gmin chętnie wykorzystują swoje uprawnienia i aktywnie prowadzą politykę podatkową, co skutkuje coraz większym ubytkiem ich dochodów. Ubytek wynikający z obniżania stawek jest najbardziej dotkliwy w gminach województwa lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego[4], a więc położonych w południowo-wschodniej części państwa. Są wśród nich głównie gminy o charakterze rolniczym [np. KR RIO, 2014, s. 248−250]. Rodzaj prowadzonej polityki ma wpływ na wysokość dochodów budżetowych w danym roku oraz w latach następnych i w konsekwencji różnicuje dochody własne gmin na mieszkańca. Dane na ten temat z 2004 i 2013 r. przedstawiono w tab. 2.

[4] Konkluzja ta odnosi się do łącznego ubytku dochodów na skutek obniżenia stawek podatku od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

Tab. 2. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych i udzielenia ulg w gminach w 2004 i 2013 r.

Wyszczególnienie	Łączny ubytek w mln zł		Relacje ubytku dochodów do dochodów własnych w %					
			łącznie		obniżenie stawek		udzielone ulgi	
	2004	2013	2004	2013	2004	2013	2004	2013
Gminy ogółem, z tego:	2013,1	4013,2	10,3	10,4	7,0	8,1	3,3	2,3
miejskie	471,2	640,5	7,9	5,9	4,8	4,6	3,1	1,3
miejsko-wiejskie	738,9	1403,5	11,3	10,5	7,7	8,3	3,6	2,2
wiejskie	803,0	1969,2	11,6	13,8	8,3	10,6	3,3	3,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rada Ministrów, 2005, s. 92−92; Rada Ministrów, 2014, s. 110−111; KR RIO, 2005, s. 180; KR RIO, 2014, s. 248].

Decyzje podjęte przez organy gminy, odnoszące się do obniżenia górnych stawek podatkowych, ustanowienia ulg, w tym zwolnień przedmiotowych, spowodowały, że dochody gmin były w 2013 r. niższe o 4013,2 mln zł od możliwych do uzyskania, co stanowiło 10,4% ich dochodów własnych (więcej o 0,1 p.p. w porównaniu z 2004 r.). We wszystkich typach gmin większy ubytek dochodów (ok. 689% łącznego ubytku w 2004 r. i ok. 78% w 2013 r.) wiąże się z uchwalaniem niższych stawek podatkowych. W 2013 r. statystyczna gmina miała dochody własne niższe o 1,7 mln zł od możliwych do uzyskania.

Można wskazać pewne tendencje charakteryzujące wykorzystywanie przez gminy władztwa dochodowego w latach 2004–2013. Łączny ubytek dochodów wszystkich gmin utrzymuje się na poziomie ok. 10% dochodów własnych, pewne różnice nastąpiły w poszczególnych ich typach. Najwyższy ubytek dochodów z tytułu obniżania górnych stawek podatkowych występuje we wpływach z podatków od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych. Obniżanie górnych stawek podatkowych i ustanawianie ulg w największym stopniu zmniejsza dochody gmin wiejskich. Najbardziej skutki tego odczuwają gminy z województwa lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego (w niektórych latach także warmińsko-mazurskiego). W najmniejszym stopniu skutki obniżenia stawek podatkowych dotykają gminy województwa dolnośląskiego, śląskiego i pomorskiego. Podjęte uchwały i wydane decyzje w sprawach ulg w największym stopniu wpłynęły na zmniejszenie dochodów gmin wiejskich, powodując ubytek dochodów własnych głównie w gminach województwa lubelskiego, podlaskiego i podkarpackiego (niekiedy także lubuskiego), a najmniejszy w gminach województwa śląskiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego (niekiedy też mazowieckiego i łódzkiego). Rozpatrując łączny ubytek dochodów, według danych za 2013 r., podjęte uchwały i wydane decyzje w największym stopniu obniżyły dochody własne gmin województwa lubelskiego (21,6%), podkarpackiego (15,0%) oraz świętokrzyskiego (13,3%), a w najmniejszym w gminach województwa dolnośląskiego (5,6%), śląskiego (6,7%) i pomorskiego (7,5%) [KR RIO, 2014, s. 248–250].

Skutki finansowe udzielonych przez organy gmin ulg, odroczeń i zwolnień oraz obniżenia górnych stawek podatkowych w latach 2004−2013 nie są i nie mogą być uwzględniane przy obliczaniu ich dochodów podatkowych. W przeciwnym razie

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

środki wyrównawcze przekazywane z budżetu państwa oraz budżetów gmin relatywnie bogatszych refundowałyby gminom skutki decyzji ich organów, co rodziłoby pokusę maksymalnego obniżania dochodów własnych [Dafflon, 2012, s. 144].

3. Zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych i ich potencjalny wpływ na pogłębianie się międzygminnych dysproporcji w dochodach

Uchwalona dnia 25 czerwca 2015 r. ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw oraz ustawa z dnia 23 lipca 2015 r. zmieniająca ustawę o podatkach i opłatach lokalnych zawierają szereg regulacji, które w istotny sposób mogą wpłynąć na sytuację dochodową gmin. Ze względu na temat opracowania i jego ograniczone ramy uwaga zostanie skupiona na skutkach, jakie wyżej wymienione akty prawne mogą wywołać w odniesieniu do dochodów gmin z wybranych podatków i opłat lokalnych. Modyfikacja przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ma zróżnicowane znaczenie dla poszczególnych jednostek. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że od 1 stycznia 2016 r. pobieranie opłaty targowej, miejscowej i uzdrowiskowej będzie uzależnione od decyzji rady gminy. Ustawodawca, biorąc pod uwagę stosunkowo niewielkie wpływy uzyskiwane przez niektóre gminy z tego tytułu oraz uciążliwość i dość wysokie koszty poboru tych opłat, pozostawił radzie gminy, tak jak ma to miejsce w przypadku opłaty od posiadania psów i opłaty reklamowej, prawo do zdecydowania, czy dana opłata będzie pobierana na terenie gminy, czy też nie. O ile opłata targowa ma obecnie charakter powszechny i wszystkie gminy będą się musiały odnieść do kwestii opodatkowania sprzedaży na targowiskach położonych na ich terenie, o tyle do pobierania opłat miejscowych i uzdrowiskowych uprawnione są tylko niektóre jednostki i zapewne wiele z nich chętnie zrezygnuje z ich poboru z uwagi na małe wpływy do budżetu. Jak wynika z uzasadnienia do projektu omawianej ustawy, w 118 gminach z 243 uprawnionych do pobierania opłaty miejscowej dochody z jej tytułu nie przekroczyły 10 tys. zł [*Rządowy projekt ustawy*..., 2014, s. 72]. Prawdopodobnie niektóre gminy, zapewne te najbardziej atrakcyjne pod względem turystycznym i cenione ze względu na walory uzdrowiskowe, będą stosowały politykę nakierowaną na maksymalizację dochodów pozyskiwanych z tego źródła choćby z uwagi na fakt, że danina obciąża osoby przyjezdne, a nie mieszkańców. Zastosowanie w praktyce nowych regulacji ujawni również, które gminy chcą naprawdę czerpać dochody z opodatkowania sprzedaży na targowiskach i w ich przypadku możemy się spodziewać stosowania stosunkowo wysokich opłat oraz regularnego ich pobierania. Większość jednak prawdopodobnie zrezygnuje z pobierania tej daniny, bowiem prawie w połowie gmin wpływy z opłaty targowej wynosiły w 2012 r. mniej niż 10 tys. zł, a 124 jednostki nie otrzymały z tego źródła żadnych dochodów [*Rządowy projekt ustawy*..., 2014, s. 72].

Zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych z całą pewnością przyczynią się do pogłębienia dysproporcji w dochodach gmin na mieszkańca, chociaż ich finan-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

sowe konsekwencje nie będą prawdopodobnie zbyt poważne z uwagi na generalnie niską wydajność fiskalną tych źródeł dochodów. W przypadku wielu gmin nowe przepisy będą sankcjonowały prawnie istniejący stan faktyczny.

Należy podkreślić, że wpływy z rozpatrywanych opłat lokalnych nie są uwzględniane przy kalkulowaniu subwencji ogólnej, dlatego ubytki w dochodach – powstające w efekcie niepodjęcia przez radę gminy decyzji o ich pobieraniu – nie będą miały wpływu na wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej.

Omawiając wpływ zmian wprowadzanych do wyżej wymienionej ustawy, nie można pominąć bardzo ważnej i od dłuższego czasu sygnalizowanej kwestii negatywnych konsekwencji opodatkowania gruntów i budynków będących własnością gminy. Objęcie tego rodzaju nieruchomości zwolnieniem (z uzasadnionymi wyjątkami) wywoła pozytywny efekt w postaci zmniejszenia „fałszywych" nierówności w dochodach gmin na mieszkańca. Dotychczas gminy były zmuszone do płacenia od powyższych nieruchomości podatku na swoją rzecz. Równocześnie ponosiły więc wydatek i otrzymywały dochód, który uwzględniano we wskaźniku dochodów podatkowych i przy obliczaniu należnej gminie subwencji, co mogło prowadzić do zaniżenia należnej gminie części wyrównawczej subwencji ogólnej. Wysokość dochodów osiąganych z tego opodatkowania przez gminy różniła się w zależności od ich charakteru i wielkości zasobów. W ocenie Krajowej Rady RIO w niektórych przypadkach mogły to być kwoty niebagatelne, „sięgające w skali całego kraju milionów złotych wirtualnych dochodów i wirtualnych wydatków" [KR RIO, 2014, s. 147−148].

Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza uregulowań prawnych, w oparciu o które pobierane są podatki i opłaty lokalne, oraz ocena praktycznego ich zastosowania skłania do konkluzji, że przyjęte w Polsce rozwiązania nie są optymalne. Pomiędzy poszczególnymi jednostkami ujawniają się bowiem wyraźne różnice w wysokości dochodów własnych na mieszkańca, a ich źródłem są w pewnej mierze, stanowiące ważną część tych dochodów, podatki i opłaty lokalne. Wpływa na to szereg czynników, a wśród nich: 1) zasady podziału dochodów pochodzących z poboru podatków i opłat lokalnych opierające się na kryterium lokalizacji bazy podatkowej, tzn. miejsca położenia przedmiotu opodatkowania i miejsca zamieszkania (lub siedziby podatnika) [Niezgoda, 2012, s. 179], 2) konstrukcja podatków i opłat lokalnych, która sprawia, że niektóre gminy są bardziej uprzywilejowane podatkowo niż inne, 3) kreowanie własnej polityki podatkowej (w tym decydowanie o pobieraniu bądź niepobieraniu opłat fakultatywnych), której finansowe skutki w krótkim okresie zawsze są negatywne [por. Śmiechowicz, 2013, s. 461] i nie są korygowane zwiększoną subwencją z budżetu państwa. Ważniejszym źródłem zróżnicowań lokalnych są wprawdzie uwarunkowania ekonomiczne, ale rozwiązania

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

prawne i lokalna polityka podatkowa także „stymulują" powstawanie międzygminnych nierówności dochodowych.

W polskich realiach wykorzystywanie przez część gmin władztwa podatkowego jest wymuszone przez specyficzne dla nich uwarunkowania społeczne oraz ekonomiczne i nie wynika z dążenia tych jednostek do osiągania przy pomocy danin publicznych zakładanych przez siebie efektów w postaci np. rozwoju gospodarczego. Uwaga ta dotyczy głównie ubogich gmin, często położonych we wschodniej i południowo-wschodniej części kraju, które w ten sposób pogłębiają swoje problemy finansowe. Taka sytuacja stanowi dla nich zagrożenie, gdyż katalog stawianych przed gminami zadań jest jednolity, a większość ich powinności ma charakter obligatoryjny, zmusza więc gminy do ciągłego poszukiwania oszczędności i rezygnacji z podejmowania zadań fakultatywnych. Dodać także należy, że motywem obniżania stawek i wprowadzania ulg mogą być względy polityczne.

Bibliografia

Dafflon B., *Solidarity and the Design of Equalization: Setting Out the Issues*, "eJournal of Tax Research" 2012, Vol. 10, No. 1.

Gniadkowski A., *System podatkowy jest demotywujący. Rozmowa z Eugeniuszem Gołembiowskim, burmistrzem Kowala*, „Wspólnota" 2014, nr 9/1145.

KR RIO, *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004*, Warszawa 2005.

KR RIO, *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, Warszawa 2014.

Miszczuk M., *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, LEX, Warszawa 2012.

Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za lata 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2013. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2005–2015.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, Druk 2656, Sejm RP 2014.

Sekuła A., *Dochody gmin z tytułu opłat*, [w:] S. Korenik, A. Dybała (red.), *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 101, Wrocław 2010.

Skica T., Kiebała A., Wołowiec T., S*tymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2011, nr 2(44).

Śmiechowicz J., *Zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości jako instrument wspierania lokalnej przedsiębiorczości*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. 5: *Przedsiębiorczość. Aspekty prawne*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2013.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 849).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 513).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. zmieniająca ustawę o samorządzie gminnym i niektóre inne ustawy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1045).

Ustawa z dnia 23 lipca 2015 r. zmieniająca ustawę o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1283).

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 07:01:53

Local Taxes and Fees in the Context of the Intercommunal Inequality of Revenues

The level of revenues *per capita* of municipalities varies greatly on Polish territory. One of the reasons for this is the uneven siting of own income sources, including those from local taxes and fees, as well as their varied performance manifesting itself not only in relation to specific types of units, but also in territorial aspect. The construction of local taxes and fees which allows some municipalities to draw much higher revenues from levies than other units also contributes to disparities in the size of revenues *per capita*. The aim of the article is to evaluate legislations which refer to local taxes and fees in the context of formation of municipal revenues in Poland and reduction of disparities on their level. The study shows the share of local taxes and fees in municipalities' own revenues and financial consequences of use of their taxing power.

Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych

Wysokość dochodów, jakimi dysponują gminy w przeliczeniu na mieszkańca, znacznie się różni na obszarze Polski. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest nierównomierne rozmieszczenie źródeł dochodów własnych, w tym pochodzących z podatków i opłat lokalnych, oraz ich zróżnicowana wydajność ujawniająca się nie tylko w odniesieniu do poszczególnych typów jednostek, ale również w aspekcie terytorialnym. Do dysproporcji w wielkości dochodów *per capita* przyczynia się także sama konstrukcja podatków i opłat lokalnych, która sprawia, że niektóre gminy czerpią z tych danin znacznie wyższe dochody niż pozostałe jednostki. Celem artykułu jest ocena obowiązujących i wprowadzanych z początkiem 2016 r. uregulowań prawnych w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych z punktu widzenia powstawania i wyrównywania nierówności w dochodach podatkowych gmin w Polsce. W opracowaniu przedstawiono udział podatków i opłat lokalnych w dochodach własnych i finansowe skutki wykorzystywania w odniesieniu do nich władztwa podatkowego przez gminy.