PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics and Business

Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Research Papers of Wroclaw University of Economics and Business
Year 2024, Vol. 68, No. 3
ISSN 2392-0041
journals.ue.wroc.pl/pn

Kształtowanie się dochodów gmin z tytułu opłaty miejscowej w czasie pandemii COVID-19

Jarosław Dziuba

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: jaroslaw.dziuba@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0002-3167-8995

Elżbieta Życzkowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: elzbieta.zyczkowska@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0001-8263-9964

© 2024 Jarosław Dziuba, Elżbieta Życzkowska

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl

Cytuj jako: Dziuba, J. i Życzkowska, E. (2024). Kształtowanie się dochodów gmin z tytułu opłaty miejscowej w czasie pandemii COVID-19. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, *68*(3), 101-116.

DOI: 10.15611/pn.2024.3.08

JEL: H71

Streszczenie

Cel: Celem artykułu jest ukazanie kształtowania się dochodów gmin w Polsce z tytułu opłaty miejscowej w czasie pandemii COVID-19 (lata 2020-2022) na tle okresów przed pandemią (lata 2017-2019).

Metodyka: W artykule zastosowano metodę analizy aktów prawnych dotyczących przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii i jej skutków oraz dotyczących źródeł finansowania JST. Przeprowadzono statystyczną analizę wykorzystania opłaty miejscowej przez gminy w Polsce wraz z analizą jej zależności od wybranych czynników ekonomicznych.

Wyniki: W czasie pandemii COVID-19 dochody gmin z tytułu opłaty miejscowej uległy zmniejszeniu zarówno w wymiarze bezwzględnym, jak i w odniesieniu do dochodów ogółem i własnych. Powodem tego było zmniejszenie się aktywności turystycznej ludności wskutek wprowadzanych ograniczeń dotyczących funkcjonowania branży turystycznej i przemieszczania się ludności. Spadek ten był krótkotrwały i nie wpłynął na ogólną sytuację finansową JST ze względu na marginalny udział opłaty w strukturze dochodów.

Implikacje i rekomendacje: Przykłady nielicznych gmin wskazują na duży potencjał dochodowy opłaty miejscowej, co implikuje konieczność dalszych badań nad tym źródłem dochodów w celu zwiększenia jego powszechności i wydajności.

Oryginalność/wartość: W literaturze przedmiotu względnie niewiele jest opracowań poświęconych w całości pojedynczym dochodom JST, szczególnie o marginalnej, w skali całego sektora, wydajności dochodowej. Artykuł częściowo wypełnia tę lukę.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, finanse lokalne, dochody publiczne, opłata miejscowa, pandemia COVID-19

1. Wstęp

Ujęta w art. 9 ust. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zasada zróżnicowania i elastyczności zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) w założeniu powinna zapewnić stabilność finansowania ich zadań w zmiennych warunkach ekonomicznych. Taka dywersyfikacja źródeł dochodów sprawia, że budżety samorządowe są mniej podatne na negatywne zjawiska zachodzące w określonych obszarach, ale z drugiej strony zjawiska te mogą istotnie wpływać, pozytywnie lub negatywnie, na wydajność konkretnych źródeł dochodów, jeśli dochody te są merytorycznie, ściśle związane z określonymi dziedzinami aktywności społeczno-ekonomicznej.

Do takich dochodów należy zaliczyć opłatę miejscową, której konstrukcja prawna wskazuje na wysoką zależność jej wydajności od aktywności turystycznej ludności na określonym obszarze. Na aktywność tę wpływ miała pandemia COVID-19, bowiem działania władz publicznych przeciwdziałających rozprzestrzenianiu się pandemii i jej skutkom w dużym stopniu miały związek z funkcjonowaniem branży turystycznej i wpływały przez to na decyzje ludności w zakresie aktywności turystycznej. Jak już wtedy zauważyli Phillipson i in. (2020), pandemia będzie miała krótko-, średnio- i długoterminowe skutki także dla rozwoju i funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Stan ten może być oceniany przez pryzmat wielkości dochodów budżetowych, ich struktury oraz zmian, jakie zaszły w budżetach lokalnych w czasie pandemii. Celem artykułu jest ukazanie kształtowania się dochodów gmin z tytułu opłaty miejscowej oraz ich znaczenia w strukturze dochodów w czasie pandemii COVID-19 (lata 2020-2022) na tle okresów przed pandemią (lata 2017-2019).

2. Przegląd literatury

Problematyka wpływu pandemii COVID-19 na finanse samorządowe była przedmiotem zainteresowania wielu autorów, którzy w większości przypadków koncentrowali się na ogólnej sytuacji finansowej JST. Pierwsze opracowanie tego rodzaju pojawiło się już w kwietniu 2020 r. Jego autorzy, nie znając jeszcze, z oczywistych przyczyn, skutków finansowych pandemii, dokonują jednak ich wstępnej i ogólnej prognozy oraz sugerują doraźne działania interwencyjne, łagodzące konsekwencje spodziewanego kryzysu gospodarczego (Bober i in., 2020). Wśród opracowań prognostycznych, publikowanych w pierwszych miesiącach pandemii, można także wymienić oparty na badaniu ankietowym i opublikowany we wrześniu 2020 r. raport Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK, 2020). Wynika z niego, że znaczny odsetek samorządów oczekiwał dużego spadku wielkości dochodów własnych, w odpowiedzi na które JST deklarowały redukcje wydatków, głównie bieżących. Analizy kształtowania się podstawowych kategorii dochodowych i wydatkowych w I poł. 2020 r. wraz z propozycjami działań pomocowych dla sektora samorządowego zawiera raport autorstwa P. Swianiewicza i J. Łukomskiej (Swianiewicz i Łukomska, 2020). Konsekwencje kryzysu pandemicznego dla budżetów samorządowych w państwach Unii Europejskiej analizuje w swoim artykule S. Franek, według którego finanse samorządowe nie ucierpiały znacząco pod wpływem pandemii COVID-19. Stało się tak głównie dzięki dużemu zaangażowaniu środków rządowych w finansowanie dodatkowych zadań

samorządów i w uzupełnianie ubytku ich dochodów (Franek, 2022, s. 66). Podobne wnioski wyciąga także ze swoich badań dotyczących wyłącznie polskich samorządów E. Malinowska-Misiąg, wskazując jednocześnie na niekorzystne tendencje systemowe, jakie zaistniały w finansach lokalnych w czasie pandemii (m.in. spadek samodzielności finansowej JST, nieprzejrzystość regulacji dotyczących zasad przekazywania transferów rządowych) (Malinowska-Misiąg, 2022, s. 61). Porównania ogólnej sytuacji finansowej polskich samorządów w okresie pandemii z latami wcześniejszymi dokonał w swojej pracy także A. Czudec. We wnioskach autor stwierdził, że „wprawdzie w 2020 r. nie było znaczącego zmniejszenia ogólnej kwoty dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w żadnym województwie, jednak pandemia COVID-19 wpłynęła na zmniejszenie ich stabilności finansowej, o czym świadczą m.in. zmniejszenie znaczenia wpływów podatkowych w strukturze dochodów, a także ograniczenie aktywności inwestycyjnej" (Czudec, 2021, s. 7). Według A. Nielickiego głównym czynnikiem wpływającym na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w pierwszej połowie 2020 roku była recesja wywołana pandemią i lockdownem, wprowadzonym przez tzw. przepisy „okołocovidowe", natomiast mniejsze znaczenie miało epizodyczne ustawodawstwo skie-rowane wprost na działalność samorządów, w tym na ich finanse (Nielicki, 2020, s. 1).

Ten przegląd przykładowej literatury nie wyczerpuje obszernej listy polskich i zagranicznych opracowań dotyczących finansów samorządowych w okresie pandemii, które ukazują się systematycznie od 2020 r. Ich autorzy stosunkowo rzadko jednak poddają pogłębionym analizom kształtowanie się konkretnych, pojedynczych dochodów samorządowych, koncentrując się na szerszych kategoriach dochodowych lub najbardziej znaczących dochodach. Niniejszy artykuł częściowo wypełnia tę lukę w zakresie funkcjonowania opłaty miejscowej w systemie finansowania gmin.

3. Metodologia

W części badawczej artykuł dzieli się na dwie części. W pierwszej z nich, dotyczącej prawnej konstrukcji opłaty miejscowej i ograniczeń działalności hotelarskiej w czasie pandemii, realizacja założonego celu wymagała zastosowania metody analizy piśmiennictwa oraz aktów prawnych, dotyczących poruszanej tematyki.

W drugiej części, dotyczącej kształtowania się dochodów z opłaty i jej znaczenia w finansowaniu gmin zawarto wieloaspektową, statystyczną analizę ilościową i wartościową wykorzystania tej opłaty przez gminy w Polsce, zarówno w wymiarze bezwzględnym, jak i w relacji do dochodów własnych i dochodów ogółem. Określono także czynniki wpływających na istotne, stwierdzone w analizie statystycznej, zróżnicowanie wielkości dochodów z opłaty w gminach oraz potwierdzono przypuszczalne zależności przy użyciu wskaźników korelacji.

Źródłem danych liczbowych niezbędnych do przeprowadzenia analiz były sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego publikowane przez Ministerstwo Finansów oraz dane Banku Danych Lokalnych GUS. Zakres czasowy badań w części empirycznej obejmuje lata 2017-2022, co pozwala zauważyć określone trendy i prawidłowości oraz może być podstawą do wyciągnięcia wniosków; zakresem podmiotowym objęto wszystkie gminy (w tym miasta na prawach powiatu) funkcjonujące w Polsce w tym okresie.

4. Rezultaty badań

4.1. Konstrukcja prawna opłaty miejscowej

Podstawą prawną stosowania opłaty miejscowej jest ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z art. 17 opłatę miejscową pobiera się za każdą rozpoczętą dobę pobytu od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:

- w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach,
- w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Z treści przepisu ustawy wynika, że opłata ta ma charakter fakultatywny, gdyż może być wprowadzona przez radę gminy w drodze uchwały, przy czym nie ma takiego obowiązku. Opłata ta może obejmować całą gminę lub tylko niektóre jej miejscowości, określone uchwałą rady gminy i spełniające warunki pobierania opłaty. Warunki te ustalone zostały, na podstawie delegacji ustawowej, przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, przy uwzględnieniu zróżnicowania regionalnego i lokalnego oraz kryteriów o charakterze klimatycznym (zachowanie norm czystości powietrza i dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych), krajobrazowym (walory przyrodnicze i krajoznawcze) i pobytowym (baza noclegowa) (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r.).

Stawkę opłaty miejscowej ustala rada gminy, z tym że nie może ona przekroczyć maksymalnej stawki określonej w ustawie. Jest ona zróżnicowana ze względu na typ miejscowości, w której jest pobierana, zgodnie z podziałem określającym przedmiot opłaty. W przypadku nieuchwalenia stawek przez radę gminy stosuje się stawki obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy. Stawki maksymalne ulegają corocznie waloryzacji wskaźnikiem inflacji. Ich wysokość w badanych latach prezentuje tab. 1.

Tabela 1. Górne granice dziennych stawek kwotowych opłaty miejscowej w latach 2020-2022 (w zł)

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stawka opłaty miejscowej	2,17	2,22	2,26	2,31	2,41	2,50
Stawka opłaty miejscowej w miejscowościach posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej	3,08	3,14	3,20	3,26	3,39	3,52

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r.).

Ustawa wprowadza zwolnienia podmiotowe z opłaty miejscowej, której nie pobiera się od członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych (pod warunkiem wzajemności), od osób przebywających w szpitalach, od osób niewidomych i ich przewodników, od podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych, od zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej. Rada gminy może także wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia z opłaty miejscowej, ale tylko o charakterze przedmiotowym.

Inną kompetencją władczą rady gminy jest możliwość zarządzenia poboru tych opłat w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Rada może także wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tej ewidencji, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru opłaty miejscowej.

4.2. Ograniczenia działalności hotelarskiej w czasie pandemii COVID-19

Dnia 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 ogłosiła stan pandemii. W Polsce stan epidemii obowiązywał od 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r. W tym okresie ogłoszono 17 rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii oraz 73 ich większe lub mniejsze nowelizacje. W dalszej analizie największe znaczenie w kontekście opłaty miejscowej, jej przedmiotu i podstawy wymierzania ma aspekt zakazów i ograniczeń korzystania z miejsc hotelowych. Ogólne zasady prowadzenia działalności hotelarskiej w Polsce w czasie pandemii prezentuje tab. 2.

Tabela 2. Ograniczenia prawne działalności hotelarskiej w czasie pandemii COVID-19

Okres	Ograniczenia prawne działalności hotelarskiej
1.04.2020- -3.05.2020	Zakaz prowadzenia działalności hotelarskiej z wyłączeniem pobytu gości zameldowanych przed 31.03.2020, osób w kwarantannie lub izolacji, personelu medycznego, osób w delegacji wykonujących obowiązki służbowe
4.05.2020- -5.11.2021	Dozwolone prowadzenie działalności hotelarskiej z zachowaniem reżimu sanitarnego
6.11.2020- -11.02.2021	Zakaz prowadzenia działalności hotelarskiej (wyjątki: hotele robotnicze i dla pracowników sezonowych, usługi dla określonych grup zawodowych)
12.02.2021- -19.03.2021	Dozwolone prowadzenie działalności hotelarskiej z zachowaniem reżimu sanitarnego – limit wykorzystania maksymalnie 50% dostępnych pokoi w obiekcie*
20.03.2021- -7.05.2021	Zakaz prowadzenia działalności hotelarskiej z wyłączeniem 44 grup zawodowych
8.05.2021- -25.06.2021	Dozwolone prowadzenie działalności hotelarskiej z zachowaniem reżimu sanitarnego – limit wykorzystania maksymalnie 50% dostępnych pokoi w obiekcie (z wyjątkiem pobytu gości będących żołnierzami)
26.06.2021- -30.11.2021	Dozwolone prowadzenie działalności hotelarskiej z zachowaniem reżimu sanitarnego – limit wykorzystania maksymalnie 75% dostępnych pokoi w obiekcie*
1.12.2021- -14.12.2021	Dozwolone prowadzenie działalności hotelarskiej z zachowaniem reżimu sanitarnego – limit wykorzystania maksymalnie 50% dostępnych pokoi w obiekcie*
15.12.2021- -27.02.2022	Dozwolone prowadzenie działalności hotelarskiej z zachowaniem reżimu sanitarnego – limit wykorzystania maksymalnie 30% dostępnych pokoi w obiekcie*
28.02.2022	Zniesienie wszystkich ograniczeń dotyczących działalności hotelarskiej

*Do tych limitów nie wlicza się osób uprawnionych, wymienionych w rozporządzeniach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, ogłoszonych w okresie od 20.03.2020 do 16.05.2022.

Pierwsze przepisy nakładające obostrzenia „covidowe" pojawiły się 31 marca 2020 r. W zakresie wykonywania działalności hotelarskiej wprowadzono czasowe ograniczenie świadczenia usług hotelarskich, które obowiązywało wstępnie do 11 kwietnia 2020 r., po czym przedłużono je do 3 maja 2020 r. Polegało ono na całkowitym zakazie prowadzenia działalności w zakresie usług hotelarskich, z wyłączeniem realizacji usług polegających na zapewnieniu miejsca zakwaterowania dla osób objętych kwarantanną lub izolacją, wykonujących zawód medyczny oraz dla osób w związku z wykonywaniem przez nie czynności zawodowych lub zadań służbowych, lub pozarolniczej działalności gospodarczej, lub prowadzenia działalności rolniczej. Już 1 kwietnia 2020 r. nowelizacja tych przepisów znosiła ten zakaz, jeżeli usługa hotelarska rozpoczęła się przed 31 marca 2020 r.

Wydane 19 kwietnia 2020 r. kolejne rozporządzenie utrzymało całkowity zakaz prowadzenia działalności hotelowej, zachowując poprzednie wyjątki, do których dodano kolejny, dotyczący zapewnienia zakwaterowania pacjentów i ich opiekunów, jeżeli konieczność zapewnienia zakwaterowania wynika z warunków określonych dla danego świadczenia opieki zdrowotnej.

Od 4 maja 2020 r. nastąpiło zniesienie zakazu prowadzenia działalności hotelarskiej, z ograniczeniem polegającym na wyłączeniu z użytkowania obiektów restauracyjnych. Istniała jednak możliwość przygotowania posiłków i napojów na wynos lub dostarczania gościom bezpośrednio do pokoju hotelowego. Restauracje, w tym hotelowe, otwarto od 18 maja 2020 r. z zachowaniem limitu 1 osoby na 4 m^2 powierzchni dostępnej dla klientów. 29 maja 2020 r. dodano jeszcze zapis dotyczący limitu osób korzystających z basenu lub sali fitness znajdujących się w obiekcie hotelowym.

6 listopada 2020 r. ograniczono krąg osób, które mogą korzystać z usług hotelarskich, do gości korzystających z tych usług w ramach podróży służbowej, będących zawodnikami korzystającymi z tych usług w czasie zgrupowań i współzawodnictwa sportowego, będących osobami wykonującymi zawód medyczny, będących pacjentami i ich opiekunami. Zezwolono ponadto na świadczenie usług w zakresie działalności hoteli robotniczych lub hoteli dla pracowników sezonowych. Począwszy od 28 grudnia 2020 r. znacząco rozszerzono katalog osób mogących korzystać z usług hotelowych. Zapisy te obowiązywały przez kolejne tygodnie, co oznaczało, że od 6 listopada 2020 r. do 11 lutego 2021 r. pensjonaty i hotele były zamknięte dla innych gości, niespełniających prawnych kryteriów.

Rok 2021 przyniósł kolejne zmiany, gdyż od 12 lutego zezwolono na świadczenie usług hotelarskich pod warunkiem udostępnienia nie więcej niż 50% pokoi znajdujących się w danym obiekcie. Począwszy od 20 marca 2021 r. ze względu na duże zagrożenie epidemiczne powrócono do zakazu prowadzenia działalności hotelarskiej z wyłączeniem 44 grup zawodowych, którym takie usługi mogły być świadczone. W kolejnych tygodniach katalog ten ulegał ciągłemu rozszerzaniu. Posiłki w hotelach mogły być serwowane wyłącznie do pokojów. Stan ten pierwotnie miał obowiązywać do 9 kwietnia 2020 r., ale w wyniku dokonywanych sukcesywnie przedłużeń utrzymywał się do 7 maja 2021 r. Od 8 maja przywrócono możliwość korzystania z hoteli dla tzw. zwykłych gości, z zastrzeżeniem udostępnienia nie więcej niż 50% pokoi znajdujących się w danym obiekcie. Ograniczenia liczby udostępnianych pokoi nie miały zastosowania do pobytu gości będących żołnierzami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej albo wojsk sojuszniczych, przebywających czasowo w Rzeczypospolitej Polskiej. W kolejnych tygodniach wyjątki te rozszerzano o kolejne podmioty.

Od 26 czerwca 2021 r. zwiększono limit udostępnianych pokoi dla gości hotelowych do 75%, jednak limit ten został ponownie zmniejszony do 50%, począwszy od 1 grudnia 2021 r., a od 15.12.2021 r. do 30%. Wszystkie ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności hotelarskiej zostały zniesione z dniem 28 lutego 2022 r.

Warto podkreślić, że aktywność turystyczna ludności w czasie pandemii determinowana była nie tylko regulowaną dostępnością miejsc noclegowych, ale także innymi obostrzeniami, wpływającymi na atrakcyjność turystyki. Chodzi tu o np. ograniczenia przemieszczania się, konieczność zachowania dystansu, konieczność zachowania reżimu sanitarnego, zamknięcie lub ograniczenia działania obiektów rekreacyjnych i rozrywkowych (baseny, instytucje kultury, stoki narciarskie, siłownie, tereny zielone, tereny leśne itp.), restauracji, obiektów sportowych, obiektów handlowych, ograniczenia w zakresie organizacji imprez zbiorowych, obowiązkową kwarantannę dla turystów zagranicznych i in. Wprowadzanie tych i wielu innych zakazów i nakazów o różnym nasileniu w różnych momentach pandemii albo całkowicie uniemożliwiało wyjazdy turystyczne, albo obniżało ich atrakcyjność i generowało dodatkowe ryzyka, zniechęcając do wyjazdów.

Innym skutkiem pandemii wpływającym na ruch turystyczny był wzrost niepewności ekonomicznej ludności. W wyniku spowolnienia gospodarczego lub nawet recesji w niektórych branżach zmniejszenie się dochodów uzyskiwanych przez gospodarstwa domowe i konieczność oszczędzania spowodowały spadek popytu na usługi turystyczne, które nie należą do zaspokajających potrzeby podstawowe (Stojczew, 2021, s. 169).

4.3. Analiza kształtowania się dochodów gmin z opłaty miejscowej w latach 2017-2022

Analiza sprawozdań z wykonania budżetów gmin wskazuje, że dochody z tytułu opłaty miejscowej wykazało w latach 2017-2022 r. 217 gmin (w tym miast na prawach powiatu), z tym że nie wszystkie osiągały te dochody w każdym roku. Stanowiły one ok. 8,8% wszystkich istniejących w tym czasie gmin, których było 2477. Najwięcej gmin osiągało dochody z opłaty w 2017 r. (207 jednostek), natomiast w ostatnich latach widoczny jest trend spadkowy w tej liczbie. W latach pandemii COVID-19 liczba ta spadła w porównaniu do 2017 r. o 7-9 gmin, ale spadek ten widoczny był także w 2019 r., więc nie należy tego faktu łączyć z pandemią (tab. 3).

Niewielkie różnice widoczne są pomiędzy liczbą gmin planujących dochody z opłaty miejscowej a liczbą jednostek faktycznie je osiągających. W każdym z badanych lat występowały gminy, które nie ujmowały w planie budżetu dochodów z opłaty, wprowadzając jednak przepisy i mechanizm jej poboru, co skutkowało osiągnięciem dochodów, a także gminy, które pomimo zaplanowania wpływów z opłaty nie osiągnęły ich wcale. Takie przypadki występowały głównie w latach 2021-2022 i dotyczyły gmin z bardzo niewielkim poziomem planowanych dochodów z opłaty (poniżej 1800 zł). Nie były one skutkiem występującej pandemii.

Tabela 3. Liczba gmin planujących i osiągających dochody z opłaty miejscowej w latach 2017-2022

Gminy z opłatą miejscową	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Według planu budżetu	205	205	197	199	199	203
Według wykonania budżetu	207	205	197	199	198	200

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

W latach 2017-2022 dochody gmin z opłaty miejscowej wyniosły łącznie ponad 270 mln zł (tab. 4). Wykazywały one w tym okresie tendencję wzrostową w ujęciu zarówno nominalnym, jak i realnym, ze średniorocznym wskaźnikiem dynamiki nominalnej na poziomie 109,1%, a realnej 106,4%[1]. Dynamiki te były niemal identyczne z dynamikami dochodów ogółem oraz dochodów własnych w skali całego sektora gmin i nieco przewyższały je wyłącznie w przypadku gmin pobierających opłatę miejscową. W 2019 r. dochody z tego tytułu wyniosły ponad 45,2 mln zł, czyli wzrosły w porównaniu z 2018 r. nominalnie o 8,7%, a realnie o 6,9%. Coroczne wzrosty dochodów z opłaty uległy zatrzymaniu tylko w 2020 r., kiedy to opłata przyniosła 39,88 mln zł, co oznacza nominalny spadek o 11,8%, czyli o 5,3 mln zł względem 2019 r. W ujęciu realnym odnotowany spadek jest jeszcze wyższy i wyniósł ponad 13,3%. Warto zauważyć, że w roku tym zarówno dochody ogółem, jak i dochody własne gmin pozostawały w trendzie wzrostowym.

Tabela 4. Dochody z tytułu opłaty miejscowej i jej dynamika na tle szerszych kategorii dochodowych gmin w latach 2017-2022

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017-2022
Dochody gmin (w mln zł):							
• ogółem	189 718,82	206 933,39	229 055,90	249 404,90	274 529,27	282 009,80	1 431 652,08
• własne	96 388,86	104 941,59	113 544,91	121 692,78	132 173,48	145 798,90	714 540,52
Dochody gmin realizujących opłatę miejscową (w mln zł):							
• ogółem	15 321,69	16 134,30	17 311,48	19 006,68	20 656,67	21 691,29	110 122,11
• własne	7 998,10	8 490,90	8 877,24	9 601,61	10 390,25	11 762,09	57 120,19
• z opłaty miejscowej	37,80	41,60	45,20	39,88	47,15	58,41	270,04
Dynamika dochodów z opłaty miejscowej (w %), rok poprzedni = 100:							
• nominalna	–	110,1	108,7	88,2	118,2	123,9	–
• realna	–	108,0	106,9	86,7	113,8	119,6	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

Przyczyn spadku dochodów z opłaty miejscowej można zatem upatrywać w specyficznych dla niej uwarunkowaniach wpływających na jej fiskalną wydajność, a więc w zmniejszeniu ruchu turystycznego wskutek wprowadzanych ograniczeń w działalności branży turystycznej z powodu pandemii COVID-19. Stopniowe znoszenie ograniczeń w 2021 r. i całkowite ich zniesienie w lutym 2022 r. spowodowały eksplozję ruchu turystycznego, czego skutkiem były dynamiczne wzrosty dochodów z opłaty miejscowej, sięgające w 2021 r. 18,2% (realnie 13,8%), a w 2022 r. 23,9% (realnie 19,6%) w stosunku do roku poprzedniego. W ostatnim z analizowanych lat gminy wykonały rekordowe w całej historii roczne dochody z tego źródła na poziomie 58,4 mln zł, ale już w 2021 r., a więc w czasie, kiedy restrykcje jeszcze obowiązywały, dochody te były wyższe niż w 2019 r.

Rok 2020 zapisał się także negatywnie, jeśli chodzi o stopień realizacji dochodów z opłaty miejscowej w stosunku do planów budżetowych. Gminy osiągnęły w tym roku tylko 96,4% planowanych dochodów z opłaty, podczas gdy w każdym innym roku z badanego okresu wskaźnik ten wyraźnie przekraczał 100% (tab. 5). Najwyższy był w 2022 r. (111%), co może być efektem dość ostrożnego planowania wielkości dochodów z tego źródła i wskazanej już wysokiej dynamiki wzrostu wykonanych dochodów.

[1] W obliczeniach dynamiki realnej w celu wyeliminowania wpływu zmiany stawki opłaty na analizowane zmiany przyjęto wskaźnik inflacji będący podstawą zmiany stawek obowiązujących w danym roku, zgodnie z corocznymi komunikatami Prezesa GUS.

Tabela 5. Wykonanie dochodów z opłaty miejscowej przez gminy względem dochodów planowanych w latach 2017-2022

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Poziom wykonania dochodów planowanych z opłaty miejscowej (w %)	107,21	103,81	106,62	96,43	105,32	111,02
Liczba gmin z wykonaniem dochodów z opłaty miejscowej:						
• powyżej dochodów planowanych	114	122	131	97	129	112
• poniżej dochodów planowanych	93	84	64	100	70	90

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

Rok 2020 był także jedynym, kiedy niewielką przewagę liczbową miały gminy, które nie osiągnęły zaplanowanych dochodów z opłaty. W pozostałych latach takie jednostki były w wyraźnej mniejszości, podczas gdy dominowały podmioty z wyższymi, względem planu budżetowego, dochodami. Biorąc pod uwagę nagłe i nieprzewidywalne obostrzenia i zakazy w zakresie ruchu turystycznego poziom wykonania tych dochodów należy uznać za zadowalający.

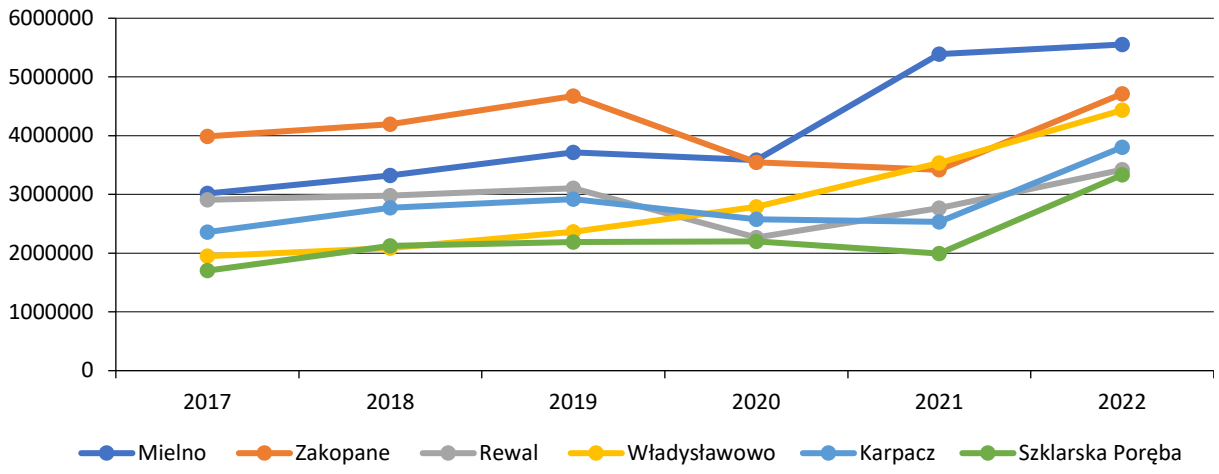
Negatywne tendencje charakteryzujące 2020 r. zaobserwowane w danych zagregowanych znajdują potwierdzenie także w analizie danych jednostkowych. W roku tym większość gmin (109 jednostek) odnotowało spadek dochodów z opłaty miejscowej w porównaniu z rokiem poprzednim, natomiast w 91 gminach wystąpił ich wzrost. Rok ten był specyficzny pod tym względem, gdyż w każdym innym analizowanym roku relacje te były odwrotne, z dużą przewagą gmin zwiększających swoje wpływy z opłaty w stosunku do roku poprzedniego (tab. 6). Widoczne to było także w latach 2021-2022, kiedy pandemia jeszcze trwała i obowiązywały ograniczenia w zakresie działalności branży turystycznej.

Tabela 6. Liczba gmin, które odnotowały w danym roku wzrost lub spadek dochodów z opłaty miejscowej względem roku poprzedniego*

Gminy, które odnotowały:	2018	2019	2020	2021	2022
• wzrost dochodów z opłaty miejscowej	131	146	91	134	131
• spadek dochodów z opłaty miejscowej	80	60	109	70	72

* Dane uwzględniają także przypadki, w których gmina w danym roku nie osiągnęła dochodów z opłaty miejscowej, stąd suma gmin nie pokrywa się z danymi zawartymi w tab. 3.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).



Rys. 1. Dochody z opłaty miejscowej w wybranych gminach w latach 2017-2022 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

Gminy charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem wielkości osiąganych dochodów z opłaty miejscowej. Liderami na tym polu były gminy: Zakopane – z największymi dochodami w latach 2017-2019, oraz Mielno, które uzyskało maksymalne dochody w latach 2020-2022 (rys. 1). W całym badanym okresie wśród 6 gmin z najwyższymi dochodami, poza wymienionymi, znalazły się także takie gminy, jak: Rewal, Władysławowo, Karpacz czy Szklarska Poręba. Tendencje wysokości dochodów z opłaty miejscowej w wymienionych gminach były generalnie wzrostowe, z wyjątkiem roku 2020, gdy dochody te w większości tych gmin realnie zmalały, poza gminą Władysławowo, gdzie widoczny był wzrost o ponad 16% względem 2019 r. W 2021 r. w 3 gminach (Zakopane, Karpacz i Szklarska Poręba) nadal były widoczne spadki. W 2022 r. nieznaczny spadek wystąpił tylko w gminie Mielno (realnie o 0,8%), w której to w poprzednim roku odnotowano dynamiczny, roczny wzrost dochodów (realnie o 47,6%).

Mediana dochodów gmin z opłaty miejscowej wynosiła w poszczególnych latach od 19 tys. zł w 2017 r. do 27 tys. zł w 2022 r., wartość pierwszego kwartyla mieściła się w przedziale 3,1 tys. zł-5,6 tys. zł, a trzeci kwartyl osiągał wartość od 71,5 tys. zł do 121,3 tys. zł. (tab. 7). Oznacza to, że przy średniej wartości udziału dla wszystkich gmin na poziomie od 167,6 tys. zł do 258,5 tys. zł rozkład tej wielkości w badanej populacji jest mocno asymetryczny prawostronnie, czyli większość przypadków osiąga wielkość dochodów poniżej średniej dla całej populacji.

Tabela 7. Statystyki opisowe wielkości dochodów z opłaty miejscowej oraz ich dynamika realna w latach 2017-2022

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wartość (w zł)						
Maksymalne	3 990 232,70	4 198 050,47	4 676 174,45	3 584 315,25	5 386 511,66	5 553 078,42
Kwartyl 1	4 115,18	4 479,59	4 242,53	3 089,88	3 281,60	5 588,55
Mediana	19 044,58	19 780,00	20 503,10	21 378,13	24 696,00	27 179,20
Kwartyl 3	71 524,38	75 958,65	86 088,35	88 241,00	93 340,78	121 300,00
Średnia	167 638,60	184 199,88	200 084,97	176 471,52	208 647,14	258 471,71
Wskaźnik dynamiki realnej (w %)						
Maksymalne	–	103,25	109,64	75,30	144,64	99,51
Kwartyl 1	–	106,83	93,22	71,54	102,22	164,38
Mediana	–	101,93	102,02	102,42	111,18	106,23
Kwartyl 3	–	104,22	111,55	100,69	101,81	125,44
Średnia	–	107,83	106,91	86,64	113,79	119,58

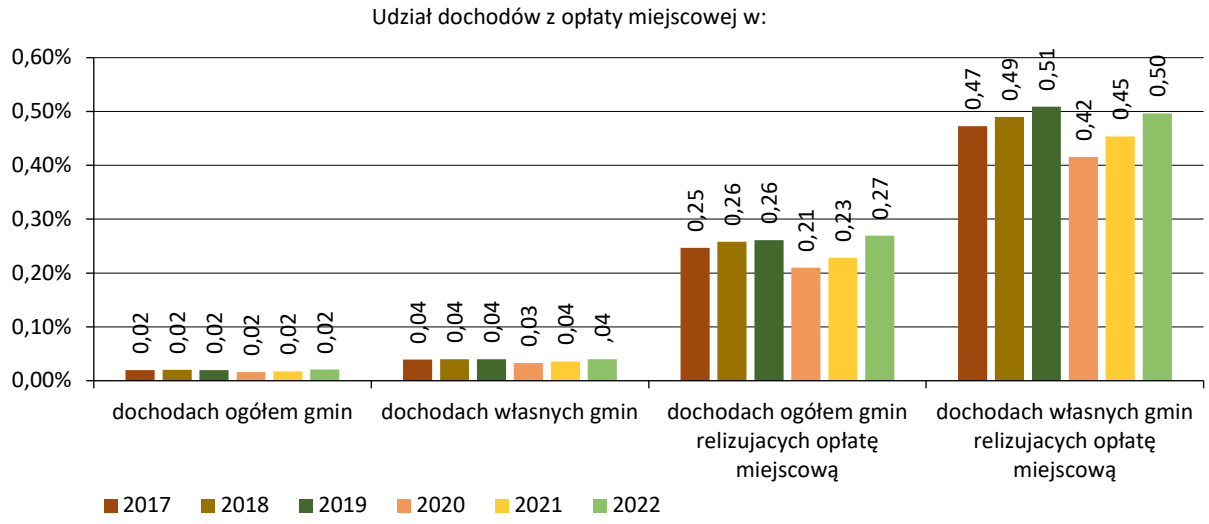
Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

Wystarczy zauważyć, że 6 wymienionych powyżej gmin (czyli 2,8% gmin z opłatą miejscową) odpowiada w całym okresie za ponad 42,3% wszystkich wpływów z opłaty miejscowej, a w przypadku 10 gmin z najwyższymi dochodami z opłaty (czyli 5% gmin) wskaźnik ten wynosi ponad 57,3%.

Z punktu widzenia wpływu pandemii COVID-19 na poziom analizowanych dochodów istotne są zmiany obliczonych miar, jakie zaszły w okresie pandemii. W ujęciu realnym w 2020 r. widoczny jest istotny spadek porównaniu z rokiem poprzednim średnich dochodów przypadających na 1 gminę (o 13,4%) oraz maksymalnego ich poziomu (o 24,7%). Jeśli chodzi o miary położenia to mediana i 3 kwartyl w tym roku minimalnie wzrosły (o 0,7% i 2,4%), natomiast wyraźnie zmniejszyła się wartość 1 kwartyla (o 28,5%), który odnotował spadek także w 2019 r. (o 6,8%), a więc jeszcze przed pandemią. W kolejnych latach wszystkie wskaźniki odnotowały realne wzrosty z wyjątkiem maksymalnych dochodów z opłaty, które w 2022 r. minimalnie się zmniejszyły (o 0,5%).

Wpływ ograniczeń funkcjonowania branży turystycznej w okresie pandemii na znaczenie dochodów z opłaty miejscowej może być rozpatrywany także przez pryzmat jej udziału w szerszych kategoriach dochodowych, a mianowicie w dochodach ogółem i dochodach własnych. Analiza danych zagregowanych dla całego sektora gmin wskazuje na marginalne znaczenie opłaty w strukturze dochodów najniższego szczebla samorządowego, ze stabilnym udziałem w dochodach ogółem na poziomie poniżej 0,02%, a w dochodach własnych niespełna 0,04% (rys. 2). Jedynie w latach 2020-2021 udziały te były nieco niższe i wynosiły odpowiednio 0,016-0,017% i 0,033-0,036%.

Biorąc pod uwagę w tej analizie wyłącznie te gminy, które realizują dochody z opłaty miejscowej, należy stwierdzić, że jej udział w dochodach ogółem wahał się w przedziale od 0,21% do 0,27%, a w dochodach własnych w zakresie od 0,42% do 0,51%[2]. Najniższe poziomy tych udziałów były osiągnięte w 2020 r., czyli w pierwszym roku pandemii, kiedy to nastąpił ich skokowy spadek względem roku poprzedniego. Wszystkie te relacje bez względu na tendencje, jakim podlegają, świadczą o marginalnym znaczeniu opłaty miejscowej w strukturze dochodów sektora gmin w Polsce, nawet przy ograniczeniu analizy tylko do gmin, które pobierają tę fakultatywną opłatę.



Rys. 2. Dochody z tytułu opłaty miejscowej w strukturze dochodów gmin w latach 2017-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

Ogólny wniosek o marginalnym znaczeniu opłaty miejscowej, który można wyciągnąć na podstawie analizy danych zagregowanych dla całego sektora, nie musi dotyczyć wszystkich badanych jednostek. Pojawia się zatem pytanie, czy są gminy gdzie ta opłata jest znaczącym źródłem dochodów. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie obliczono udział dochodów z opłaty miejscowej w dochodach własnych dla każdej gminy, która pobiera opłatę miejscową, oraz dokonano analizy statystyk opisowych obliczonych dla tego udziału (tab. 8). Niektóre z nich (rozstęp, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności) sugerują duże zróżnicowanie znaczenia opłaty miejscowej w budżetach gmin.

Tabela 8. Statystyki opisowe udziału opłaty miejscowej w dochodach własnych gmin w latach 2017-2022 (w %)

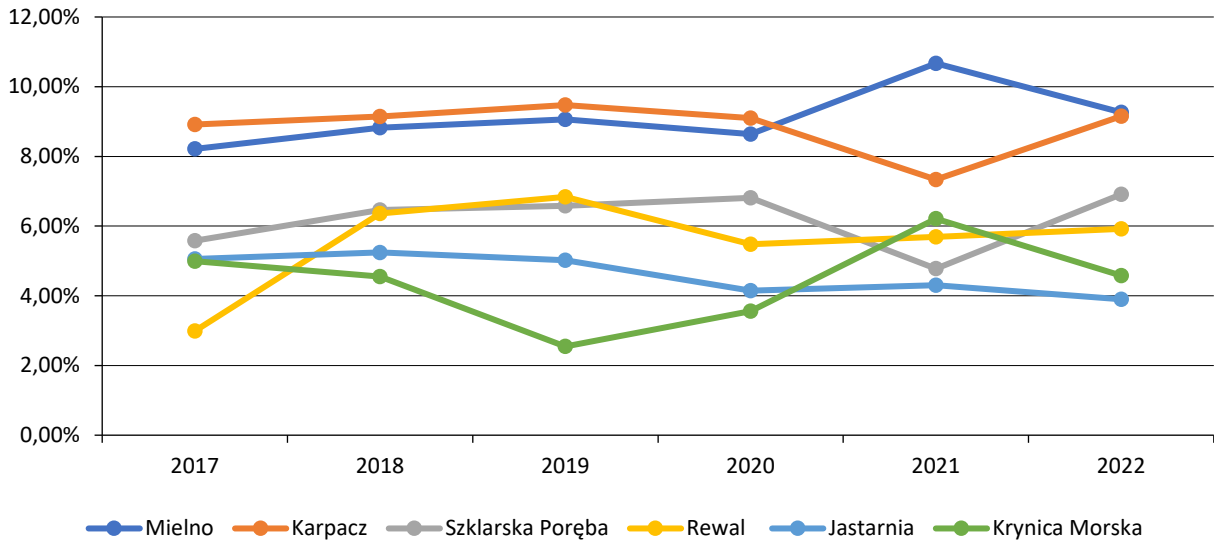
Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Maksymalny	8,91	9,14	9,47	9,10	10,67	9,27
Kwartyl 1	0,05	0,04	0,06	0,04	0,05	0,05
Mediana	0,21	0,21	0,23	0,18	0,20	0,17
Kwartyl 3	0,53	0,58	0,55	0,48	0,50	0,47
Średnia arytmetyczna	0,65	0,69	0,71	0,61	0,66	0,63

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

W pierwszych czterech analizowanych latach (2017-2020) najwyższy udział opłaty miejscowej w dochodach własnych wystąpił w mieście Karpacz – na poziomie od 8,91% w 2017 r. do 9,1% w 2020 r. Biorąc pod uwagę cały badany okres (2017-2022), należy stwierdzić, że największą relacją opłaty

[2] Z analizy wyłączono miasto Kraków ze względu na niewielkie dochody z opłaty miejscowej względem dochodów ogółem i własnych w skali całego sektora gmin.

miejscowej do dochodów własnych wyróżniała się gmina Mielno z udziałem 9,2%. Osiągnęła ona także najwyższe spośród wszystkich gmin wartości tej relacji w latach 2021 i 2022, na poziomie odpowiednio 10,67% i 9,27%. Wysokim, ale już znacząco mniejszym znaczeniem opłaty miejscowej cechowały się takie gminy, jak: Szklarska Poręba, Rewal, Jastarnia, Krynica Morska. Poziom badanej relacji w wymienionych gminach-liderach był generalnie stabilny z niewielkimi wahaniami w poszczególnych latach, co przedstawia rys. 3. W newralgicznym z punktu widzenia pandemii roku 2020 badane udziały w większości tych gmin zmalały, z wyjątkiem gmin Szklarska Poręba i Krynica Morska, gdzie widoczny był wzrost. Powodem tego nie były jednak wzrosty dochodów z opłaty miejscowej, ale spadek dochodów własnych.



Rys. 3. Udział dochodów z opłaty miejscowej w dochodach własnych wybranych gmin w latach 2017-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

Wartość mediany udziału opłaty miejscowej w dochodach własnych mieściła się w przedziale od 0,17% do 0,23%, pierwszego kwartyla od 0,04% do 0,06%, a trzeci kwartyl osiągał wartość od 0,47 do 0,58%. Oznacza to, że przy średniej wartości udziału dla wszystkich gmin na poziomie 0,61-0,71% rozkład tej relacji jest mocno asymetryczny prawostronnie, czyli większość przypadków osiąga wartość wskaźnika poniżej średniej wartości dla całej populacji. Analiza tych statystyk potwierdza ponadto negatywną tendencję kształtowania się dochodów z opłaty w 2020 r., ale także w 2022 r., kiedy to obliczone tu miary położenia (mediana, 3 kwartyl) oraz średnia udziałów wyraźnie spadły w porównaniu z rokiem poprzednim. Oznacza to, że pomimo obserwowanego dla całego sektora wzrostu znaczenia opłaty miejscowej, w większości gmin udział dochodów z jej tytułu w dochodach własnych zmniejszył się.

Zaprezentowane dane skłaniają do zadania pytania o czynniki wpływające na istotne zróżnicowanie zarówno wielkości dochodów z opłaty, jak i jej udziału w strukturze dochodów gmin. Biorąc pod uwagę prawną konstrukcję opłaty, a zwłaszcza jej przedmiot, wśród takich czynników można wymienić przede wszystkim atrakcyjność turystyczną, która skłania osoby fizyczne, niebędące mieszkańcami gminy, do przebywania na jej terenie dłużej niż dobę. Jako pośrednią miarę atrakcyjności turystycznej gminy można zastosować liczbę noclegowych obiektów turystycznych oraz liczbę miejsc noclegowych znajdujących się na terenie gminy. Obiekty turystyczne tworzone są bowiem tam, gdzie jest popyt na ich usługi, przede wszystkim noclegowe, a więc na obszarach atrakcyjnych pod względem turystycznym. W celu wykazania tej zależności oraz jej siły obliczono współczynniki korelacji liniowej Pearsona pomiędzy wielkością dochodów z opłaty miejscowej osiąganej przez gminy oraz udziałem tej opłaty w dochodach ogółem a liczbą obiektów noclegowych i liczbą miejsc noclegowych w gminie.

Współczynniki korelacji przedstawione w tab. 9 potwierdzają istnienie dodatniej zależności pomiędzy przyjętymi cechami. Największą zależność w każdym z analizowanych lat stwierdzono pomiędzy liczbą obiektów noclegowych a wartością bezwzględną dochodów z opłaty miejscowej. W tym przypadku obliczone współczynniki korelacji wyniosły od 0,79 w 2018 r. do 0,83 w 2020 r., co zgodnie z przyjętymi zwykle w analizach statystycznych normami wskazuje na zależność znaczącą, bliską silnej (Ostasiewicz i in., 1999, s. 276). Nieco mniejsza, ale również znacząca zależność (0,64-0,72) występuje pomiędzy wielkością dochodów z opłaty a liczbą miejsc noclegowych. W przypadku badania zależności pomiędzy udziałem dochodów z opłaty miejscowej w dochodach ogółem a liczbą obiektów noclegowych oraz liczbą miejsc noclegowych stwierdzono również znaczącą zależność dodatnią, o czym świadczą współczynniki korelacji w przedziałach odpowiednio 0,70-0,74 i 0,67-0,73.

Tabela 9. Współczynniki korelacji liniowej Pearsona pomiędzy wybranymi cechami dla gmin w latach 2017-2022

Zależność korelacyjna pomiędzy:	2017	2018	2019	2020	2021	2022
• wielkością dochodów z opłaty miejscowej a liczbą noclegowych obiektów turystycznych	0,80	0,79	0,81	0,83	0,81	0,80
• udziałem dochodów z opłaty miejscowej w dochodach ogółem a liczbą noclegowych obiektów turystycznych	0,67	0,64	0,71	0,69	0,72	0,71
• wielkością dochodów z opłaty miejscowej a liczbą miejsc noclegowych	0,70	0,70	0,70	0,74	0,74	0,72
• udziałem dochodów z opłaty miejscowej w dochodach ogółem a liczbą miejsc noclegowych	0,68	0,67	0,72	0,70	0,73	0,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie (GUS, b.d.; Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

Warto zauważyć, że w okresie pandemii wskazane zależności nie zmieniły się. Spadkowi dochodów z opłaty miejscowej i jej udziału w strukturze dochodów gmin turystycznych towarzyszył bowiem także spadek liczby obiektów noclegowych i liczby miejsc noclegowych występujących w tych jednostkach. W 2020 r. w badanych gminach liczba obiektów noclegowych spadła o ponad 4,3%, a liczba miejsc noclegowych o ponad 7,8%. W kolejnych dwóch latach trend spadkowy był kontynuowany, ale już z mniejszą dynamiką (tab. 10).

Tabela 10. Liczba noclegowych obiektów turystycznych i miejsc noclegowych w gminach pobierających opłatę miejscową wraz z dynamiką w latach 2017-2022

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba noclegowych obiektów turystycznych	5 128	5 288	5 449	5 023	4 776	4 662
Liczba miejsc noclegowych	381 297	388 683	405 200	387 691	384 625	381 475
Dynamika (w %, rok poprzedni = 100)						
Liczba noclegowych obiektów turystycznych	–	103,12	103,04	92,18	95,08	97,61
Liczba miejsc noclegowych	–	101,94	104,25	95,68	99,21	99,18

Źródło: opracowanie własne na podstawie (GUS, b.d.).

Znamienne jest, że rok 2020 był pierwszym, począwszy od 2011 r., okresem, kiedy to odnotowano spadek tych liczb względem roku poprzedniego. Określenie przyczyn tego spadku wymaga pogłębionych badań, jednakże wydaje się, że jedną z nich niewątpliwie była pandemia COVID-19 i jej skutki dotykające ekonomicznych podstaw działalności branży turystycznej.

Przeprowadzona analiza zależności ponadto wskazuje pośrednio na związek przyczynowo-skutkowy dochodów i znaczenia opłaty miejscowej oraz ograniczeń działalności hotelarskiej w czasie pandemii, która znacząco wpłynęła na faktyczne wykorzystanie obiektów hotelowych i miejsc noclegowych.

Badane gminy sporadycznie korzystały z uprawnień władczych w zakresie kształtowania konstrukcji opłaty miejscowej. W wymiarze finansowym znaczenie miało wyłącznie prawo do obniżania stawki opłaty względem ustawowej stawki maksymalnej, z którego skorzystało w całym okresie tylko 7 gmin (Cisna, Karpacz, Kościelisko, Krynica-Zdrój, Leśna, Mrągowo, Przemęt), z czego tylko 3 jednostki (Kościelisko, Krynica, Przemęt) w każdym z analizowanych lat. Skutki finansowe tych decyzji, a więc zmniejszenie dochodów z opłaty, wyniosły łącznie prawie 1,18 mln zł, co stanowiło zaledwie 0,44% ogólnych wpływów gmin z opłaty miejscowej, ale już 13,51% dochodów z opłaty wyłącznie gmin obniżających stawki (tab. 11).

Tabela 11. Fiskalne skutki obniżenia stawek opłaty miejscowej w latach 2017-2022

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017-2022
Gminy, które obniżyły stawkę opłaty miejscowej							
Liczba gmin	5	7	8	8	5	5	9
Skutki fiskalne obniżenia stawki opłaty							
Utracone dochody z opłaty (w tys. zł)	225,31	258,39	325,75	355,90	402,21	211,73	1 177,28
• jako % dochodów z opłaty gmin ogółem	0,59	0,62	0,72	0,89	0,86	0,36	0,44
• jako % dochodów z opłaty gmin obniżających stawki	39,29	7,60	8,49	9,67	48,09	25,06	13,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018-2023).

Przedstawione dane wskazują na zwiększenie wartości dochodów utraconych przez gminy wskutek obniżenia stawek w 2021 r., zarówno wymiarze bezwzględnym, jak i w odniesieniu do dochodów z opłaty. Można zatem przypuszczać, że gminy świadomie obniżały stawki w celu np. pobudzenia ruchu turystycznego w roku pandemii. Analiza uchwał rad gmin w sprawie stawek opłaty miejscowej tego nie potwierdza. Gminy obniżające stawki stosowały taką politykę także przed pandemią, często zachowując tę samą stawkę przez wiele lat, jak np. gmina Leśna, Przemęt, Kościelisko czy Cisna. Jednocześnie gminy te cechowały się największą i corocznie rosnącą relacją dochodów utraconych z powodu obniżonej stawki do dochodów wykonanych z opłaty.

W gminach Karpacz i Mrągowo w latach 2021-2022 nastąpił powrót do ustawowych stawek maksymalnych, przez co dochody tych gmin nie są brane pod uwagę w obliczaniu wskazanych w tab. 11 relacji, co spowodowało ich wzrost. Władze tych gmin potraktowały opłatę miejscową głównie przez pryzmat funkcji fiskalnej, co dotyczy także wszystkich pozostałych jednostek, które ustalają stawki opłaty na poziomie maksymalnym. Potwierdza to także fakt, że w żadnym przypadku w badanym okresie nie zastosowano pozaustawowych zwolnień przedmiotowych wprowadzonych uchwałą rady gminy.

Podejście takie wydaje się uzasadnione małym potencjałem opłaty w realizacji funkcji pozafiskalnych, wynikającym z ograniczonego jej oddziaływania na zachowania turystyczne osób fizycznych, ze względu na jej niewielki poziom i szeroki zakres innych czynników wpływających na te zachowania. Również niewielkie znaczenie opłaty w strukturze dochodów większości gmin sprawia, że nie jest ona istotnym instrumentem lokalnej polityki gospodarczej i finansowej.

5. Wnioski

Aktywność turystyczna osób fizycznych jest głównym czynnikiem wpływającym na wielkość dochodów z opłaty miejscowej. Jest to wynikiem konstrukcji prawnej w zakresie ustalenia jej przedmiotu, a potwierdzeniem tego jest wykazana wysoka korelacja pomiędzy liczbą turystycznych obiektów noclegowych oraz miejsc noclegowych w gminie a wielkością dochodów z opłaty miejscowej i jej udziałem w dochodach ogółem.

Wprowadzone w czasie pandemii COVID-19 – w latach 2020-2022 – obostrzenia w dużym stopniu dotknęły branżę turystyczną, a także ograniczyły możliwości przemieszczania się ludności w celach turystycznych. Konsekwencją tego był wyraźny spadek wpływów z tytułu opłaty miejscowej, które w 2020 r. zmniejszyły się o 11,8%. Rok ten był jedynym z badanego zakresu czasowego, kiedy gminy nie zrealizowały dochodów z opłat zaplanowanych w budżetach, ale biorąc pod uwagę okoliczności, należy stwierdzić, że poziom ich wykonania był dość wysoki (96,4%). Większość gmin pobierających opłatę w pierwszym roku pandemii odnotowała spadek dochodów z jej tytułu, z tym że, jak wskazują miary położenia, dotyczyło to w większym stopniu jednostek ze względnie niewielkimi wpływami. Należy zaznaczyć też, że w 45% gmin nastąpił w tym roku wzrost dochodów z opłaty, a niemal połowa jednostek zrealizowała te dochody w wymiarze przekraczającym plan budżetowy. Także wpływ pandemii na wydajność tego źródła dochodów w skali roku nie może być jednoznacznie negatywnie oceniony na podstawie danych jednostkowych. Widać to także na przykładach jednostek pobierających największe dochody z tego źródła. Wynika to, po pierwsze, z tego, że wspomniane obostrzenia zostały wprowadzone od 2. kwartału 2020 r., także tradycyjnie aktywny turystycznie okres zimowy nie był nimi objęty, a po drugie – największe restrykcje wystąpiły dopiero w dwóch ostatnich miesiącach roku. W latach 2021-2022 dochody powróciły do trendu wzrostowego z dużą dynamiką roczną, przekraczając wartościowo wpływy z 2019 r. Poza liberalizacją obostrzeń, przyczyniły się do tego zapewne także działania państwa, mające na celu zaktywizowanie ruchu turystycznego (np. tzw. bon turystyczny).

W 2020 r. nastąpił także skokowy spadek znaczenia opłaty miejscowej w finansowaniu gmin turystycznych. Nie wpłynęło to jednak znacząco na ich ogólną sytuację dochodową, ze względu na generalnie marginalny udział opłaty w dochodach ogółem (poniżej 0,3%) i dochodach własnych (ok. 0,5%). Podobnie jak w analizie danych bezwzględnych, opierając się na statystykach opisowych, można zauważyć ponowny wzrost tego znaczenia, począwszy od 2021 r.

Przykłady nielicznych gmin z wysokim udziałem, sięgającym nawet 10% dochodów własnych, wskazują na znaczny potencjał dochodowy opłaty i są uzasadnieniem za jej utrzymaniem w katalogu dochodów JST, zgodnie z zasadą zróżnicowania finansowego. Opłata pełni bowiem istotną funkcję kompensacyjno-odszkodowawczą, będąc źródłem środków pieniężnych umożliwiających naprawienie szkód lub pokrycie strat ponoszonych przez społeczeństwo wskutek działania podmiotów uiszczających opłatę (Budzeń i Kańduła, 2021, s. 206). Mogą to być np. opłaty za korzystanie z dóbr objętych szczególną ochroną ze względu na interes publiczny. Takimi dobrami są np. środowisko naturalne i środowisko kulturowe, a korzystanie z nich przez człowieka, szczególnie w nadmiernym zakresie, może powodować szkody, których rekompensatą są wnoszone przez użytkowników środowiska opłaty (Pietrzak i in., 2008, s. 327). Stanowić one powinny źródło pokrycia dodatkowych wydatków publicznych niezbędnych do utrzymania środowiska i infrastruktury w niepogorszonym stanie.

Ze względu na niewielki potencjał oddziaływania opłaty na zachowania turystyczne osób fizycznych oraz małe jej znaczenie w strukturze dochodów gmin nie stanowi ona narzędzia lokalnej polityki gospodarczej. Tylko nieliczne gminy wykorzystują przysługujące im kompetencje władztwa daninowego, a pandemia COVID-19 nie była przyczyną zmiany polityki władz gminnych w tym zakresie.

W literaturze przedmiotu podkreśla się pewien anachronizm opłaty miejscowej, wskazując, że jej konstrukcja prawna nie sprzyja uczynieniu z niej powszechnego i wydajnego instrumentu fiskalnego. Krytyce podlegają w szczególności stosowanie kryteriów klimatycznych, dotyczących sposobu ustalenia jakości powietrza, ograniczających możliwość pobierania opłaty, zawężanie celu pobytu powodującego obowiązek opłaty, a także niskie stawki i mały zakres możliwości ich kształtowania oraz nieszczelny system poboru. Zmiany legislacyjne w tym zakresie mogłyby uczynić z opłaty bardziej dostępny, pożądany i wydajny instrument fiskalny (Burzec, 2019, s. 10-21).

Literatura

Bank Gospodarstwa Krajowego. (2020). *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*. https://media.bgk.pl/110155-badanie-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-polsce-w-swietle-covid-19-wrzesien-2020

Bober, J., Bereza, J., Kubalski, G., Moorthi, G., Piszczek, M., Sołtyk, P., Surowka, K. i Zachariasz, I. (2020). *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Budzeń, D. i Kańduła, S. (2021). Opłaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce? *Studia BAS*, *1*(65), 203-227. https://doi.org/10.31268/studiabas.2021.11

Burzec, M. (2019). Opłata miejscowa – relikt przeszłości czy efektywne źródło dochodów gmin. *Kwartalnik Prawno-Finansowy*, (3), 7-24.

Czudec, A. (2021). Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii. *Finanse Komunalne*, (5), 7-18.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)

Franek, S. (2022). Konsekwencje kryzysu COVID-19 dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w krajach UE. *Optimum. Economic Studies*, *3*(109), 55-67. https://doi.org./10.15290/oes.2022.03.109.05

GUS. (b.d.). *Bank Danych Lokalnych*. www.stat.gov.pl

Malinowska-Misiąg, E. (2022). Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii. *Optimum. Economic Studies*, *1*(107), 48-63. https://doi.org/10.15290/oes.2022.01.107.04

Ministerstwo Finansów. (2018-2023). *Sprawozdania z wykonania budżetów gmin w latach 2017-2022.* https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst

Nelicki, A. (2020). *Wpływ ustawodawstwa pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego.* Fundacja Batorego. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Wp%C5%82yw-ustawodawstwa-okresu-pandemii-COVID-19-na-finanse-JST.pdf

Ostasiewicz, S., Rusnak, Z. i Siedlecka, U. (1999). *Statystyka. Elementy teorii i zadania.* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Phillipson, J., Gorton, M., Turner, R. i in. (2020). The COVID – 19 Pandemic and Its Implications for Rural Ecomies. *Sustainability*, *12*, 1-9.

Pietrzak, B., Polański, Z. i Woźniak B. (red). (2008). *System finansowy w Polsce 2*. Wydawnictwo Naukowe PWN.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. z 2007 r. Nr 249, poz. 1851)

Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (90 rozporządzeń wraz z nowelizacjami wydanych od 20.03.2020 r. do 16.05.2022 r.)

Stojczew, K. (2021). Ocena wpływu pandemii koronawirusa na branżę turystyczną w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, *65*(1).

Swianiewicz, P. i Łukomska, J. (2020). *COVID*. Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorzadu-w-dobie-pandemii.pdf

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 70)

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1284)

Formation of Municipal Revenues from the Local Fee during the COVID-19 Pandemic

Abstract

Aim: The purpose of the article is to present the formation of local government units' (LGUs') revenues in Poland from the local fee during the COVID-19 pandemic (2020-2022) against the background of periods before the pandemic (2017-2019).

Methodology: The method of analyzing legal acts referring to the prevention of the pandemic spreading and its consequences, as well as those concerning the sources of LGUs financing was applied. A statistical analysis of using the local fee by municipalities in Poland was carried out, along with an analysis of its dependence on selected economic factors.

Results: During the COVID-19 pandemic, municipal revenues from the local fee decreased both in absolute terms and in relation to total and own revenues. The reason was a decline in the tourist activity of the population resulting from restrictions imposed on the tourism industry and the movement of the population. The decline was short-lived and did not affect the overall financial situation of the local government due to the marginal share of the fee in the revenue structure.

Implications and recommendations: Examples of just a handful of municipalities indicate the high revenue potential of the local fee, which implies the need for further research into this revenue source in order to increase its universality and efficiency.

Originality/value: The source literature offers only few studies covering entirely the individual local government revenues, especially those with marginal, sector-wide revenue performance. The article fills this gap to a certain extent.

Keywords: local self-government, local finance, public revenues, local fee, COVID-19 pandemic