

## Nowy obowiązek sprawozdawczy samorządów w zakresie podatków lokalnych (cz. 1)\*

Aurelia Bajerska, Mateusz Czerwiński\*

**Streszczenie:** *Cel* – Za cel badania przyjęto ocenę zasadności rozwiązań wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

*Metoda badania* – W badaniu wykorzystano przede wszystkim studium literatury oraz analizę aktów normatywnych. Inspiracją do podjęcia tematu był zyskujący na znaczeniu nurt ekonomicznej analizy prawa.

*Wynik* – Podatki i opłaty lokalne, mimo że posiadają marginalny udział w PKB Polski, stanowią istotne źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca, postulując konieczność rozszerzenia obowiązku sprawozdawczego samorządów, zaprezentował uzasadnienie, które jest niespójne i niekompletne. Oczywiście braki i przemilczenia skutków prawnych nowelizowanej ustawy nie zostały zauważone i uzupełnione (poprawione) w całym procesie legislacyjnym. Tworzenie przez ustawodawcę takich rozwiązań wpisuje się w negatywny trend „inflacji prawa”, a w ocenie autorów jest kolejną próbą zwiększenia monitoringu działań samorządów przez instytucje szczebla państwowego, co pozostaje w sprzeczności z autonomizacją władztwa podatkowego w zdecentralizowanym ustroju politycznym Polski.

*Wartość* – Prezentowane opracowanie jest efektem kolejnej współpracy podjętej w ramach projektu Małe Inicjatywy Badawcze.

**Słowa kluczowe:** ekonomiczna analiza prawa, podatki samorządowe, władztwo podatkowe

*Zdarza się, że społeczeństwo jest w stanie obyć się bez zaufania –  
polegając, powiedzmy, na prawnych środkach egzekwowania umów,  
ale nie jest to alternatywa najlepsza*  
(Stiglitz, 2010, s. 333)

### Wprowadzenie

Obowiązujący w Polsce system ustrojowy charakteryzuje się decentralizacją władzy publicznej. Oznacza to trwałe i chronione prawem przekazanie istotnych zadań, kompetencji i środków organom funkcjonującym na różnych szczeblach podziału terytorialnego kraju (Winczorek, 2008, s. 47). Ukonstytuowanie samorządu terytorialnego nie jest

---

\* Artykuł powstał w ramach projektu Małe Inicjatywy Badawcze, którego celem jest zachęcanie studentów do aktywności naukowej we współpracy z pracownikami akademickimi.

\*\* Aurelia Bajerska – studentka trzeciego roku kierunku ekonomiczno-prawnego na Uniwersytecie Szczecińskim, e-mail: aurelia.bajerska@o2.pl; mgr Mateusz Czerwiński, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Katedra Inwestycji i Wyceny Przedsiębiorstw, ul. Mickiewicza 64, p. 338, 71-101 Szczecin, e-mail: mateusz.czerwinski@usz.edu.pl.

jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz mocno akcentowaną cechą kultury politycznej państwa polskiego, zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych oraz poszanowaniu wspólnoty samorządowej (Wyrok TK). Konsekwencją polaryzacji przywilejów i zadań publicznych było przyznanie samorządowi terytorialnemu autonomii finansowej, której przejawem są między innymi dochody z podatków i opłat lokalnych. System danin publicznych, przynależnych wyłącznie jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: JST), ustanowiono w 1990 roku (Ustawa, 1990), i mimo że podlegał ciągłej krytyce (Sachs, Nielepkowicz, 2014), to nigdy nie zdecydowano się na jego radykalną zmianę (Miszczyk, 2016, s. 96).

Ustawa z dnia 27 października 2017 roku o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: nowelizacja u.p.o.l.) jest kontynuacją działań ustawodawcy zmierzających do pozornej racjonalizacji systemu podatków samorządowych. Podstawowym skutkiem rozwiązań zaproponowanych przez ustawodawcę jest wprowadzenie obowiązku przekazywania przez organy podatkowe wybranych informacji o podatku od nieruchomości, rolnym oraz podatku leśnym. W ocenie Ministerstwa Finansów (dalej: MF) pozyskane w ten sposób informacje zwiększą możliwości analizy i oceny polityki podatkowej gmin pod kątem wykorzystania potencjału dochodowego samorządów.

Wykorzystując dorobek krajowej literatury z zakresu finansów publicznych oraz prawa podatkowego, a także odwołując się do nurtu ekonomicznej analizy prawa przyjęto, że celem opracowania jest ocena zasadności sporządzania przez JST corocznego sprawozdania z wybranych informacji wprowadzonego nowelizacją u.p.o.l.

## 1. Uregulowania podatków lokalnych w Polsce

W przepisach prawa pozytywnego nie znajduje się legalna definicja „podatki i opłaty lokalne”, jednakże termin ten występuje w aktach prawnych różnej rangi. Najważniejszym z nich jest Konstytucja RP, w której określono zasady samodzielności finansowej JST i prawo gmin do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Z punktu widzenia podjętego w opracowaniu (bardzo wąskiego<sup>1</sup>) zagadnienia, na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, systematyzująca najważniejsze kwestie podatkowe. Zgodnie z art. 1 (Ustawa, 1991), do podatków lokalnych należą: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych oraz opłaty lokalne (opłata miejscowa, targowa, uzdrowskowa, miejscowa, reklamowa oraz opłata od posiadania psów). Warto jednak zaznaczyć, że nie są to jedyne podatki lokalne występujące w Polsce. Zalicza się do nich także podatek rolny oraz podatek leśny, uregulowane w odrębnych ustawach. Cechą

---

<sup>1</sup> Artykuł został zaprezentowany 16 marca 2018 r. podczas XIX Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Zarządzanie Finansami”. Pan Stanisław Lipiński, Skarbnik Miasta Szczecin, zwrócił uwagę na „bardzo wąskie znaczenie” tematu, ale jednocześnie podkreślił konieczność prowadzenia analiz w tym obszarze przez środowisko akademickie. Inicjatywy takie stanowią przejaw zaangażowania i zainteresowania naukowców realnymi problemami powstającymi w wyniku określonych działań legislacyjnych.

wspólną wyżej wymienionych podatków jest fakt, że w całości zasilają one budżet gmin (Pahl, 2017a, s. 22). W obecnym stanie prawnym tylko gmina posiada kategorię dochodów publicznych, a także zdolność do regulowania wysokości tych podatków oraz stosowania ewentualnych zwolnień<sup>2</sup>.

Samorządy mają obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych z wybranych informacji dotyczących podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego. Dotychczas JST raportowały jedynie podstawowe dane na temat podatków samorządowych, takie jak: wpływy podatkowe, dochody utracone poprzez zastosowanie obniżonych stawek podatków oraz zwolnienia podatkowe, uzyskiwane na mocy uchwał rad gmin. Sprawozdanie takie miało zawierać również informację na temat skutków decyzji wydanych przez organy podatkowe na podstawie ordynacji podatkowej (OP, 1997). Efektem tych działań jest *Sprawozdanie roczne z realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, publikowane przez MF.

Dodatkowym narzędziem wykorzystywanym przez MF do monitoringu samorządowej polityki podatkowej oraz formułowania propozycji zmian w tym systemie były dobrowolne, okresowe badania ankietowe gmin. Nowelizacja u.p.o.l. zniosła ich dobrowolność, zastępując obowiązkiem przekazywania przez organy podatkowe istotnych informacji z zakresu polityki podatkowej. Zgodnie z nowymi przepisami sprawozdanie powinno uwzględniać zagregowaną wartość podstaw opodatkowania oraz zwolnionych z podatków na mocy uchwał rad gmin. Omawiane sprawozdanie ma także zawierać informacje dotyczące wysokości stawek podatkowych, tj. stawki podatku od nieruchomości, średniej ceny skupu żyta i średniej ceny sprzedaży drewna, w zależności od tego, na potrzeby jakiego podatku ma być uiszczana opłata.

## 2. Ocena założeń leżących u podstaw nowelizacji u.o.p.l.

Podejmując próbę oceny *ex ante* zaproponowanych przez ustawodawcę rozwiązań, postanowiono odwołać się do koncepcji ekonomicznej analizy prawa (*Law & Economics*). Pomaskow (2015, s. 213), bazując na pracach Posnera (1987) i Stankiewicza (2007) zauważa, że ekonomiczną analizę prawa wciąż należy postrzegać jedynie jako ruch naukowy albo nurt stanowiący pewną wiązkę poglądów wzbogaconych o tezy oraz liczne twierdzenia o charakterze podrzędnym. Niemniej koncepcja ta budzi coraz większe zainteresowanie również wśród polskich badaczy, ponieważ ma szansę odegrać szczególną rolę w tworzeniu i stosowaniu prawa w kraju, gdzie jego niedoskonałość uznaje się za jedno z większych zagrożeń

---

<sup>2</sup> Niektóre zwolnienia zostały uregulowane na poziomie ustawowym i dotyczą m.in. gruntów położonych na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową oraz budynków i budowli trwale związanych z gruntem znajdującym się w parku narodowym lub rezerwacie przyrody; gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym. Wiele interesujących rozważań na temat rekompensat należnych samorządom z tytułu zwolnień oraz trybu zmian prawa podatkowego na mocy przepisów regulujących inne dziedziny życia społecznego prowadzą Miemieć i Pest (2017) oraz Pahl (2017b).

(Beldowski, Metelska-Szaniawska, 2007, s. 65). Przykładem zaawansowanego stosowania ekonomicznej analizy prawa są prace zespołu Centrum Analiz Ekonomicznych (Gomulka, Neneman, Myck, 2017; Myck, 2016), tymczasem na potrzeby prezentowanego opracowania zdecydowano o ograniczeniu badania do kwestii analizy racjonalności założeń postulowanych przez ustawodawcę.

Punktem wyjścia do nowelizacji u.p.o.l. był rządowy projekt ustawy przekazany Marszałkowi Sejmu w dniu 4 października 2017 roku wraz z uzasadnieniem, oceną skutków regulacji prawnych, raportem z konsultacji społecznych oraz projektem stosownego aktu wykonawczego. Z przedstawionych dokumentów wynika, że podstawowym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem nowej (obowiązkowej) formy sprawozdawczości budżetowej będzie jej mniejsza pracochłonność oraz znacznie większa efektywność niż istniejącego dotychczas badania ankietowego. W dalszej części uzasadnienia zaakcentowano fakt, że „projektowane uzupełnienie sprawozdawczości jest ważne z punktu widzenia prowadzenia racjonalnej polityki podatkowej (...) na szczeblu rządowym, jak i samorządu terytorialnego”. Czytając materiały dodatkowe, stanowiące załączniki do projektu nowelizacji u.o.p.l., można odnieść wrażenie logicznej spójności i trafności zmian postulowanych przez stronę rządową. Z drugiej strony, analizując całą dokumentację w sposób właściwy dla metodologii nauk ekonomicznych, można dostrzec pewne nieścisłości i uogólnienia.

Argumentacja o mniejszej pracochłonności (interpretowanej jako kosztochłonność) oraz większej efektywności (czyli dochodowości) nowych rozwiązań nie znalazło potwierdzenia w planowanych wymiernych efektach. Przeznaczone do tego celu część 6 (wpływ na sektor finansów publicznych w mln zł) oraz część 7 (wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość) oceny skutków regulacji prawnych pozostawiono niewypełnione. W ten sposób strona rządowa zasugerowała (a ustawodawca podtrzymał), że proponowane rozwiązania nie cechuje się uzasadnieniem ekonomicznym reprezentowanym przez aspekt finansowy – nie można wykluczyć, że organy wykonawczy i ustawodawczy odwoływały się do kwestii niefinansowych, np. kosztów alternatywnych albo kosztów transakcyjnych i teorii Coase’a.

W polu przeznaczonym do opisu „rekomendowanego rozwiązania, w tym planowanych narzędzi interwencji, i oczekiwanego efektu” nie wyjaśniono ostatniej z nich, czyli „oczekiwanego efektu”. Przeprowadzono bardzo drobiazgowy opis zawartości aktu wykonawczego, ale w ogóle pominięto planowany wpływ „rekomendowanego rozwiązania”. Jest to w pewnym sensie działanie zgodne z zaprezentowanym wcześniej brakiem wymiernego oddziaływania projektu na finanse publiczne i gospodarkę, jednakże po raz kolejny stawia pod znakiem zapytania rzeczywisty sens i potrzebę nowelizacji u.o.p.l.

Oczywiście, niewątpliwym argumentem jest to, że przyjęte rozwiązanie dopiero zostało wprowadzone, a zmiany będzie można oceniać „za jakiś czas”. Problem jednak w tym, że ustawodawca nie przewiduje ewaluacji projektu. Oznacza to, że efektywność wprowadzonej zmiany nie będzie sprawdzana. Można więc wyciągnąć wniosek, że założono, iż projekt może przynieść tylko i wyłącznie pozytywne skutki. Sprawdzenie, czy rzeczywiście taka

zmiana nastąpi, nie będzie możliwe, gdyż nie przewiduje się sprawdzenia tego rozwiązania. Brak ewaluacji można uznać błąd zasadniczy i fundamentalny<sup>3</sup>, gdyż jest to ucieczka od oceny skutków i efektywności przyjmowanej regulacji. W uzasadnieniu wskazuje się, że projekt ma na celu rozszerzenie sprawozdawczości gmin o sprawozdawczość podatkową w zakresie danych dotyczących podatków od nieruchomości. Nie wskazano w nim jednak żadnych skutków, które powinna przynieść wprowadzona nowelizacja. Można więc stwierdzić, że proponowane rozwiązanie przyniesie tylko dodatkowy obowiązek, a co za tym idzie, dodatkowe koszty, bez racjonalnych i przede wszystkim realnych rezultatów.

Publiczna debata na temat tzw. luki w VAT zintensyfikowała w ostatnich latach zainteresowanie naukowców sposobem uwzględniania monitoringu dyscypliny podatkowej w krajowej strategii podatkowej. Bez określenia mierzalnych celów ocena stosowanych narzędzi będzie w dużej mierze polegać na zgadywaniu, dając możliwości do subiektywnej dyskusji. W odniesieniu do dyscypliny podatkowej powszechną praktyką są mierniki służące ocenie trendu w zakresie poziomu dostosowalności podatników do zasad wynikających z uregulowań podatkowych. Dokonanie oceny w czterech obszarach ryzyka podatkowego (rejestracji, deklaracji podatkowej, sprawozdawczości oraz płatności) przed, jak i po zastosowaniu odpowiedniej strategii działania, pozwala określić jej bezpośredni wpływ oraz wspomaga proces identyfikacji pojawiających się trendów w dyscyplinie podatkowej (Kłównowska, 2017).

### 3. Znaczenie podatków lokalnych w funkcjonowaniu samorządów

Podatki i opłaty lokalne wspierają realizację samorządowej polityki gospodarczej na wielu płaszczyznach. W literaturze wskazuje się na funkcje: redystrybucyjną, stabilizacyjną, stymulacyjną, informacyjną, społeczną oraz fiskalną, powiązaną z ogólnokrajowym systemem subwencjonowania JST (Miszczyk, 2009, s. 40). Podatek od nieruchomości cechują przede wszystkim funkcje fiskalna i redystrybucyjna, ale jednocześnie w słabym stopniu przyczynia się do łagodzenia wahań koniunkturalnych (funkcja stabilizacyjna) oraz nie uwzględnia specyficznej sytuacji podatnika (funkcja społeczna). Specyficzna konstrukcja podatków

---

<sup>3</sup> Zawicki (2011, s. 39), powołując się na określenia używane w literaturze anglosaskiej, wskazuje na „nowe” zarządzanie publiczne, które zdecydowanie różni się od „starego”, utożsamianego z tradycyjną administracją publiczną, opierającą się na modelu idealnej biurokracji Maxa Webera oraz koncepcji separacji polityki i administracji Woodrowa Wilsona. Istotą „nowego” zarządzania publicznego jest przedkładanie w sprawowaniu administracji publicznej sztuki zarządzania nad sztuką administrowania. Podstawową filozofią rzeczywistości XXI-go wieku jest konieczność ciągłego doskonalenia (*continuous improvement*) przyjętych założeń (Kucińska-Landwójtowicz, 2015), dlatego też wartością dodaną jest uwzględnianie rozwiązań stosowanych w innych sferach działań publicznych, w tym ewaluację procesów. Tym, co odróżnia ewaluację od pozostałych narzędzi badania i dyscyplinowania sektora publicznego (takich jak audyt, monitoring, badania *stricte* naukowe), są cztery kwestie (Olejniczak, 2007, s. 19–20): łączenie empirii z charakterem normatywnym, utylitaryzm, interaktywność uczenia się, a także ograniczona siła wpływu – zależna od chęci przyswajania wiedzy przez instytucje zlecające badanie i ich gotowości do zmian, reform.

rolnego i leśnego spowodowała, że ich rola w systemie podatkowym jest przeciętna lub niezauważalna (Grzeškiewicz, 2004).

Z kompleksowej analizy przeprowadzonej przez Miszczuk (2016) wynika, że polski system podatków samorządowych zbliżony jest do modelu hanowerskiego, a ich udział w dochodach podatkowych państwa nie przekracza poziomu 4–5%. Podobna sytuacja występuje w większości państw Europy, natomiast odmienne są długoterminowe tendencje w relacji dochodów z podatków samorządowych do PKB – w krajach strefy euro zarysowuje się nieznaczna tendencja rosnąca (Miszczuk, 2016, s. 111).

Zarysowana wcześniej samodzielność JST w zakresie władztwa podatkowego różnicowana jest na władztwo: czynne *sensu largo*, czynne *sensu stricto* oraz bierne. Samorządy, korzystając ze swoich uprawnień, nie tylko kształtują stawki podatkowe, ale mają również prawo do stanowienia ulg, dokonywania umorzeń i zwolnień. Działania podejmowane na tej płaszczyźnie wiążą się najczęściej z przyjętą strategią rozwoju lub bieżącymi potrzebami finansowymi, a ich wymiernym efektem są tzw. utracone dochody własne. Filipiak (2015, s. 226–227), analizując dane z lat 2003–2013 stwierdziła, że występował stały trend w udzielaniu ulg, zwolnień i kształtowaniu stawek w podatkach oraz opłatach lokalnych, a ubytek wynosił przeciętnie 5% sumy dochodów JST. Ograniczając analizę do podatku od nieruchomości Felis (2014) zwrócił uwagę, że skala skutków finansowych władztwa podatkowego jest zależna od rodzaju JST. W 2012 roku w gminach mających status miasta na prawach powiatu wartość udzielonego ogółem wsparcia nie przekraczała 7% wpływów z podatku od nieruchomości. Dla porównania, w pozostałych gminach miejskich wskaźnik ten wynosił 24,7%, a w wiejskich 30,8% (Felis, 2014, s. 48).

Bogdański (2017, s. 11) zwraca uwagę, że obserwowane w Polsce procesy społeczno-gospodarcze w dalszym ciągu będą prowadziły do marginalizacji małych i średnich miast. Wśród najważniejszych uwarunkowań, które będą stanowiły w dalekiej przyszłości barierę ograniczającą rozwój tych ośrodków wymienia: niekorzystne trendy demograficzne (depopulacja, starzenie się społeczeństwa), dalsza migracja ludności do dużych miast, zmniejszenie gospodarczego wpływu rolnictwa, ekspansja dyskontowych sieci handlowych oraz zmiany w zakresie zachowań konsumentów wywołane rozwojem sieci Internet. Swianiewicz i Łukomska (2016, s. 27) wykazali, że w mniejszych jednostkach samorządowych, zlokalizowanych w pobliżu wielkich miast, częściej pojawia się konkurencja podatkowa. Nowelizacja u.o.p.l. może przyczynić się do ograniczenia władztwa podatkowego mniejszych ośrodków miejskich i zmniejszyć skuteczność prowadzonej polityki proinwestycyjnej.

## Uwagi końcowe

Podatki i opłaty lokalne, mimo że posiadają marginalny udział w PKB Polski, to są istotnym źródłem dochodów własnych JST. W dużym stopniu decydują o zaspokojeniu potrzeb inwestycyjnych, a także mogą stanowić kryterium konkurencyjności samorządu. Oceniając założenia i uzasadnienie nowelizacji u.o.p.l., można z dużym prawdopodobieństwem

stwierdzić, że zmiana ta nie przyczyni się do wzrostu znaczenia podatków samorządowych w krajowym systemie podatkowym. Lektura oceny skutków prawnych nowelizacji u.o.p.l. pokazała, że cechuje ją niespójne i nielogiczne uzasadnienie, co nie zostało zauważone i uzupełnione (poprawione) w całym procesie legislacyjnym. Tworzenie przez ustawodawcę takich rozwiązań wpisuje się zarówno w trend „inflacji prawa”, jak i „inflacji obciążeń administracyjnych”, a więc jest zaprzeczeniem postulowanych na świecie rozwiązań w zakresie zarządzania publicznego.

Rozpatrując nowelizację u.o.p.l. oraz wprowadzenie obowiązku sprawozdawczego w szerszym spektrum przemian społeczno-ekonomicznych, warto odwołać się do koncepcji świata postspołecznego autorstwa Touraine’a. Autor ten zauważa, że jednym z obserwowanych przejawów przejścia cywilizacyjnego jest `przemiana elit przywódczych, które mają dziś większe bezpośrednie doświadczenie w rozgrywkach o władzę, ale są coraz bardziej bezradne w radzeniu sobie z narastającą złożonością problemów społecznych (Touraine, 2013, s. 146). Postawa, w której posiadanie władzy i rządzenie stają się ważniejsze (a na pewno łatwiejsze) od zaspokajania realnych potrzeb jednostek, może doprowadzić do ustanawiania prawa wykraczającego poza normy wyższego rzędu.

Zwraca na to uwagę między innymi Lemańska (2017) pisząc, że gwarancja prawnej niezależności samorządu przejawia się w ograniczeniu nadzoru jedynie do kryterium legalności (zgodności z prawem). Tymczasem praktyka ustawodawcza nieustannie postępuje wbrew normom konstytucyjnym i dokonuje rozszerzenia kryteriów nadzoru, prowadząc do zmniejszenia realnej samodzielności oraz niezależności JST. Na ogół wprowadzanie dodatkowych kryteriów nadzorczych uzasadniane jest celami pragmatycznymi, koniecznością zapewnienia skuteczności i ciągłości działania administracji czy też specyfiką wykonywania zadań. Autorzy opracowania podzielają opinię Zimmermanna (2014, s. 275), który uznaje takie działania za sprzeczne z Konstytucją RP i dostrzegają dużą analogię przekraczania nadzorczych granic kompetencyjnych ustawodawcy w odniesieniu do opisanej nowelizacji u.p.o.l. Przeprowadzona analiza wskazuje, że jest to kolejna próba zwiększenia monitoringu działań JST przez instytucje szczebla państwowego, co pozostaje w sprzeczności z autonomicznością władztwa podatkowego samorządów.

## Literatura

- Bogdański, M. (2017). Wybrane zagrożenia dla rozwoju małych i średnich miast w Polsce. *Samorząd Terytorialny*, 3 (315), 5–17.
- Felis, P. (2014). Możliwość oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie gmin w Polsce. *Finanse i Prawo Finansowe*, 1 (4), 37–51.
- Filipiak, B. (2015). Polityka podatkowa gmin czy realizacji władztwa podatkowego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 76, t. 1, 221–230.
- Gomulka, S., Neneman, J., Myck, M. (2017). More for Less: What Tax System for Poland? [Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski]. *CASE Research Paper No. 150/2017*. Pobrano z: <https://ssrn.com/abstract=3058943> (15.04.2018).
- Grześkiewicz, W. (2004). Znaczenie podatków w finansowaniu rozwoju lokalnego. *Samorząd Terytorialny*, 3, 24–41.

- Klonowska, A. (2017). *Luka podatkowa. Skutki dla finansów publicznych*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kucińska-Landwójtowicz, A. (2015). *Uwarunkowania rozwoju koncepcji ciągłego doskonalenia w przedsiębiorstwie produkcyjnym*. W: R. Knosala (red.), *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*. T. 2. Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.
- Lemańska, J. (2017). Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 5 (317), 27–41.
- Miemieć, W., Pest, P. (2017). Rekompensowanie gminom utraconych dochodów wynikających ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli znajdujących się w parkach narodowych lub rezerwach przyrody. *Samorząd Terytorialny*, 9 (321), 29–38.
- Miszczuk, M. (2016). Polityka w zakresie podatków samorządowych w latach 1991–2016. *Polityka i Społeczeństwo*, 3 (14), 97–113.
- Miszczuk, M. (2009). *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*. Warszawa: C.H. Beck.
- Myck, M. (2016). Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme. *Cenea Working Paper Series WP01/16*. Pobrano z: [http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/working\\_papers/cenea\\_wp\\_0116.pdf](http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/working_papers/cenea_wp_0116.pdf) (15.04.2018).
- Olejniczak, K. (2007). Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post. W: A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza* (s. 15–42). Warszawa: PARP.
- Pahl, B. (2017). Zwolnienie od podatku od nieruchomości infrastruktury kolejowej przed i po 1 stycznia 2017 r. *Samorząd Terytorialny*, 9 (321), 39–52.
- Pahl, B. (2017). *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Posner, R.A. (2003). *Economic Analysis of Law*. New York: Aspen Publishers.
- Sachs, K., Nielepkowicz, M. (2014). Podatki lokalne. W: *System stworzony od podstaw czyli prawdziwa historia 25-lecia polskich podatków*. Pobrano z: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa\\_historia\\_25-lecia\\_polskich\\_podatk%C3%B3w/%24FILE/Prawdziwa\\_historia\\_25-lecia\\_polskich\\_podatkow.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Prawdziwa_historia_25-lecia_polskich_podatk%C3%B3w/%24FILE/Prawdziwa_historia_25-lecia_polskich_podatkow.pdf) (15.04.2018).
- Stankiewicz, W. (2007). *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: PWE.
- Stiglitz, J.E. (2010). *Freefall. Jazda bez trzymanki*. Warszawa: PWE.
- Swianiewicz, P., Łukomska J. (2016). Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(64), 5–29.
- Touraine, A. (2013). *Po Kryzysie*. Warszawa: Oficyna Naukowa Ewa Pajestka-Kojder.
- Ustawa z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 89, poz. 518.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 1991 nr 9, poz. 31, z późn. zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 nr 137, poz. 926, z późn. zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966, z późn. zm.
- Ustawa z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 2017, poz. 2141.
- Winczorek, P. (2008). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Warszawa: K.E. Liber.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. sygn. K 24/02, Dz.U. 2003 nr 38, poz. 334.
- Zawicki, M. (2011). *Nowe zarządzanie publiczne*. Warszawa: PWE.
- Zimmermann, J. (2014). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.



### THE NEW REPORTING REQUIREMENT FOR LOCAL GOVERNMENT TAXES (PART 1)

**Abstract:** *Purpose* – The purpose of the study was to assess the validity of solutions introduced under the Act dated 27 October 2017 amending the act on local taxes and fees.

*Design/methodology/approach* – Mainly literature study and analysis of normative acts were used. Subject was inspired by increasingly important stream of law & economics analysis.

*Findings* – Although local taxes and fees have marginal share in Polish GDP, they remain a significant source of own income to local government units. Legislator, postulating necessity of widening reporting obligation of local governments, presented substantiation that is inconsistent and incomplete. Obvious deficiencies and concealments of amended acts' legal consequences were not seen and corrected during whole legislative process. Creating such solutions by legislator fits in negative law inflation trend and in the opinion of authors is next attempt to increase control of local governments' operations by state institutions, which stays in contradiction with autonomy of tax control in decentralized political system of Poland.

*Originality/value* – Presented study is an effect of the next co-operation undertaken within Małe Inicjatywy Badawcze project.

**Keywords:** law & economics, municipal taxes, tax authority

### Cytowanie

Bajerska, A., Czerwiński, M. (2018). Nowy obowiązek sprawozdawczy samorządów w zakresie podatków lokalnych (cz. 1). *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 2 (92), 433–441. DOI: 10.18276/frfu.2018.92-37.