

Piotr Kobylski

OPLĄTY SAMORZĄDOWE. WYBRANE ZAGADNIENIA

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone zagadnieniu opłat samorządowych. Należy podkreślić, iż minęła trzydziesta rocznica reaktywacji jednostek samorządu terytorialnego, samodzielnych i niezależnych od państwa związków publicznoprawnych. Generalnie trzeba zauważyć, iż przemiany które nastąpiły w ostatnich latach dotyczą w istotnym zakresie finansowania samorządu terytorialnego. Otóż, warto wskazać, iż ustawodawca pochylił się nad zagadnieniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego¹, finansów publicznych² oraz podatków i opłat lokalnych³. Z uwagi na przedmiot niniejszej pracy, ostatnia z regulacji zostanie szczegółowo poddana analizie. Trzeba przyjąć, że istotne działania są przedsięwzięte na każdym szczeblu, także w każdej samorządowej jednostce sektora finansów publicznych. Naturalnie różnią się charakterem, efektami, w porównaniu do podejmowanych na poziomie administracji rządowej. Należy zdać sobie sprawę, iż decyzje wypracowywane w jednostkach samorządu terytorialnego polegają na pewnego rodzaju wyborze. Dotyczy to w sposób szczególny źródeł finansowania samorządu terytorialnego. Zasadnicze pytanie zatem brzmi, czy władze samorządowe poszukując środków pieniężnych powinny polegać na organach administracji rządowej, zachowując

DR PIOTR KOBYLSKI, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; adres do korespondencji: ul. J. Malczewskiego 29, 26-600 Radom, Polska; e-mail: p.kobylski@uthrad.pl; <https://orcid.org/0000-0002-0345-904X>

¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2020 r., poz. 23 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2020 r., poz. 284 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2019 r., poz. 1170.

przy tym względną niezależność, czy może jednak dążyć do całkowitego uniezależnienia także w wymiarze finansowym?

W nauce prawa wskazuje się, że zasadniczym warunkiem realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego spoczywających na nich zadań publicznych jest wystarczające zagwarantowanie źródeł finansowania [Hanusz 2015, 19]. Nie ulega wątpliwości, że w tym kontekście istotne znaczenie ma przyjęta przez ustrojodawcę systematyka finansowania samorządu terytorialnego. Art. 167 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań⁴. Ważny w tym aspekcie jest ust. 4 art. 167, który stanowi, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Bez wątplenia art. 167 Konstytucji RP wyraża potrzebę samodzielności samorządu terytorialnego, stanowiąc przy tym swobodą integralną całość. Chodzi tu o gwarancję, by gminy, powiaty i województwa miały takie dochody, które pozwolą im na swobodę kształtowania swoich wydatków. Dwa pozostałe ustępy art. 167 Konstytucji RP wskazują na rodzaje ich dochodów, zarazem nakazując, by uwzględniać zastrzeżenia ustawowe. Oznacza to, że „na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru poszczególnych źródeł dochodów, a tym samym – także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Innymi słowy, ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczególności, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji ustawowych” [Zubik 2008, 646]. W związku z tym dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego liczy się odpowiedni dochód własny. Bez wątplenia w tym kontekście istotną rolę pełnią tzw. podatki samorządowe, czyli daniny publiczne uregulowane przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wskazać należy przykładowo na podatek od nieruchomości czy podatek rolny, chociaż w pełni stanowią dochód własny budżetów jednostek samorządu terytorialnego także inne podatki uregulowane odrębnymi

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

ustawami⁵. W literaturze można spotkać się z dość obszernymi opracowaniami dotyczącymi podatków samorządowych, natomiast zagadnienie opłat trafiających do budżetów samorządowych potraktowano dość fragmentarycznie. Nauka prawa bowiem nie poświęciła tej kwestii szczególnego zainteresowania. Wybór przedmiotu analizy podyktowany został zatem luką w literaturze prawa. Stanowi to dodatkową przesłankę uzasadniającą podjęcie zadań badawczych. Dodatkowo niniejsza praca jest motywowana względami merytorycznymi, ponieważ tytułowe zagadnienie ma istotne znaczenie zarówno dla organów samorządu terytorialnego, jak i ogółem dla tych wszystkich, którzy tworzą tę społeczność. Należy podkreślić, iż tytułowe zagadnienie stanowi przedmiot wykluczających się nawzajem poglądów w doktrynie, a także nie jest jednolicie postrzegane w judykaturze.

W punkcie wyjścia należy odnotować, że tzw. opłaty samorządowe stanowią część dochodu własnego budżetów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że jedynie w niewielkim wymiarze dochody powiatów i województw obejmują aktywa z opłat budżetowych [Glumińska-Pawlic 2013, 54]. Opłaty stanowią także dość niejednorodną kategorię pojęciową. W związku z tym niełatwo jest wyznaczyć faktyczny zakres omawianego pojęcia. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na rolę fiskalną opłat samorządowych, chociaż w tym zakresie, ich znaczenie jest niewielkie [Niezgoda 2012, 194]. Na uwagę zasługuje przede wszystkim fakt, że dokonując przeglądu wybranych opłat, można doszukać się w nich cech właściwych dla danin typu podatkowego. W nauce prawa nazywa się je opłatami nietypowymi [Gomułowicz i Małecki 2013, 116].

Mając powyższe na względzie, trzeba podkreślić, że dla właściwie funkcjonującego samorządu terytorialnego istotny jest przede wszystkim system źródeł finansowania. Bez wątplenia fundamentalne znaczenie mają w tym kontekście opłaty samorządowe, biorąc pod uwagę ich przejrzystość oraz sprawność ich egzekucji. Na tle powyższych uwag należy stwierdzić, że stanowią one jedno ze źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ściśle rzecz ujmując, wypada zaznaczyć, że pozyskiwane wpływy powinny w założeniu ustrojodawcy pozwalać jednostkom samorządu terytorialnego wykonywać zadania publiczne, które zostały im powierzone

⁵ Zob. ustawa z dnia 28 września 1991 r. o *lasach*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1463.

przepisami prawa. Trzeba także dodać, iż muszą być wykonywane jako zadania własne związków publicznoprawnych, które zostały wyposażone w osobowość prawną, obdarzone prawem własności i innym prawom majątkowym. Z tego względu rola tytułowych opłat w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego okazuje się znacząca.

Samorząd gminny zaspokaja potrzeby mieszkańców poprzez m.in. podejmowanie w ramach ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego inicjatyw i zadań rozwoju lokalnego czy stymulowanie rozwoju lokalnego przez stosowanie różnego rodzaju ułatwień i udogodnień w odniesieniu do podmiotów gospodarczych zaangażowanych w proces rozwoju lokalnego [Śwital 2016, 67]. Nie ulega wątpliwości, że może budzić wątpliwości fakt, że ustawodawca beneficjentem tej daniny publicznej ustanowił faktycznie wyłącznie samorząd gminny. W nauce prawa podkreśla się, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty, pożyczki, bądź emitować papiery wartościowe, by móc sfinansować planowany deficyt budżetowy. Jednocześnie ich dostęp do rynku finansowego jest zasadniczo ograniczony. Powodem takiego stanu rzeczy ma być przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego [Hanusz 2015, 20]. Bez wątpienia, jeśli samorządy gminne chcą dążyć do stabilnego i zrównoważonego rozwoju, powinny inwestować. W ramach rozwoju lokalnego, na gminie spoczywa zatem odpowiedzialność związana ze zwiększonym poziomem wydatków [Wolska i Barański 2017, 39].

Wobec powyższego należy zastanowić się, czy podjęte działania przez ustawodawcę na przestrzeni tych trzydziestu lat pozwoliły na stworzenie właściwie funkcjonującego modelu opłat samorządowych. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ mają wymienione powyżej regulacje prawne dla ustalenia zakresu oddziaływania opłat samorządowych na samorząd terytorialny. Warto zwrócić uwagę, iż z teoretycznego punktu widzenia, obniżenie opłat wpływa stymulująco na rozwój przedsiębiorczości, ale jedynie do pewnego poziomu. Ponadto należy wskazać, w jakim zakresie i na jakiej podstawie prawodawca założył, że wypracowane rozwiązania prawne zadecydują o dobrze funkcjonującym systemie finansowania samorządu terytorialnego.

1. Opłaty samorządowe w aspekcie ustrojowym

Na wstępie należy zauważyć, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia opłaty publicznej. W nauce prawa podkreśla się, że jest świadczeniem powszechnym, przymusowym, pieniężnym i bezzwrotnym w takim znaczeniu, jak cechy te rozumie się w odniesieniu do podatków. Tym co odznacza opłatę jest jej odpłatność. Ponadto w piśmiennictwie wskazuje się, że szeroki zakres pojęcia opłaty powoduje istotne zróżnicowanie pod względem prawnym i ekonomicznym. Jest ona umiejscowiona pomiędzy podatkami a należnościami cywilnoprawnymi [Mastalski i Fojcik-Mastalska 2013, 463-64]. Warto zwrócić uwagę, że w doktrynie prawa finansowego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym daniny publiczne to pojęcie szersze, obejmujące podatki, opłaty, dopłaty i cła. Niemniej katalog przypadków, w których prawodawca wręcz nadużywa pojęcia „opłata”, ukrywając w ten sposób podatek lub należność publicznoprawną jest niepokojąco obszerny. Struktura samej opłaty może zachęcić do takich uproszczeń. Trzeba zwrócić uwagę, że w tym zakresie wykorzystuje się schemat i typologię wykształconą dla potrzeb podatkowych. Przy opłacie także występuje przedmiot, podmiot, podstawa wymiaru, zasady poboru, ulgi oraz zwolnienia. W nauce prawa wskazuje się, iż praktycznie wszystkie opłaty mają prostą strukturę, a zakres i wymiar są praktycznie oczywiste, w związku z czym nie wymagają szczegółowej analizy [Gliniecka 2007, 38-43]. Z tego względu można założyć, że „opłaty od należności cywilnoprawnych różni ustalenie zakresu stosowania i wysokości (stawek) w akcie prawnym, a od podatków – wzajemność w postaci przejawu aktywności podmiotu publicznego. Jeżeli jednak ogólny termin opłaty występuje w akcie prawnym, praktycznie chodzi o kategorię świadczeń po prostu nazwanych opłatami w regulujących je innych aktach normatywnych, niezależnie od oceny ich rzeczywistego charakteru prawnego” [Mastalski i Fojcik-Mastalska 2013, 464]. W związku z tym nie ma wyznaczonych i czytelnych granic zakresu rzeczowego. Jest to ilustracja obecnej systematyki prawa podatkowego, które jest gałęzią złożoną i dynamiczną. W ujęciu praktycznym ulega wpływom zmian ustrojowych i politycznych, jak również gospodarczych i społecznych. Zarazem jest prawnem niezwykle istotnym dla obywateli, ponieważ obejmuje normy dotyczące ich życia codziennego, określając treść ich praw i obowiązków oraz zabezpieczając ich realizację. Niemniej taki stan rzeczy nie usprawiedliwia

ustawodawcy, który do chwili obecnej nie zdecydował się na wyjaśnienie podstawowych pojęć występujących w obrocie prawa publicznego.

Mając powyższe na względzie należy wskazać, iż opłata publiczna może być dochodem budżetu, bądź innej jednostki sektora finansów publicznych. Należy zasygnalizować, iż większość opłat trafia do budżetu państwa albo budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Wobec tego w doktrynie prawa wskazuje się, że opłata ma przede wszystkim charakter ekwiwalentny i zindywidualizowany. Można stwierdzić, iż jest indywidualną formą zapłaty z tytułu zindywidualizowanego świadczenia, którą pobiera się w związku z czynnościami organów jednostek samorządu terytorialnego [Gomułowicz i Małecki 2008, 137]. Opłaty stanowią źródło finansowania samorządów gminnych. Otóż, województwa zostały pozbawione tytułowych źródeł dochodu, natomiast zysk samorządów powiatowych został ograniczony do tzw. opłat komunikacyjnych. Należy jednak podkreślić, że te, które stanowią dochód budżetów gminnych, nie posiadają jednej wspólnej regulacji prawnej. Jeśli chodzi o ich systematykę, to także nie ma tu jednolitej klasyfikacji. Pełne władztwo podatkowe dotyczy przede wszystkim opłat zawartych w ustawie o *podatkach i opłatach lokalnych*, natomiast władztwo ograniczone do odraczania, umarzania czy rozkładania na raty to cecha charakterystyczna m.in. opłaty skarbowej. Kwestia poboru opłat także jest zróżnicowana. Są one bowiem pobierane za pośrednictwem organów gminy, urzędów skarbowych oraz centralnych organów podatkowych. Co się zaś tyczy ich systematyczności poboru, należy zaznaczyć, iż takie opłaty, jak skarbowa czy targowa jest obecna w budżecie prawie każdej gminy, natomiast uzdrowskowa czy eksploatacyjna jest raczej rzadziej spotykana. Pomimo ich zróżnicowanej klasyfikacji, trzeba stwierdzić, iż są instrumentami polityki dochodowej [Jastrzębska 2005, 67]. Organy samorządowe mają bowiem uprawnienie do kształtowania elementów konstrukcji opłat samorządowych. W tym miejscu wypada wskazać, że kształtowanie elementów konstrukcji opłaty jest możliwe w niektórych tylko przypadkach. Jest to uzależnione od przyznanego organowi stanowiącemu gminy określonego przepisami prawa zakresu władztwa podatkowego. Należy zwrócić uwagę, że przez interwencję w konstrukcje prawne opłat, samorządy gminne mogą wywierać nacisk na wielkość tych środków publicznych. Nie ulega zatem wątpliwości, iż ta część dochodu jest w największym zakresie podyktowana sprawnością organów samorządowych w ich poborze.

Co równie istotne, pomimo tego, iż na mocy art. 13 *Ordynacji podatkowej*⁶ gminnym organem podatkowym nie jest rada gminy, to jednak przysługuje jej w ustawowo określonych przypadkach prawo stanowienia ich uchwał, w tym kształtujących wysokość stawek opłat. Ma także prawo do wdrażania innych niż zagwarantowane w ustawie zwolnień podatkowych. Tym samym opłaty oprócz tego, że mają wymiar odpłatny, stanowią ważne źródło uzupełnienia dochodów podatkowych. Generalnie rzecz ujmując, podział dochodów publicznych na podatki i opłaty ulega zatarciu. Takie elementy, jak indywidualność, podzielność czy wzajemność świadczeń to cechy charakterystyczne dla obydwu kategorii danin. Dodatkowo podobnie do podatków, opłaty charakteryzuje duże zróżnicowanie pod względem ich wydajności i sposobności wykorzystania jako narzędzi lokalnej polityki dochodowej. W obecnym systemie prawnym, główny ciężar zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej został przesunięty na samorządy gminne. Mimo to, zgodnie z art. 84 Konstytucji RP organy samorządowe nie mogą wprowadzać do obrotu prawnego opłat innych, niż ustawowo ustanowione. Wydaje się jednak, iż same podatki już nie wystarczą na pokrycie potrzeb społeczności lokalnej. Można wręcz dostrzec, że funkcjonują one w swojej symbiozie z opłatami samorządowymi. Dzieje się tak dlatego, iż jedynie łącznie mogą „próbować” zdeterminować ład przestrzenny i stworzyć warunki do rozwoju samorządów gminnych.

2. Katalog opłat samorządowych

Analizując kwestię opłat samorządowych należy dokonać omówienia ich katalogu. Generalnie rzecz biorąc, normatywne ujęcie tych danin publicznych teoretycznie nie odbiega od schematu doktrynalnego z uwagi na cele regulacji prawnych zakładanych przez prawodawcę. Problematyka opłat samorządowych jest niezwykle złożona. By dokonać jednak jej analizy, warto scharakteryzować tytułowe daniny, by mieć świadomość zakresu tego zagadnienia. Z tego względu w niniejszej pracy dokonano analizy wybranych opłat samorządowych, biorąc pod uwagę kryterium wydajności i zachowania celu fiskalnego. Naturalnie niniejsze zagadnienie należy oceniać

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*, Dz. U. z 2021 r., poz. 72 z późn. zm.

przez pryzmat pojęcia dochodów społeczności lokalnych. Warto zauważyć, że przyjęty system prawnofinansowy znacząco jednak odbiega od założeń zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. W tym kontekście trzeba również zauważyć, że elementy konstrukcyjne opłat samorządowych bezpośrednio wynikają z Konstytucji RP, ale także Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁷. Trzeba zaznaczyć, że ustrojodawca w art. 168 Konstytucji RP zapewnił jednostkom samorządu terytorialnego prawo ustalania wysokości opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, zaś państwa członkowskie Rady Europy w art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przyjęły, iż co najmniej część zasobów finansowych wspólnot lokalnych powinna pochodzić z opłat lokalnych, których poziom mają prawo, w granicach prawa, ustalać same wspólnoty. Trzeba wskazać, że zasadnicze znaczenie opłat samorządowych wyraża się w systemie dochodów budżetu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – gminy.

W świetle poczynionych wyżej uwag można przejść do analizy opłat samorządowych. W niniejszym artykule przedstawiono te opłaty, które w sposób faktyczny uzupełniają dochody podatkowe. Należy podkreślić zarazem, iż żadna z wymienionych poniżej opłat indywidualnie nie może stanowić znaczącego dochodu gminy, bowiem ich znacznie fiskalne jest stosunkowo niewielkie. Trzeba jednak zaznaczyć, iż wybrane opłaty ujęte zbiorczo stanowią zasadnicze źródło wpływów budżetowych z tytułu opłat samorządowych. Na marginesie warto też wskazać, że opłaty samorządowe są częścią dochodów własnych miast, na prawach powiatu, co jest istotne z punktu widzenia ich udziału w dochodach własnych.

W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje opłata skarbowa. W nauce prawa wskazuje się, że rodowód jurydyczny niniejszej opłaty sięga swoimi korzeniami do ustawy z dnia 1 lipca 1926 r. *o opłatach stemplowych* [Czerski 2015, 227]. Aktualnie jest unormowana przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. *o opłacie skarbowej*⁸. Należy zaznaczyć, że praktycznie jest ona w wielu aspektach podobna do opłaty administracyjnej. Przede wszystkim jest pobierana za czynności urzędowe wybranych podmiotów. Z tego względu trzeba podkreślić, iż nie wiąże się z działalnością urzędów

⁷ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze sprost.

⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 72.

czy organów. Ponadto opłatę skarbową wyróżnia cecha wzajemności oraz indywidualności poboru świadczeń⁹. Niemniej w przypadku złożenia dokumentu pełnomocnictwa, opłata skarbową zostaje pozbawiona wymiaru wzajemności¹⁰. Podmiotami zobligowanymi do zapłaty opłaty skarbowej są osoby fizyczne, osoby prawne, ale także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Są one zobowiązane do uiszczania opłaty skarbowej, jeśli na ich wniosek dokonuje się czynności urzędowej lub wydaje się zaświadczenie bądź zezwolenie (pozwolenie, koncesję). Zakres przedmiotowy opłaty skarbowej jest niezwykle złożony. W ujęciu art. 1 ustawy *o opłacie skarbowej* niniejszemu zakresowi podlegają czynności indywidualne z zakresu administracji publicznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „czynności z zakresu administracji publicznej”. Niemniej katalog spraw indywidualnych ma charakter zamknięty. Podstawą wymiaru opłaty skarbowej są zatem wszelkie czynności urzędowe. Cechą charakterystyczną jest zróżnicowanie stawek omawianej opłaty. Generalnie trzeba stwierdzić, że wysokość stawek zależy od rodzaju przedmiotu opłaty skarbowej. Organem podatkowym właściwym rzeczowo jest organ wykonawczy gminy, czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Opłatę należy wpłacać z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty. W literaturze prawa podkreśla się, że opłata skarbową generalnie ma niewielkie znaczenie fiskalne [Niezgoda 2012, 191]. Niemniej należy zasygnalizować, iż dzięki niej, gminy o charakterze miejskim mają możliwość realizować swoje zadania w sposób bardziej wydajny. Co istotne, niniejszą opłatę samorządową należy zaliczyć do opłat lokalnych, bowiem środki z tytułu jej uiszczenia wpływają wprost do budżetu gminy. Ponadto opłata skarbową stanowi dochód samorządu gminnego nawet wtedy, kiedy jest pobierana za czynności urzędowe innych, niż ten samorząd, jednostek samorządu terytorialnego. Warto wskazać, iż wpływy z tytułu opłaty skarbowej zasilają przede wszystkim budżety gmin miejskich. Otóż, 75% wpływów ogółem z tej opłaty samorządowej trafia do urzędów miast, co należy uzasadniać

⁹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt III SA/Po 608/09, Lex nr 554214.

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 737/12, Lex nr 1320580.

większą liczbą mieszkańców dużych aglomeracji miejskich, podejmujących czynności urzędowe¹¹.

Na uwagę także zasługuje opłata targowa. Została wprowadzona na mocy dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o *targach i targowiskach*¹². Aktualnie jest regulowana ustawą o *podatkach i opłatach lokalnych*. W nauce prawa wskazuje się, że jest uproszczoną formą opodatkowania sprzedaży na targowiskach w związku z faktem, iż pobiera się ją bez względu na pobieranie środków pieniężnych z tytułu korzystania z urządzeń targowych czy usług realizowanych przez prowadzącego targowisko [Tenże 2015, 170]. Podmiotami zobowiązanymi do uiszczenia opłaty targowej są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Przedmiotem niniejszej opłaty jest sprzedaż, która odbywa się na targowiskach. Podstawa wymiaru opłaty miejscowej jest ustalana przez rady gmin. Niemiej trzeba zaznaczyć, iż jest ona ograniczona maksymalną stawką uregulowaną ustawą o *podatkach i opłatach lokalnych*, która ulega corocznym zmianom, odpowiednio do wzrostu cen i usług konsumpcyjnych w trakcie pierwszego półrocza, w którym stawka ulega zmianie, względem do okresu wcześniejszego. W tym kontekście trzeba zauważyć, iż tego typu danina odznacza się sięganiem do przychodu w czasie jego tworzenia się, pomijając koszty jego uzyskania. W związku z tym wysokość omawianej opłaty nie jest determinowana faktycznie osiąganymi przychodami z tytułu sprzedaży. Oznacza to, że stawki opłaty targowej mogą zależeć od rozmiaru prowadzonej działalności, bądź miejsca jej wykonywania. Konstatując, występuje dość zróżnicowana wielkość stawek opisywanej opłaty. Dla przykładu jej wysokość będzie zależna od powierzchni miejsca, bądź obiektu służącego do prowadzenia targowiska. Organem podatkowym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Na marginesie warto dodać, iż zazwyczaj jest ona pobierana w formie inkasa. W związku z tym rada gminy może przesądzić w drodze uchwały o poborze opłaty w drodze inkasa i zarazem wyznaczyć inkasentów oraz wysokość wynagrodzenia za inkaso. Reasumując, opłata targowa jest zryczałtowaną formą podatku typu przychodowego. Chociaż z punktu widzenia finansowego nie ma istotnego znaczenia dla gminy, to jednak opłata targowa pełni inne znaczące funkcje. Przede wszystkim

¹¹ Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> [dostęp: 03.06.2021].

¹² Dz. U. Nr 41, poz. 312 z późn. zm.

wyróżnia ją funkcja dochodowa oraz stymulacyjna. Nie ulega przecież wątpliwości, że przesłanką pobierania opłaty targowej jest budowa, a następnie właściwe urządzenie targowisk¹³. Należy dodać, iż w związku z ustawą z 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 od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. nie jest pobierana opłata targowa¹⁴.

W dalszej kolejności należy odnieść się do opłaty miejscowej. Otóż, została ona wprowadzona ustawą z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁵. Obecnie regulowana jest przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Podobnie jak opłata skarbową ma niewielkie znaczenie fiskalne. Niemniej w przypadku samorządów gminnych o charakterze turystycznym stanowi ona istotne źródło dochodów własnych [Wołowicz i Burzyński 2008, 10]. W związku z tym jest ona pobierana wyłącznie od osób fizycznych, które przebywają w miejscowościach, które charakteryzują się cechami wskazanymi przez ustawodawcę. Trzeba zasygnalizować, że jest ona uruchamiana w przypadku pobytu dłuższego niż jedna doba, którego celem jest turystyka, szkolenie lub wypoczynek. Z tego względu podstawę wymiarową niniejszej opłaty stanowi liczba dni pobytu osób fizycznych w miejscowościach o szczególnym statusie. W orzecznictwie podkreśla się, że opłata miejscowa winna być pobierana w oparciu o faktyczny, a nie teoretyczny, tzn. deklarowany czas przebywania¹⁶. Nadto opłatę miejscową pobiera się za każdy dzień pobytu w wysokości określonej kwotowo w drodze uchwały przez odpowiednią radę gminy. Stawki są limitowane poziomem wyznaczonym ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Reguły ustalania i poboru, ale także terminy płatności opłaty miejscowej określają właściwe rady gmin w drodze uchwały. Dodać należy, że niniejsza opłata ma charakter ewidentnie konsumpcyjny. Gmina może ją pobierać tylko od osób, które przebywają w miejscowości o szczególnych walorach. Z tego względu jest ona pewnego

¹³ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2008 r., sygn. akt II FSK 1233/07, Lex nr 519136.

¹⁴ Dz. U. poz. 2255 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 12, poz. 50 z późn. zm.

¹⁶ Por. uchwała RIO w Lublinie z dnia 24 kwietnia 2012 r., 37/12, OwSS 2012, nr 3, poz. 132.

rodzaju zryczałtowaną formą podatku konsumpcyjnego obarczającego dochody osób w trakcie ich wydatkowania [Weralski 1984, 260]. Warto dodatkowo wskazać na opłatę uzdrowską. Została wprowadzona jako opłata lokalna, przypominając konstrukcją opłatę miejscową. Otóż, opłata uzdrowska podobnie do opłaty miejscowej jest daniną, którą uiszczają osoby fizyczne z tytułu przebywania w określonej miejscowości. Jest pobierana wyłącznie od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. *o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich*¹⁷. W nauce prawa podkreśla się, że omawiana opłata należy do nietypowego katalogu opłat o charakterze podatkowym [Gliniecka 2007, 177-80]. Należy bowiem zwrócić uwagę, że uiszczający opłatę nie otrzymuje świadczenia zwrotnego. Z tego względu niniejsza opłata stanowi zryczałtowaną formę podatku konsumpcyjnego obarczającego dochody osób w czasie ich wydatkowania. Analogicznie do opłaty miejscowej, wysokość opłaty uzdrowskiej ustala kwotowo w drodze uchwały rada gminy. Trzeba zaznaczyć, że samorząd gminny może różnicować omawianą opłatę tylko według kryteriów przedmiotowych. Z tego względu rada gminy ma kompetencję do ustalania wysokości opłaty uzdrowskiej odpowiednio dla danej pory roku lub poziomu komfortu danego uzdrowiska. Rada gminy może ustalić, że opłata będzie pobierana w drodze inkasa. Bezspornie za pośrednictwem niniejszej opłaty samorządy gminne mogą zadbać o standard środowiska naturalnego czy szeroko pojętą infrastrukturę uzdrowską. Z uwagi jednak na potrzebę zagwarantowania odpowiedniego stanu uzdrowiska, gminy są narażone na dodatkowe koszty. Z tego właśnie względu prawodawca obdarował samorządy gminne niniejszą opłatą. Na marginesie można tylko jeszcze dodać, że maksymalne stawki opłaty uzdrowskiej są wyższe w stosunku do opłaty miejscowej. Przed nadejściem epidemii COVID-19 wpływy z opłaty uzdrowskiej wynosiły średnio około 64 mln zł, natomiast z opłaty miejscowej około 37 mln zł w ujęciu rocznym¹⁸.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 97.

¹⁸ Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>

Szczególnie interesująca jest grupa opłat budżetowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości. Pierwszą z nich jest opłata adiacencka. Obowiązek jej uiszczenia powstaje z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości. Omawiana opłata jest regulowana przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*¹⁹. Obowiązek jej ponoszenia spoczywa przede wszystkim na właścicielach i użytkownikach wieczystych nieruchomości gruntowych. O regułach ustalania i poboru opłaty adiacenckiej decyduje w drodze uchwały rada gminy. Po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi, opłatę adiacenką może ustalić także wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Warto podkreślić, że stawka niniejszej opłaty ma zawsze wymiar procentowy. Z uwagi na konstrukcję opłaty adiacenckiej, w nauce prawa wskazuje się, że jest rodzajem podatku pobieranego w związku z korzyścią, jaka wiąże się z prowadzeniem wybranych działań na terenie danej gminy [Leoński, Szewczyk, i Kruś 2012, 388]. Niniejszą opłatę należy zapłacić bez względu na to, czy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości będzie z niej faktycznie korzystał.

Drugą z opłat budżetowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości jest opłata planistyczna. Jest regulowana przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*²⁰. Organem podatkowym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Obowiązek jej pobrania powstaje z chwilą wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą. Niniejsza opłata jest uiszczana zarówno od osób fizycznych, ale także osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeśli są właścicielami lub użytkownikami wieczysty-

[dostęp: 03.06.2021].

¹⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 234.

²⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 11.

mi nieruchomości. Należy dodać, że pobór opłaty planistycznej jest zależny od ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawek procentowych. Na ich podstawie wyznacza się wysokość opłaty. Ponadto na mocy art. 15 ust. 2 pkt 12 rada gminy, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zobowiązana do ustalenia stawek opłaty planistycznej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że na mocy art. 217 Konstytucji RP zróżnicowania stawek dokonuje się w oparciu o kryteria przedmiotowe. Z tego względu sprzeczne z ustawą zasadniczą byłoby ustalenie stawek opłaty planistycznej dla wybranych podmiotów [Hanusz 2006, 134]. W nauce prawa wskazuje się, że opłata planistyczna nie tyle stanowi formę podatku, co raczej dopłaty. W ujęciu teoretycznym jest to kolejny przykład społecznej partycypacji w kosztach realizacji zadania publicznego. Powinność jej uiszczenia wiąże się wprost z uzyskiwaniem korzyści w związku z realizacją inwestycji [Szczęśniak 2015, 289]. Na przykładzie budżetu Gminy Miasta Radomia na 2021 r. warto dokonać analizy omówionych powyżej opłat. Otóż, z wpływów z opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw zaplanowano dochody w wysokości 8 803 100 zł, w tym w szczególności z tytułu opłaty adiacenckiej w kwocie 1 055 000 zł, zaś z opłaty planistycznej – 40 000 zł²¹.

Zwieńczeniem wybranych opłat jest opłata eksploatacyjna uregulowana ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r., *Prawo geologiczne i górnicze*²². Obowiązek jej ponoszenia jest związany z wydobywaniem kopaliny ze złóż. Należy zaznaczyć, że wpływy z jej tytułu mogą stanowić nawet 60% dochodu własnego samorządu gminnego. Warto jednak zaznaczyć, że jej wysokość zależy od tego, czy gmina ma charakter górniczy [Gajewski i Kulon 2011, 60]. Z art. 134 ust. 1 *Prawa geologicznego i górniczego* wynika, że obowiązek jej uiszczenia spoczywa przede wszystkim na przedsiębiorcach, którzy uzyskali koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża. Szczególnie interesujący jest fakt, że wysokość opłaty eksploatacyjnej ustala przedsiębiorca, który uzyskał taką koncesję. Wnosi on opłatę bez wezwania na rachunek bankowy odpowiedniej gminy. W nauce prawa podkreśla się, że taka forma regulacji sprzyja poprawnej realizacji zasady podziału zasobów publicznych między

²¹ Budżet Gminy Miasta Radomia na 2021 r., <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-lokalne/budzet/plan/52257,Budzet-Gminy-Miasta-Radomia-na-2021-r.html> [dostęp: 03.06.2021].

²² Dz. U. z 2021 r., poz. 234.

jednostki samorządu terytorialnego względem wykonywanych zadań publicznych [Niezgoda 2012, 176].

Zakończenie

Podjęta w niniejszym artykule problematyka ma swoją ewidentną egzemplifikację w praktyce samorządu terytorialnego. Rozwiązania prawne przyjęte w tytułowych opłatach przemawiają za tezą o złożonym charakterze koncepcji finansowania samorządu terytorialnego. Wyjaśnienie tej istoty jest prostsze, jeśli odwołać się bezpośrednio do struktury dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Bez wątpienia opłaty są modelowym odzwierciedleniem obowiązku partycypacji społecznej w realizacji zadania publicznego. Niemniej ich znaczenie fiskalne w większości przypadków jest jednak niewystarczające dla potrzeb samorządowych. Mając na uwadze dane statystyczne, warto podkreślić systematyczny spadek udziału opłaty skarbowej w dochodach własnych gminy oraz miast na prawach powiatu. Ponadto niezależnie od zmian spowodowanych epidemią COVID-19 tendencje spadkowe można zauważyć systematycznie w przypadku udziału opłaty targowej [Markowska i Wolska 2017, 93]. Na podstawie przeprowadzonej analizy widać, że wprowadzone regulacje prawne nie spełniają oczekiwań samorządów. Przyczyna wynika nie tylko z kształtu przyjętych rozwiązań, ale przede wszystkim z zaniechań wprowadzenia równoczesnych zmian w innych przepisach, w tym tych, które przesądzają o samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, czy raczej obecnie o jej braku. W doktrynie prawa wskazuje się, iż struktura dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego nie osiąga wskaźnika samodzielności finansowej nawet na poziomie 40%. Należy zgodzić się, że faktyczna samodzielność pozwala wpływać władzom lokalnym na wielkość pozyskiwanych dochodów i umożliwiać podejmowanie decyzji o przeznaczeniu środków finansowych [Kotlińska 2009, 148]. Aktualny stan prawny tworzy pewnego rodzaju hybrydę niezależności finansowej samorządu terytorialnego. Z jednej strony ustawodawca założył, że nie może jednak pozwolić na pełną swobodę, wprowadzając m.in. ograniczone władztwo podatkowe, a z drugiej strony gwarantuje w ujęciu przynajmniej teoretycznym pomoc dla „najuboższych” regionów w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że finansowanie

z budżetu państwa stanowi ważny element w strukturze dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie ustawodawca nakłada na samorządy nowe obowiązki. Modelowym przykładem zdaje się być zbyt duża ilość wydatków na oświatę, przy niskim poziomie subwencji oświatowej [Cieślak-Wróblewska 2018]. Ponadto kolejne ulgi i zwolnienia podatkowe powodują, że jednostki samorządu terytorialnego tracą praktycznie dochód z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Brakuje faktycznej gwarancji przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego takich grup dochodów, jak subwencja ogólna czy dotacje z budżetu państwa. Należy zwrócić uwagę na niedostosowanie systemu dochodów do specyfiki danej jednostki samorządu tego samego szczebla. Dodatkowo wzrost stawek podatku od towarów i usług determinuje redukcję dochodów, które samorządy gminne jako „czynni podatnicy opodatkowują i nie mogą przerzucić tego podatku na nabywcę (dotyczy do sprzedaży nieruchomości oraz najmu), co zwiększa ich wydatki bieżące” [Sońta 2017, 145-46]. Trzeba też zaznaczyć, iż zwiększająca się płaca minimalna determinuje wzrost poziomu wydatków samorządowych. Niepokojąca jest jednak przede wszystkim ujemna nadwyżka operacyjna netto samorządów²³. Przeprowadzone rozważania pozwalają zatem stwierdzić, że obecny system finansowania samorządu terytorialnego nie odpowiada założeniom ustrojodawcy. Problem bowiem nie tkwi w strukturze omawianych opłat samorządowych, ale w tym, że ustawodawca nie zagwarantował samorządom wystarczających zasobów finansowych do przypisanych im ustawowo zadań. Istotna dla rozwoju lokalnego i regionalnego jest sfera inwestycyjno-organizacyjna. W ujęciu teoretycznym powinna być realizowana zgodnie ze strategią rozwoju i wieloletnim planem inwestycyjnym. Z jednej strony, z tych działań wynika m.in. potrzeba wspierania przedsiębiorczości poprzez ulgi i zwolnienia z podatków, z drugiej zaś strony nie można pomijać sfery finansowo-redystrybucyjnej, która jest niezbędna dla tworzenia i realizacji budżetu [Śwital 2016, 69-70]. Na wielkość inwestycji istotny wpływ mają stopy oprocentowania kredytów. Obniżenie przez organy gminy opłat również może przyczynić się do wzrostu inwestycji, zarazem

²³ Stanowisko XIX Kongresu Gmin Wiejskich w sprawie sytuacji finansowej samorządów, <http://zgwpr.pl/attachments/article/1558/stanowisko%20XIX%20Kongresu%20ws.%20finans%C3%B3w%20jst.pdf> [dostęp: 15.01.2021], s. 1-2.

jednak powodując zmniejszenie wpływów do budżetu gminy z tego tytułu. Podmioty odpowiedzialne za ocenę gospodarki finansowej samorządu terytorialnego nie mogą bez odpowiedniej puli dochodów własnych dobrać właściwych metod ich rozlokowania. W nauce prawa utrwalił się pogląd, że gwarantem sukcesywnej poprawy społeczno-gospodarczej jest stabilność finansowa jednostki, która wynika z właściwego poziomu dochodów własnych. Finansowanie rozwoju lokalnego zapewnia niezależność samorządu gminnego od czynników zewnętrznych dotyczących sfery gospodarczej, przez co decyzje podejmowane są bardziej racjonalnie [Czempas 2014, 63]. Na marginesie także należy dodać, że w miarę wpływu czasu rośnie świadomość w zakresie konieczności dokonywania zmian w zakresie oceny aktualnej sytuacji finansowej. Remedium na powyższe problemy przekracza ramy niniejszego artykułu. Wydaje się jednak, że konstruktywne byłyby zmiany w samej strukturze samorządu terytorialnego. Mając na uwadze obecne uwarunkowania finansowe nieuchronna może okazać się likwidacja powiatów. Należy stwierdzić, iż przez lata ograniczały się do roli „wypełnienia” przestrzeni między województwem a gminą [Gorzela 1999, 19]. Ponadto samorząd powiatowy w porównaniu do gminy posiada o wiele mniej źródeł dochodów własnych. Warto zauważyć, iż powiat nie uzyskuje wpływów z podatków czy tytułowych opłat. Co do zasady dysponuje takimi składnikami majątkowymi, jak szpitale czy szkoły, które wymagają określonych nakładów finansowych. Bez wątplenia, powiat ma zatem utrudniony dostęp do odpowiednich źródeł finansowania. Jak wynika z danych statystycznych, większość powiatów jest na przeciętnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego [Tomal 2017, 17]. Odnosząc się do możliwości finansowania jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o uzyskiwane przez nie dochody własne, należy dojść do wniosku, iż konieczne są dodatkowe wpływy do budżetów gmin. Konkludując, można założyć, iż gdyby to samorządy gminne dysponowały majątkiem należącym obecnie do powiatów, to przy odpowiednim udziale dochodów własnych w dochodach ogólnych, nastąpiłby znaczny stabilny rozwój społeczno-gospodarczy podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

PIŚMIENNICTWO

Cieślak-Wróblewska, Anna. 2018. „Gminy płacą koszty reformy.” <https://regiony.rp.pl/archiwum/7533-gminy-placa-koszty-reformy> [dostęp: 15.01.2021].

- Czempas, Jan. 2014. „Kilka uwag do mierzenia skłonności do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego.” *Studia Ekonomiczne* 177:53-66
- Czerski, Piotr. 2015. „Opłata skarbowa.” W *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. Antoni Hanusz, 227-42. Lublin: Wolters Kluwer Polska.
- Gajewski, Dominik, i Andrzej Kulon. 2011. *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Gliniecka, Jolanta. 2007. *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*. Bydgoszcz–Gdańsk: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Glumińska-Pawlic, Jadwiga. 2013. *Gospodarka finansowa miasta na prawach powiatu*. Katowice: KAGA-DRUK.
- Gomułowicz, Andrzej, i Jerzy Małecki. 2008. *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Gomułowicz, Andrzej, i Jerzy Małecki. 2013. *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Gorzelał, Grzegorz. 1999. „Reforma organizacji terytorialnej kraju: geneza, założenia, uzasadnienie.” W *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, red. Grzegorz Gorzelał, 19-20. Warszawa: Raport Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Hanusz, Antoni. 2006. „Opinia Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.” *Przegląd Legislacyjny* 6:132-33.
- Hanusz, Antoni. 2015. „Wstęp.” W *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. Antoni Hanusz, 19-26. Lublin: Wolters Kluwer Polska.
- Jastrzębska, Maria. 2005. *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Kotlińska, Janina. 2009. „Dochoły własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3:143-61.
- Leoński, Zbigniew, Marek Szewczyk, i Maciej Kruś. 2012. *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Mastalski, Ryszard, i Eugenia Fojcik-Mastalska. 2013. *Prawo finansowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Markowska, Ewelina, i Urszula Wolska. 2019. „Opłaty lokalne w dochodach budżetowych gmin w latach 2010-2016.” W *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w wymiarze finansowo-prawnym*, red. Iwona Kowalska, Piotr Możyłowski, i Tomasz Śmietanka, 83-93. Radom: SPATIUM.
- Niezgoda, Andrzej. 2012. *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Niezgoda, Andrzej. 2015. „Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego.” W *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. Antoni Hanusz, 27-35. Lublin: Wolters Kluwer Polska.
- Sońta, Wojciech. 2017. „Teoretyczne i praktyczne uwarunkowania zarządzania finansowym ryzykiem w JST.” W *Prawno-finansowe uwarunkowania samorządu terytorialnego w Polsce. Bariery, wyzwania i perspektywy*, red. Piotr Możyłowski, Tomasz Śmietanka, i Stanisław Wrzosek, 145-46. Radom: SPATIUM.
- Szczeńsiak, Paweł. 2015. „Opłata planistyczna.” W *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. Antoni Hanusz, 287-95. Lublin: Wolters Kluwer Polska.
- Śwital, Paweł. 2016. „Współdziałanie na rzecz rozwoju lokalnego – wybrane aspekty prawne.” W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, red. Katarzyna Głąbicka, i Paweł Śwital, 67-70. Radom: SPATIUM.
- Tomal, Mateusz. 2017. „Dochody własne gwarantem rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów ziemskich województwa małopolskiego.” W *Prawno-finansowe uwarunkowania samorządu terytorialnego w Polsce. Bariery, wyzwania i perspektywy*, red. Piotr Możyłowski, Tomasz Śmietanka, i Stanisław Wrzosek, 9-22. Radom: SPATIUM.
- Weralski, Marian. 1984. *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: PWN.
- Wolska, Urszula, i Jacek Barański. 2017. „Rozwój przedsiębiorczości lokalnej a instrumenty, którymi dysponuje gmina.” W *Prawno-finansowe uwarunkowania samorządu terytorialnego w Polsce. Bariery, wyzwania i perspektywy*, red. Piotr Możyłowski, Tomasz Śmietanka, i Stanisław Wrzosek, 39-47. Radom: SPATIUM.
- Wołowicz, Tomasz, i Tadeusz Burzyński. 2008. „Praktyka funkcjonowania opłaty miejscowej i uzdrowskiej.” *Nowe Zeszyty Samorządowe* 3:9-17.
- Zubik, Marek. 2008. *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Opłaty samorządowe. Wybrane zagadnienia

Abstrakt

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone zagadnieniu opłat samorządowych. Należy zdać sobie sprawę, iż decyzje podejmowane w jednostkach samorządu terytorialnego polegają na pewnego rodzaju wyborze. Dotyczy to w sposób szczególny źródeł finansowania samorządu terytorialnego. Zasadnicze pytanie zatem brzmi, czy władze samorządowe poszukując środków pieniężnych powinny polegać na organach administracji rządowej, zachowując przy tym względną niezależność, czy może jednak dążyć do całkowitego uniezależnienia także w wymiarze

finansowym. Należy zastanowić się, czy podjęte działania przez ustawodawcę na przestrzeni trzydziestu lat pozwoliły na stworzenie właściwie funkcjonującego modelu opłat samorządowych. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ mają wymienione powyżej regulacje prawne dla ustalenia zakresu oddziaływania opłat samorządowych na samorząd terytorialny. W dalszej kolejności natomiast, w jakim zakresie i na jakiej podstawie prawodawca założył, że wypracowane rozwiązania prawne zadecydują o dobrze funkcjonującym systemie finansowania samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: opłata, samorząd terytorialny, źródło, finansowanie

Local Government Fees. Selected Issues

Abstract

This study is devoted to the issue of local government fees. It should be realized that decisions made in local government units rely on some kind of choice. This applies in particular to the sources of financing for local government. The fundamental question is, therefore, whether local government authorities should rely on government administration bodies while looking for funds, while maintaining relative independence, or whether they can, however, strive for complete independence also in financial terms. It should be considered whether the measures taken by the legislator over the course of thirty years allowed for the creation of a properly functioning model of local government fees. The main research intention is to describe the impact of the above-mentioned legal regulations in determining the scope of the impact of local government fees on local government. Subsequently, however, to what extent and on what basis the legislator assumed that the developed legal solutions will determine a well-functioning system of local government financing.

Keywords: fee, local government, source, financing

Information about Author: DR. PIOTR KOBYLSKI, Faculty of Law and Administration, Kazimierz Pułaski University of Technology and Humanities in Radom; correspondence address: ul. J. Malczewskiego 29, 26-600 Radom, Poland; e-mail: p.kobylski@uthrad.pl; <https://orcid.org/0000-0002-0345-904X>