



Tom 36/2022, ss. 225-242  
ISSN 2719-4175  
e-ISSN 2719-5368  
DOI: 10.19251/ne/2022.36(11)  
www.ne.mazowiecka.edu.pl

---

**Ernest Nowak**

e-mail: [ernestnowak@vp.pl](mailto:ernestnowak@vp.pl)

Urząd Miasta i Gminy w Zagórz

# **DOCHODY WŁASNE GMINY JAKO PODSTAWOWE ŹRÓDŁO ZASPOKAJANIA POTRZEB WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ W GMINIE ZAGÓRZ**

**THE MUNICIPALITY'S OWN INCOME AS THE BASIC SOURCE OF MEETING  
THE NEEDS OF THE LOCAL GOVERNMENT COMMUNITY IN THE ZAGÓRZ  
MUNICIPALITY**

## **Streszczenie**

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje zadania na rzecz swoich mieszkańców. Dochody i wydatki jednostek sektora finansów publicznych są ujmowane w budżetach obejmujących rok kalendarzowy.

Gmina ma zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadającej jej zadań do realizacji. Dochody składają się z dochodów własnych, subwencji i dotacji.

## **Summary**

The basic unit of local government is the municipality, which performs tasks for the benefit of its inhabitants. Income and expenditure of public finance sector units are included in budgets covering the calendar year.

The municipality has an assured share in public revenues according to the tasks assigned to it. Income consists of own income, subsidies and grants. The essence

O istocie samodzielności finansowej gminy decydują dochody własne, w których szczególne znaczenie pod względem wartości ma podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek od nieruchomości. W ostatnich latach zauważalna jest tendencja spadkowa udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w gminach, na co bezpośredni wpływ mają zmiany w przepisach podatkowych.

**Słowa kluczowe:** Budżet, dochody, gmina, podatki, finanse publiczne, samodzielność finansowa gminy

of the municipality's financial independence is determined by its own income, where personal income tax and property tax are of particular importance in terms of value. In recent years, there has been a noticeable downward trend in the share of own income in total income in municipalities, what is directly influenced by changes in tax regulations.

**Keywords:** Budget, income, municipality, taxes, public finance, financial independence of the municipality.

**JEL Classification:** H71, H72.

## WPROWADZENIE

Istotą administracji publicznej jest służenie swoim mieszkańcom poprzez zaspokajanie potrzeb wspólnoty. O możliwości realizowania państwa i samorządu terytorialnego przesądzają posiadane przez nie zasoby pieniężne.

Gospodarka finansowa wymaga odpowiedniej organizacji. Aby ten proces był skuteczny i przewidywalny stanowiącym prawem wymaga odpowiednich struktur w postaci instytucji i urzędów oraz narzędzi - budżetu. Ustalane są konstrukcje poszczególnych dochodów publiczno-prawnych i przesłanki ich pobierania. W zamian za określone usługi, gwarantowane przez podmioty publiczne, od mieszkańców pobierane są podatki i opłaty lokalne, które stanowią wraz z subwencjami i dotacjami dochody budżetów jednostek samorządowych. Wydatkowanie środków publicznych winno być dokonywane w sposób oszczędny i celowy, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu celów.

Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem oraz rozdysponowaniem zasobów pieniężnych, by w ten sposób zaspakając potrzeby obywateli.

Celem opracowania jest ocena znaczenia dochodów własnych podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz analiza ich struktury. Zastosowano metodę badawczą w postaci studiów literaturowych oraz analizy konkretnego budżetu jednostki sektora finansów publicznych. Do oceny tej

posłużył przykład gminy Zagórz w województwie podkarpackim. Sformułowano hipotezę badawczą, że o samodzielności finansowej gminy decydują dochody własne, w których szczególne znaczenie pod względem wartości ma podatek dochodowy i podatek od nieruchomości. Kolejną hipotezą było założenie, że udziały dochodów własnych w dochodach ogółem w gminach w ostatnich latach się zmniejszają.

Do sektora finansów publicznych zaliczane są m. in. organy władzy publicznej oraz jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje zadania na rzecz swoich mieszkańców. Gospodarka finansowa gminy odbywa się na podstawie rocznych planów dochodów i wydatków określonych w uchwale budżetowej przez radę gminy. Z punktu widzenia gminy szczególne znaczenie mają dochody własne. To one pozwalają na dokonywanie wydatków na dowolne, określone w przepisach prawa i w budżecie, cele stanowiąc o samodzielności finansowej wspólnoty samorządowej.

## **1. SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA A DOCHODY WŁASNE GMINY**

### **1.1 SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA**

Szczegółową definicję finansów publicznych znajdujemy w ujęciu nauk ekonomicznych, które ujmują je jako ogół działań bądź funkcji stanowiących razem legitymowany w najwyższych aktach prawnych danego systemu prawnego podmiotów prawa publicznego system interwencji gospodarczej służącej zapewnieniu świadczenia dóbr lub usług publicznych, w odniesieniu do których obserwuje się zakłócenie mechanizmu rynkowego (*market failure*) (Misiąg, 2019, s. 17 – 18) Ze zjawiskiem *market failure* mamy do czynienia wtedy, gdy dla danych dóbr, usług nie istnieje wystarczający rynek, konsumenci lub producenci nie zachowują się konkurencyjnie, równowaga zaś powstająca w ramach takiego mechanizmu nie jest optymalna z punktu widzenia tzw. optimum Pareto. (Durlauf, L.E. Blume, 2008, s. 300 – 301).

Przepływ pieniądza w gospodarce odbywa się pomiędzy gospodarstwami domowymi, przedsiębiorstwami, rynkiem kapitału, produktów i usług, a budżetem jednostek finansów publicznych (Misiąg, 2019, s. 18)

Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, co zostało zagwarantowane w ustawie zasadniczej. Wysłuchując się w głos płynący ze strony sa-

morządowej można sądzić, że ta bardzo ważna regulacja konstytucyjna nie zawsze jest w pełni realizowana przez organy władzy. Od lat podnoszone są sprawy związane z naliczaniem subwencji oświatowej, czy też finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Gmina jest wspólnotą samorządową, którą tworzą mieszkańcy oraz przynależne jej terytorium. Jej domeną są wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Do podstawowych zadań należą m. in. sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, czy lokalnego transportu zbiorowego. Wymienione sprawy nie wyczerpują pełnego katalogu spraw, którymi zajmują się samorządy gminne. (Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 1, 6 i 7).

Znaczna liczba i różnorodność zadań przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego wymaga znalezienia rozwiązań służących wykonaniu postawionych przed nimi zadań. Widoczna w działaniach państwa jest tendencja do zwiększania liczby zadań przekazywanych do jednostek samorządu terytorialnego, co najłatwiej uczynić w odniesieniu do gmin, które wyróżniają się domniemaniem kompetencji. Taki stan rzeczy umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie rozstrzygnięć dotyczących coraz szerszego zakresu zadań, ale jednocześnie wymaga dysponowania wystarczającymi zasobami finansowymi niezbędnymi do wykonania przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego zadań i kompetencji. Należy przypomnieć, że katalog zadań gminy ma charakter otwarty, co oznacza, że zawarte w nim zadania mogą zostać powiększone o kolejne (Alińska, Woźniak, 2020, s. 274).

Ponadto gmina może realizować zadania zlecone z zakresu administracji rządowej zarówno w trybie obligatoryjnym (obowiązek nałożony ustawowo), jak również na podstawie porozumień. Możliwe jest także wykonywanie zadań z zakresu właściwości innych jednostek samorządowych na podstawie porozumień. Na pokrycie kosztów wykonywania zadań administracji rządowej, czy innych samorządów gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do ich wykonania (Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 8).

Wagę samorządu podkreśla Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Art. 3 Karty definiuje samorząd lokalny jako „... prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych.” Kompetencje powierzone samorządom powinny być pełne i całkowite. Uzasadnienie dla istnienia samorządu zawarte jest art. 4 ust 3 Karty: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Tym samym oznacza to, że „Samorząd terytorialny powinien ... zastępować państwo wszędzie tam, gdzie ze względu na większą znajomość warunków lokalnych czy regionalnych zrobiłby to lepiej niż państwo”(Szołno-Koguc, 2021, s. 10). Jednak uwarunkowania prawne i organizacyjne nie mogłyby zapewnić autonomii samorządu, gdyby nie był on wyposażony w wystarczające zasoby finansowe. Zasoby te powinny być proporcjonalne do kompetencji, a co najmniej jej część powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których poziom mają prawo ustalać same wspólnoty. Społeczności słabsze finansowo powinny korzystać ze środków równoważących lub procedur ujednoczenia finansowego w celu skorygowania efektów nierównego podziału potencjalnych źródeł podziału, jak również obciążeń, które na nie przypadają (Europejska Karta Samorządu Lokalnego, art. 9).

Podział podatków na podatki państwowe i samorządowe wynika z przypisania określonego źródła tego rodzajów dochodów do określonego budżetu państwa lub gminy. W polskim systemie finansów publicznych samorządy partycypują we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz prawnych. Udziały gminy we wpływach z tych podatków stanowią szczególną konstrukcję podziału wspólnego źródła dochodów gromadzonych na rachunku budżetu państwa. Samorządy nie mają jednak żadnego władztwa podatkowego w odniesieniu do wymienionych danin publicznych (Misiąg, 2019, s. 26 – 27).

Zasoby finansowe samorządu określają możliwości i stopień zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Zasobność samorządu terytorialnego wyznaczają dochody budżetu gminy.

Dochodami budżetu gminy są: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (Konstytucja RP, art. 167). Art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego rozszerza katalog do-

chodów własnych o udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, natomiast ust. 3 dodaje również, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach.

## 1.2. DOCHODY WŁASNE GMIN

Źródła dochodów własnych zostały uregulowane w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które zawarto w art. 4. Należą do nich m. in.:

1. Wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych;
2. Wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej i innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
3. Dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy, dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę i odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego i inne dochody należne gminie.

Ponadto ustawa określa wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy na wysokość 39,34% oraz wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, który wynosi 6,71%. W Polsce stosuje się definicję dochodów własnych w szerokim znaczeniu, zgodnie z którą zalicza się do nich udziały w podatkach centralnych (tzw. dochody wspólne), co poprawia strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego (Alińska, Woźniak, 2020, s. 274). Dzięki temu udział dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w dochodach ogółem jest wyższy.

Samorządy gminne nie mają wpływu na konstrukcję podatków i opłat, nie mogą zmieniać przedmiotu czy podstawy opodatkowania lub skali podatkowej. Jedynie w niektórych przypadkach, gdy przewidują to przepisy, pozwalają na kształtowanie stawek podatków i opłat. Tym samym możliwości wpływania przez samorząd na wysokość dochodów jest mocno ograniczona. Poza podatkami i opłatami dochodami budżetu gminy są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych. Ustawodawca traktuje te udziały jako dochody własne. Udziały wraz subwencją ogólną oraz dotacjami celowymi są do dochodami, które uzupełniają dochody własne gminy w celu zaspokojenia wszystkich wydatków gminy (Hanusz, Niezgoda, Czernski, 2009, s. 13).

Jednak nie sposób nie dostrzec, że efektywne wykonywanie przez gminę zadań publicznych wymaga samodzielności prowadzenia gospodarki finansowej. Samodzielność gminy w zakresie kształtowania dochodów budżetu wymaga jej wyposażenia w narzędzia umożliwiające kreowanie własnej polityki dochodowej. W szczególności mowa tu o zapewnieniu gmin „... we własne źródła dochodów oraz w prawo do ich kształtowania i do swobodnego dysponowania tymi środkami. Kluczowa jest zatem relacja dochodów własnych do dochodów ogółem w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Co do zasady, im wyższy jest udział własnych źródeł dochodów w dochodach budżetowych, tym wyższy jest stopień samodzielności dochodowej danej jednostki samorządowej” (Szołno-Koguc, 2021, s. 15).

W celu ustalenia udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, w poniższej tabeli zestawiono dochody ogółem i dochody własne gmin w Polsce za okres 2017 - 2021 oraz analogiczne dane dotyczące gminy Zagórz.

**Tabela 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w Polsce oraz w gminie Zagórz w latach 2017 – 2021**

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021
dochody ogółem gmin (w mln zł)	189 719	206 933	229 056	249 405	274 529
dochody własne gmin (w mln zł)	96 389	104 942	113 545	121 693	132 173
udział dochodów własnych w dochodach gmin ogółem	50,8%	50,7%	49,6%	48,8%	48,1%
dochody ogółem gminy Zagórz (w mln zł)	53,2	64,6	73,2	78,2	84,1
dochody własne gminy Zagórz (w mln zł)	18,6	19,7	23,9	27,8	25,6
udział dochodów własnych w dochodach gminy Zagórz ogółem	35,0%	30,5%	32,7%	35,5%	30,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W obserwowanym okresie dochody ogółem polskich gmin rosły od ok. 190 mld zł do 275 mld zł, tj. o blisko 45%. W tym samym czasie dochody własne gmin w Polsce rosły jedynie o ok. 37%. Oznacza to, że w tym okresie maleje udział dochodów własnych w dochodach ogółem z 50,8 % do 48,1%, tj. o 2,7 %. O ile trudna jest ocena, czy wysokość dochodów własnych jest wystarczająca, aby uznać, że gminy w Polsce posiadają samodzielność finansową, to spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem oznacza, że samodzielność finansowa gmin w minionych 5 latach obniżyła się. Uważam, że prawdopodobną przyczyną tych niekorzystnych zmian jest kryzys wywołany pandemią COVID-19 oraz mniejsze udziały samorządów w podatku CIT z tytułu jego obniżenia. Wydaje się, że w tym przypadku właściwym rozwiązaniem zapobiegającym ubytkom w dochodach byłoby zwiększenie udziału procentowego samorządów w podatkach od osób prawnych. Należy również zauważyć niższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w małych miastach i gminach wiejskich, co potwierdza przykład Zagórz.

Dochody ogółem gminy Zagórz rosły w tym samym okresie od 53,2 mln zł do 84,1 mln zł, tj. o 58 %, tym samym wzrost tych dochodów wyprzedzał tempo wzrostu dochodów ogółem polskich gmin, gdyż te wzrosły o niespełna 45 %. Natomiast dochody własne gminy Zagórz wzrosły od 18,6 mln zł do 25,6 mln zł, tj. o 37,6 %, czyli rosły w tempie wzrostu wszystkich gmin. Mierzo-ny dla gminy Zagórz udział dochodów własnych w dochodach ogółem spadł w minionych 5 latach z 35 % do 30,4 %, tj. o 4,6 %. Powyższa tabela ukazuje również znaczącą różnicę pomiędzy udziałami dochodów własnych w dochodach ogółem dla wszystkich gmin w Polsce – średniorocznie 49,6 %, a udziałem dla gminy Zagórz – średniorocznie 32,8 %.

## **2. ANALIZA DOCHODÓW WŁASNYCH GMINY ZAGÓRZ W LATACH 2017 - 2021**

Dochody własne gminy Zagórz w latach 2017 - 2021 były kształtowane przez szereg podatków i opłat. Kwoty należności podatkowych w poszczególnych latach oraz ich udziały w dochodach własnych gminy przedstawia tabela 2.



**Tabela 2. Dochody własne budżetu gminy Zagórz w latach 2017 – 2021**

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody własne gminy Zagórz (w tys. zł)		18 646	19 686	23 916	27 780	25 620
<b>1</b>	<b>Dochody podatkowe ustalone i pobierane na podstawie odrębnych ustaw</b>	<b>6 881</b>	<b>7 200</b>	<b>7 297</b>	<b>7 223</b>	<b>7 625</b>
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	36,9%	36,6%	30,5%	26,0%	29,8%
w tym:						
a)	Podatek rolny	303	302	308	343	349
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	1,6%	1,5%	1,3%	1,2%	1,4%
b)	Podatek leśny	313	320	311	318	322
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	1,7%	1,6%	1,3%	1,1%	1,3%
c)	Podatek od nieruchomości	5 754	6 085	6 173	6 094	6 325
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	30,9%	30,9%	25,8%	21,9%	24,7%
d)	Podatek od środków transportowych	267	215	204	179	158
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	1,4%	1,1%	0,9%	0,6%	0,6%
e)	Podatek od spadków i darowizn	0	0	35	23	48
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
f)	Podatek od czynności cywilnoprawnych	213	236	265	264	421
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	1,1%	1,2%	1,1%	1,0%	1,6%
g)	Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	3	2	1	1	2
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>2</b>	<b>Udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem</b>	<b>7 126</b>	<b>7 973</b>	<b>8 713</b>	<b>8 983</b>	<b>9 916</b>
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	38,2%	40,5%	36,4%	32,3%	38,7%
a)	Udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa podatek dochodowy od osób fizycznych	6 430	7 404	8 628	8 770	9 656
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	34,5%	37,6%	36,1%	31,6%	37,7%
b)	Udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa podatek dochodowy od osób prawnych	696	569	85	214	260
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	3,7%	2,9%	0,4%	0,8%	1,0%
<b>3</b>	<b>Pozostałe dochody własne</b>	<b>4 639,00</b>	<b>4 513,00</b>	<b>7 906,00</b>	<b>11 574,00</b>	<b>8 079,00</b>
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	24,9%	22,9%	33,1%	41,7%	31,5%
w tym:						
a)	Wpływy z opłaty skarbowej	35	37	46	40	46
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%
b)	Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	8	4	32	3	9
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%

c)	Wpływy z usług	1 245	743	1 544	543	593
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	6,7%	3,8%	6,5%	2,0%	2,3%
d)	Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw	783	1 038	1 410	2 231	2 368
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	4,2%	5,3%	5,9%	8,0%	9,2%
e)	Dochody z majątku	1 635	1 792	2 084	1 660	1 518
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	8,8%	9,1%	8,7%	6,0%	5,9%
f)	Dochody z majątku - dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych JST oraz innych umów o podobnym charakterze	372	316	381	480	518
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	2,0%	1,6%	1,6%	1,7%	2,0%
g)	Pozostałe dochody - środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł - razem	40	0	6	6 075	53
	<i>udział w dochodach własnych ogółem (%)</i>	0,2%	0,0%	0,0%	21,9%	0,2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Podstawowe składniki dochodów własnych to: udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek od nieruchomości. Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach wahały się w przedziale od 31,6 % w 2020 r. do 37,7 % w 2021 r. dochodów własnych gminy Zagórz. Dochody z tego tytułu systematycznie rosły od kwoty 6,43 mln zł w 2017 r. do 9,656 mln zł w 2021 r., tj. o ponad 50 %. Wzrost udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych był szybszy od wzrostu dochodów własnych budżetu gminy Zagórz, co podkreśla wagę tego źródła dochodów. Dochody z PIT to zazwyczaj najważniejsze i największe wpływy w samorządowym budżecie. Są one powiązane z sytuacją gospodarczą i funkcjonowaniem lokalnego rynku pracy (Gołaszewski M., 2020. s. 33).

Natomiast podatek od nieruchomości jest bardzo stabilnym źródłem dochodów własnych gminy Zagórz, jego wzrost w analizowanym okresie wyniósł niespełna 10 % od 5,75 mln zł w 2017 r. do 6,33 mln zł w 2021 r. Dochody z podatku od nieruchomości stanowiły od 21,9 % dochodów własnych w 2020 r. do 30,9 % w latach 2017 – 2018. Udział tych dochodów w dochodach własnych w latach 2017 – 2021 spadał od 30,9 % do 24,7 %. Wynika to z szybszego wzrostu dochodów własnych niż podatku od nieruchomości. Górne stawki podatkowe określone są przez Ministra Finansów poprzez opublikowanie obwiesz-

czenia i ich wysokość jest ustalana uchwałą rady gminy. Można wnioskować, że spadek dynamiki udziału tych podatków w dochodach wynika z prowadzonej polityki fiskalnej.

Podatek od nieruchomości stanowi trzon systemu podatków lokalnych. Opodatkowaniu podlegają wszystkie nieruchomości położone na terenie gminy przeznaczone do zamieszkiwania oraz prowadzenia działalności gospodarczej. W ten sposób podatek odzwierciedla poziom ekonomiczny wspólnoty, choć związek ten jest wyraźny dopiero wtedy, gdy podstawą opodatkowania jest wartość nieruchomości (Banaszewska, Kańduła, Przybylska, 2020, s.91).

Poniższe zestawienie przedstawia stawki podatku od nieruchomości oraz kwoty podatku dla najważniejszych przedmiotów opodatkowania w podziale na podatek od osób fizycznych i osób prawnych.

**Tabela 3. Podatek od nieruchomości od osób prawnych i od osób fizycznych w gminie Zagórz w latach 2017-2021**

Lp.	Wyszczególnienie		2017	2018	2019	2020	2021
Podatek od nieruchomości			5 754	6 085	6 173	6 094	6 325
w tym:							
1	Podatek od nieruchomości od osób prawnych		4 247	4 481	4 418	4 325	4 503
a)	Budowle	Kwota podatku	1 831	1 925	1 936	1 925	2 062
		Stawka	2%	2%	2%	2%	2%
b)	Budynki	Kwota podatku	1 883	1 861	2 093	2 038	2 059
		Stawka	22,00	22,00	22,88	22,88	22,88
c)	Grunty związane z działalnością gospodarczą	Kwota podatku	313	315	348	325	341
		Stawka	0,86	0,86	0,90	0,90	0,90
d)	Grunty zabudowane i niezabudowane	Kwota podatku	28	28	34	31	30
		Stawka	0,40	0,40	0,45	0,45	0,45
2	Podatek od nieruchomości od osób fizycznych		1 507	1 604	1 755	1 769	1 822
w tym:							
a)	Budynki - działalność gospodarcza	Kwota podatku	496	598	638	637	663
		Stawka	22,00	22,00	22,88	22,88	20,88
b)	Budynki mieszkalne	Kwota podatku	242	249	276	280	288
		Stawka	0,68	0,68	0,74	0,74	0,74
c)	Budynki pozostałe	Kwota podatku	134	137	149	154	160
		Stawka	5,08	5,08	5,43	5,43	5,43
d)	Grunty pozostałe	Kwota podatku	471	481	540	545	559
		Stawka	0,40	0,40	0,45	0,45	0,45

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta i Gminy w Zagórz.

W podatku od nieruchomości od osób prawnych największe dochody przynosi opodatkowanie budowli i budynków, natomiast w podatku od osób fizycznych był to podatek od budynków przeznaczone po działalność gospodarczą oraz grunty pozostałe. Ponieważ podstawa opodatkowania podatku jest stała, a zmiany następują w niewielkim stopniu to o wysokości kwot podatku decydowały stawki opodatkowania. Stawki w okresie minionych pięciu lat zostały zmienione jeden raz w 2019 r. Wzrost stawek opodatkowania wyniósł od 4 do 12,5 %, co spowodowało wzrost wysokości podatku o 10 %.

Górne granice stawek opodatkowania są regulowane ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Zmiany górnych granic stawek następują po ogłoszeniu obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w Monitorze Polskim następujące po komunikacie Prezesa GUS w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu każdego roku. Stawki obowiązujące w poszczególnych gminach określają rady gmin w granicach określonych górnymi granicami stawek. Rada Miejska w Zagórz utrzymuje stawki na poziomie ok. 90 % stawek maksymalnych, więc możliwości zwiększenia dochodów poprzez podniesienie stawek podatkowych są ograniczone.

Inne podatki mają znacznie mniejsze znaczenie, ich udział w dochodach własnych budżetu gminy Zagórz oscyluje wokół 1 %. Dotyczy to podatków: rolnego, leśnego, od środków transportowych, czy podatku od czynności cywilnoprawnych. Symboliczne znaczenie mają podatki od spadku i darowizny oraz podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej.

W zakresie wpływów podatkowych z udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa obok dochodów z podatku PIT gmina uzyskuje również część podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Wpływy z tego tytułu w gminie Zagórz maleją od ok. 700 tys. zł w 2017 r. do 260 tys. zł w 2021. Najniższą wartość podatku budżet gminy pozyskał w 2019 r. – 85 tys. zł. Obniżanie znaczenia tego źródła dochodów wynika z obniżania stawki podatku dla tzw. małych podatników (do 1,2 mln euro rocznego przychodu) lub podatników rozpoczynających działalność. Ponadto na wysokość podatku dochodowego od osób prawnych miała wpływ luka, którą w 2018 r. wyniosła 22,2 mld zł oraz luka zagraniczna w CIT, która w 2018 r. wyniosła 17 mld zł (Sawulski, Bąkowska, Gniazdowski, 2014 – 2018, s. 9 i 17).

Podobnie marginalne znaczenie mają dochody z opłaty skarbowej, z opłaty eksploatacyjnej i środki na dofinansowanie zadań własnych z innych źródeł.

W przypadku wpływów z dofinansowania zadań własnych z innych źródeł w 2020 r. wystąpiło jednostkowe zdarzenie przyznania środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie ponad 6 mln zł, które spowodowało znaczący wzrost dochodów własnych w tym roku.

Pozostałe wpływy to dochody z majątku gminy, wpływy z opłat lokalnych pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw oraz wpływy z usług. Na dochody z majątku gminy składały się m. in. dochody ze sprzedaży drewna, dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, w tym przede wszystkich składowiska odpadów komunalnych w Średnim Wielkiem, dochody ze sprzedaży majątku gminy i użytkowania wieczystego. Średnioroczna wysokość wpływów z tego tytułu wyniosła w latach 2017 – 2021 ponad 2 mln zł, co stanowiło ok. 8,7 % dochodów własnych gminy.

Wpływy z opłat lokalnych pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw rosły systematycznie od ok. 0,8 mln zł w 2017 r. do blisko 2,4 mln zł w 2021 r. Dochody z tego tytułu to przede wszystkim wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami wnoszona przez właścicieli nieruchomości na pokrycie kosztów gospodarki odpadami. Dochody te nie mogą być przeznaczane na dowolny cel, mogą jedynie pokrywać koszty gromadzenia, transportu i unieszkodliwiania odpadów, itp.

Natomiast wpływy z usług to kwoty należne gminie w zamian za usługi świadczone na rzecz mieszkańców w zakresie gospodarki leśnej, gospodarki nieruchomościami, odpłatność za usługi opiekuńcze, stołówki, opłaty za korzystanie ze świetlic oraz opłaty za usługi w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Dochody z tego tytułu w minionych pięciu latach spadały od 1,6 mln zł w 2017 r. do niespełna 0,6 mln zł w 2021 r.

Największe kwotowo źródła dochodów stanowią: udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych, podatek od nieruchomości oraz wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Gmina dążąc do jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej jest zainteresowana pomnażaniem dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym oraz w podatku od nieruchomości.

Organy jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić politykę, która będzie ukierunkowana na zapewnienie najwyższych dochodów budżetowych (funkcja fiskalna). Ale możliwe jest także osiąganie celów pozafiskalnych, np. stymulować rozwój działalności gospodarczej i – szerzej – rozwój

lokalny. Mamy wówczas do czynienia z funkcją stymulacyjną (Banaszewska, Kańduła, Przybylska, 2020, s.92).

Ponieważ stawki podatku od nieruchomości gminie Zagórz są na poziomie ok. 90 % górnych granic stawek, więc pole manewru w tym zakresie jest nieduże. Wzrost dochodów z podatku od nieruchomości od osób fizycznych może zapewnić rozszerzenie podstawy opodatkowania poprzez przeznaczanie pod budownictwo mieszkaniowe i usługowe nowych terenów oraz ich uzbrajanie, tj. wyposażanie w infrastrukturę komunalną. W tym zakresie gmina Zagórz prowadzi działania w zakresie planowania przestrzennego przy opracowaniu planu, który pozwoli na przeznaczenie ponad 6 ha terenu pod budownictwo mieszkaniowe i usługowe. Szacujemy, że na tym terenie zostanie wybudowanych od 350 do 550 mieszkań w zależności od przyjętej liczby kondygnacji. Działania te pozwolą na powiększenie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości osób fizycznych.

Zwiększanie wpływów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych wymaga tworzenia terenów inwestycyjnych w celu ułatwienia lokalizowania nowych firm. Gmina Zagórz posiada tereny inwestycyjne zlokalizowane w Specjalnej Strefie Ekonomicznej, które są wyposażone w drogi dojazdowe, wodociąg, kanalizację sanitarną i deszczową, energię elektryczną i dostęp do Internetu oraz gaz ziemny. Do chwili obecnej udało się pozyskać dwóch inwestorów, którzy zainwestowali na obszarze ok. 4,5 ha, do zainwestowania pozostaje jeszcze ok. 6 ha. Strefa została utworzona z myślą o tworzeniu nowych miejsc pracy, co przyczyniło się do wzrostu wpływów budżetowych z tytułu udziałów z podatku dochodowego, przede wszystkim od osób fizycznych. Wynika to z faktu, że inwestorzy korzystają ze zwolnienia od podatku dochodowego, którego wysokość jest zależna od kwoty poniesionej na inwestycję, więc przynajmniej przez kilka pierwszych lat działalności nie płacą podatku dochodowego od osób prawnych.

Mechanizm generowania wzrostu dochodów własnych budżetu poprzez przygotowywanie terenów inwestycyjnych i prowadzenie polityki sprzyjającej rozwojowi przedsiębiorczości stanowił koło napędowe samorządu gminnego. Umożliwienie gminom wykorzystywania zasobów własnych, zdolności planistycznych i organizacyjnych, pozwalało na wspieranie działalności gospodarczej firm, który pozwalał na tworzenie nowych miejsc pracy, a w efekcie prowadził do pomnażania dochodów z udziałów w podatku dochodowym oraz podatku od nieruchomości. Dzięki rosnącym dochodom możliwe było zaspokojenie potrzeb wspólnych mieszkańców gminy.

### **3. WPŁYW PROGRAMU POLSKI ŁAD NA DOCHODY WŁASNE GMINY ZAGÓRZ**

Podstawowe filary Programu Polski Ład to: zwiększenie nakładów na służbę zdrowia do 7 proc. PKB, zwiększenie dostępności do finansowania własnego mieszkania, wsparcie dla emerytów poprzez podwyższenie emerytur, podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 30 000 zł, podniesienie progu podatkowego z 85 000 zł 120 000 zł oraz zwiększenie dotacji na inwestycje dla samorządów. Szacuje się, że na zmianach podatkowych Polskiego Ładu skorzysta niemal 20 mln Polaków (Polski Ład, 2022).

Korzyści finansowe, które uzyskają podatnicy oznaczają spadek pobieranych podatków od osób fizycznych w znaczącym stopniu. Tym samym samorządy, a co za tym idzie również gmina Zagórz utracą znaczną część swoich dochodów wynikający ze spadku podatku dochodowego płaconego przez mieszkańców gminy.

Nowelizacja ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw przyniosła rozwiązanie polegające na tym, że w 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymują po raz pierwszy udziały w PIT i CIT nie zgodnie z wysokością rzeczywistych wpływów podatkowych, lecz na podstawie prognoz obliczonych na 2021 r. przy założeniu inflacji 3,3 %. Gmina Zagórz otrzymała z Ministerstwa Finansów naliczenie wysokości udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych na 2022 r. w wysokości ok. 8,7 mln zł, tymczasem uzyskane wpływy z tego tytułu na podstawie rzeczywistych podatków płaconych przez mieszkańców w 2021 r. wyniosły niespełna 9,7 mln zł. Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych w okresie 2017 - 2021 rosły średniorocznie o 11,5 %, a w samym 2021 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 10,1 %. Gdyby nie zmiany wprowadzone przez Polski Ład dochody należałoby szacować na kwotę ok. 10,6 ml zł, co oznacza, że naliczenia Ministerstwa Finansów były o 1,9 mln zł niższe od szacunków opartych o rzeczywiste dochody. Uważam, że dotychczasowy mechanizm był korzystniejszy dla samorządów, a także bardziej zachęcał lokalne władze do wspierania przedsiębiorczości.

Równocześnie w 2021 r. gmina Zagórz otrzymała uzupełnienie subwencji ogólnej otrzymanych na podstawie art. 8 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 1,6 mln zł. Dochody te nie stanowiły już dochodów własnych, lecz subwencję i zostały przekazane na poczet wydatków 2022 r.

Od 2023 r. ma obowiązywać zmiana wynikająca ze zmiany ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzi ona nową część subwencji ogólnej – rozwojową. Subwencja ta będzie się składała: z części podstawowej, premii aktywizującej i premii inwestycyjnej. Część podstawowa będzie dzielona proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Ta część będzie stanowić 60 % subwencji rozwojowej. Premia aktywizująca będzie dzielona proporcjonalnie do udziału średnich wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy w sumie średnich wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wszystkich uprawnionych gmin. Premię uzyskają jedynie te gminy, których dynamika wydatków majątkowych była wyższa niż średnia krajowa. Premia aktywizująca będzie stanowiła 20 % subwencji rozwojowej. Natomiast podział premii inwestycyjnej między uprawnione gminy następuje proporcjonalnie do udziału średnich wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy w sumie średnich wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wszystkich uprawnionych gmin. Premia inwestycyjna przysługuje gminom, których wydatki majątkowe na jednego mieszkańca były wyższe niż średnia krajowa. Premia inwestycyjna będzie stanowiła 20 % subwencji rozwojowej.

W chwili obecnej trwają prace legislacyjne nad kolejną zmianą ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zostały one wywołane wprowadzeniem z dniem 1 lipca 2022 r. zmiany w Programie Polski Ład. Ostateczny kształt uregulowań nie jest jeszcze znany.

#### **4. WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA BUDŻET GMINY ZAGÓRZ**

Nie bez znaczenia dla budżetu samorządów jest kryzys zapoczątkowany w roku 2020 spowodowany pandemią COVID-19.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP) stanowiący jeden z elementów kryterium fiskalnego z Maastricht wyniósł na koniec II kwartału 2022 r. 1 453,5 mld zł, co oznaczało wzrost o 407,6 mld złotych (+28,04 %) w stosunku do roku 2019, przed wybuchem kryzysu. [<https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych>].

To znaczący wzrost zadłużenia budżetu centralnego, jak i budżetów samorządowych. Ten czas przesilenia niesie nową rzeczywistość dla sektora finansów publicznych.

W 2019 r. ogólne wpływy do budżetu zamknęły się kwotą 73 162 023 zł, dochody własne w budżecie Gminy stanowiły 32,15 %, przy subwencji wyno-



szącej 24,52 % i dotacjach celowych wynoszących 43,33 %. PIT w dochodach własnych stanowił 36,68 %, a CIT wynosił jedynie 0,36 %. W 2020 r. dochody ogółem budżetu wynosiły 78 152 483 zł, w tym dochody własne w budżecie Gminy stanowiły 35,39 %, przy subwencji wynoszącej 23,71 % i dotacjach celowych wynoszących 40,90 %. PIT w dochodach własnych stanowił 31,71 %, a CIT wynosił 0,77 %. W tych ostatnich dwóch latach nastąpiło zmniejszenie udziału dochodów podatkowych z tytułu PIT i CIT w zdecydowanej większości budżetów samorządów podkarpackich w 2020 r., co miało związek z recesją gospodarczą. [Czudec, 2021, s. 136].

Natomiast w 2021 r. dochody ogółem budżetu wynosiły 84 085 317 zł, w tym dochody własne w budżecie Gminy stanowiły 37,03 %, przy subwencji wynoszącej 29,80 % i dotacjach celowych wynoszących 33,17 %. PIT w dochodach własnych stanowił 31,00 %, a CIT wynosił 0,84 %. Tym samym tendencja spadkowa utrzymała się w gminie Zagórz w zakresie udziału w podatku PIT.

## PODSUMOWANIE

Zmiana przepisów podatkowych, wprowadzenie programu Polski Ład oraz kryzys wywołany pandemią COVID – 19 spowodował znaczne uszczuplenie dochodów własnych gminy Zagórz. Budżet państwa częściowo rekompensował utracone dochody subwencją rozwojową. Obniża to udział dochodów własnych w dochodach ogółem, co w dłuższej perspektywie czasowej może to mieć negatywne znaczenie dla realizacji inwestycji poprzez obniżenie zdolności kredytowej. Nie bez znaczenie dla sytuacji finansowej samorządu jest także wysoka inflacja.

Dochody własne stanowią o samodzielności finansowej gminy. Można zaryzykować hipotezę, że niższy udział podatków PIT i CIT w budżecie będzie powodował, że zdolności do zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej będą mniejsze. Jednak z oceną pełnego wpływu zmian należy się jeszcze wstrzymać przez najbliższe kilka lat.

## Literatura

Alińska, A., Woźniak, B. (2020). *Współczesne finanse publiczne. Ujęcie sektorowe*. Difin SA Warszawa.

Banaszewska, M., Kańduła S., Przybylska, J. (2020). *Finanse samorządu terytorialnego. Ujęcie praktyczne*. CeDeWu Sp. z o.o. Warszawa.

Czudec, A. (2021). *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w latach 2019 i 2020 w : Budżet samorządu terytorialnego*. R. Kata (red.). Regionalna Izba Ob-  
rachunkowa w Rzeszowie. Rzeszów.

Durlauf, S.N., Blume, L.E. (red) (2008). *The New Palgrave Dictionary of Economics, t.* Palgrave  
Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230226203.0028>

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994, nr 124, poz. 607)

Gołaszewski, M. (2020). *Wpływ kryzysu COVID-19 na finanse JST*. Wydawnictwo Municipi-  
um SA. Warszawa.

Hanusz, A., Niezgoda, A., Czernski, P. (2009). *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorial-  
nego*. Oficyna Wolters Kluwer Business. Warszawa.

Materiały informacyjne Ministerstwa Finansów z 2022, dostęp: <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych>

Misiąg, W. (red.). (2019). *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za nar-  
uszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wydanie 3*. Wydawnictwo C.H. Beck.  
Warszawa.

Polski Ład, (2022), dostęp: <https://www.gov.pl/web/polski-lad/>

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U.  
2021, poz.1672 późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022, poz. 559 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022, poz. 1634)

Sawulski, J., Bąkowska, K., Gniazdowski, M. (2020). *Luka CIT w Polsce w latach 2014 – 2018*.  
Polski Instytut Ekonomiczny. Warszawa.

Szołno-Koguc, J. (2021). *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego –  
aspekty teoretyczne*. Studia BAS, Nr 1(65). Warszawa.