



Edyta Sygut, Ph.D., University of Economics in Katowice (Katowice, Poland)  

ADVERTISING FEE – SPATIAL ORDER OR FISCAL OBJECTIVE?

***Abstract.** One of the areas of own tasks assigned to municipalities are spatial order tasks. The legislator, having recognised the problem of excessive advertising, particularly in urban spaces, decided to regulate this issue. This has resulted in the introduction of an advertising fee. As of 11 September 2015, a municipality may collect an advertising fee for billboards or advertising devices located in its area. This levy is an optional local fee. The aim of the article is to try to answer the question of what is the primary objective of the advertising fee: to implement spatial order tasks or to allow municipalities to collect public revenue, i.e. a fiscal objective. Advertising fee in 2016-2022 was collected by less than 1% of municipalities in Poland. As a principle, it did not constitute an efficient and real source of revenue for municipalities. In fact, the purpose of its collection is to implement the stimulating function related to eliminating advertising boards and devices from public space.*

***Keywords:** advertising fee, spatial order, fiscal efficiency, sustainable development*

Dr Edyta Sygut, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach (Katowice, Polska)  

OPLATA REKLAMOWA – ŁAD PRZESTRZENNY CZY CEL FISKALNY?

Streszczenie. Jednym z obszarów zadań własnych przypisanym gminom są zadania w zakresie ładu przestrzennego. Ustawodawca dostrzegając problem nadmiernej ilości reklam w przestrzeni, w szczególności miast, postanowił uregulować tę kwestię. Konsekwencją jest wprowadzenie opłaty reklamowej. Od 11.09.2015 r. gmina może pobierać opłatę reklamową od tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych znajdujących się na jej obszarze. Danina ta ma charakter fakultatywnej opłaty lokalnej. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie jaki jest cel nadrzędny obowiązywania opłat reklamowej: realizacja zadań w zakresie ładu przestrzennego czy umożliwienie gminom gromadzenia dochodów publicznych, czyli cel fiskalny. Opłata reklamowa w latach 2016-2022 była pobierana przez mniej niż 1% gmin w Polsce, nie stanowiąc co do zasady wydajnego i realnego źródła dochodów gmin. Celem jej poboru jest w zasadzie realizacja funkcji stymulacyjnej związanej z wyeliminowaniem tablic reklamowych i urządzeń reklamowych z przestrzeni publicznej.

Słowa kluczowe: opłata reklamowa, ład przestrzenny, wydajność fiskalna, zrównoważony rozwój, opłaty lokalne

Wstęp

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej jest zdecentralizowany. Co więcej, ustrojodawca podkreśla, że zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Zadania te zaś określa ustawa. Zgodnie z zasadą subsydiarności zadania publiczne powinny być realizowane na jak najniższym szczeblu, jak najbliżej obywatela, bowiem umożliwia to najpełniejsze wykorzystanie zalet decentralizacji. Ponadto, ustrojodawca wskazuje, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja zadań publicznych wymaga zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego dochodów publicznych, w tym o charakterze własnym. Do źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego należą opłaty lokalne.

Jednym z obszarów zadań własnych przypisanym gminom są zadania w zakresie ładu przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawodawca dostrzegając problem nadmiernej ilości reklam w przestrzeni, w szczególności miast, postanowił uregulować tę kwestię. Konsekwencją jest wprowadzenie opłaty reklamowej.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie jaki jest cel nadrzędny obowiązywania opłat reklamowej: realizacja zadań w zakresie ładu przestrzennego czy umożliwienie gminom gromadzenia dochodów publicznych, czyli cel fiskalny. Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono tło teoretyczne. Natomiast druga część ma charakter badawczo-empiryczny i obejmuje analizę wydajności fiskalnej opłaty reklamowej w Polsce w latach 2016-2022.

1. Planowanie przestrzenne w kontekście idei zrównoważonego rozwoju

Do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Oznacza to, że ustawodawca oddał gminom kompetencje w zakresie przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Samodzielność gmin w tym zakresie przejawia się w uchwalaniu planów ogólnych (wcześniej: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego uchwalony przez radę gminy, w którym określa się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Według danych na 2022 rok nie wszystkie gminy w Polsce posiadają studium lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (Tabela 1).

Tabela 1. Odsetek ludności gmin w Polsce, które posiadają studium lub miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (w %) w latach 2010-2022

rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ogółem	96,87	97,19	97,29	97,48	97,59	97,78	97,85	97,98	98,08	98,17	98,44	98,55	98,63

Źródło: https://sdg.gov.pl/statistics_glob/11-a-1/

Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że podstawą realizacji zadań w tym zakresie jest zasada ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym "ład przestrzenny" to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe,

kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Z kolei zasada zrównoważonego rozwoju została zdefiniowana w art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazuje ona, że zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Podkreśla tym samym konieczność uwzględniania długoterminowych skutków działań.

Miasta pełnią kluczową rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Aktualnie skupiają ponad 60% ludności Polski oraz generują przeważającą część dochodu narodowego [Podręcznik..., s. 2]. To właśnie w miastach koncentrują się ważne dla rozwoju funkcje społeczne, polityczne, administracyjne, gospodarcze i kulturowe. Wielopłaszczyznowy rozwój miast stanowi jeden z 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju sformułowanych w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030. Uwzględnienie problematyki miast, w tym poprawę warunków życia w szeroko rozumianej przestrzeni miejskiej jest jednym z kluczowych wymogów osiągnięcia założeń idei zrównoważonego rozwoju.

Jednym z elementów zrównoważonej urbanizacji oraz planowania przestrzennego jest ukształtowanie krajobrazu miasta, a znaczącą część krajobrazu stanowią reklamy, tablice reklamowe czy urządzenia reklamowe [Juszczak 2022, s. 45]. Z tego powodu istnieje potrzeba określenia zasad ich sytuowania.

2. Warunki wprowadzenia opłaty reklamowej

Opłata reklamowa jest stosunkowo nową daniną publiczną. Stała się częścią polskiego systemu podatkowego na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony (nazywana potocznie ustawą krajobrazową). Problematyka organizacji przestrzeni publicznej w kontekście usytuowania reklam jest wyrazem dążenia ustawodawcy do stworzenia narzędzia umożliwiającego skuteczniejszą niż dotychczas ochronę krajobrazu. Podstawowym założeniem było wprowadzenie do krajowego porządku prawnego rozwiązań, które powstrzymają degradację krajobrazu oraz zapewnią jego zachowanie, w szczególności poprzez wprowadzenie możliwości reglamentacji działalności polegającej na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych [Suwaj 2023]. Ustawa krajobrazowa wprowadziła zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uprawniając rady gmin podejmowania tzw. „uchwał reklamowych”, czyli uchwały w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury,

tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Narzędzie to ma służyć do kontrolowania ilości i jakości reklam. Pozwala nawet na wprowadzanie całkowitego zakazu umieszczania niektórych form nośników, znajdujących się w przestrzeni publicznej.

Z kolei podjęcie uchwały reklamowej uprawnia gminę do poboru opłaty reklamowej na swoim terytorium. Opłata reklamowa stanowi źródło dochodów własnych gminy. Podstawą prawną poboru tejże opłaty przez gminy jest art. 17a ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Opłata reklamowa jest opłatą lokalną o charakterze fakultatywnym – rada gminy może, lecz nie musi wprowadzić ją w drodze uchwały. Co ciekawe, ustawodawca nie zdecydował się nadać opłacie reklamowej charakteru celowego tj. nie wskazał konieczności przeznaczenia wpływów z jej tytułu na konkretną działalność np. związaną z porządkowaniem przestrzeni publicznej i ochroną krajobrazu.

Uzależnienie poboru opłaty reklamowej od uchwalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń uprawnia do wniosku, że cele pozafiskalne mają zasadnicze znaczenie w kontekście tej opłaty. Pogląd ten podzielają również Dowgier i in. (2020) stwierdzając, że podstawowym celem tej opłaty miało być zachęcenie gmin do podejmowania uchwał ograniczających negatywne oddziaływanie dominant krajobrazowych, czyli aktów prawa miejscowego dotyczących:

- zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (uznawanych właśnie za dominanty krajobrazowe, czyli czynniki oddziałujące wizualnie na krajobraz);
- dopuszczalnych gabarytów wskazanych wyżej obiektów;
- standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich powyższe obiekty mogą być wykonane.

Oznacza to, że cel fiskalny, czyli zapewnienie gminom źródła dochodów, lecz jest swoistym „efektem ubocznym” wprowadzenia opłaty reklamowej w gminie. Jak zauważa Antonów (2020) potwierdzeniem odsunięcia celu fiskalnego opłaty reklamowej na dalszy plan jest paradoksem tej daniny, bowiem skoro ma ona służyć wyeliminowaniu reklam z przestrzeni publicznej, to jednocześnie realizacja tego celu eliminuje przedmiot tej opłaty i tym samym eliminuje wpływy z jej tytułu.

3. Konstrukcja opłaty reklamowej

Od 11.09.2015 r. gmina może pobierać opłatę reklamową od tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych znajdujących się na jej obszarze. Opłatę reklamową pobiera się od:

- właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste;
- użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych;
- posiadaczy samoistnych nieruchomości lub obiektów budowlanych;
- posiadaczy nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego albo jest bez tytułu prawnego.

Pobór opłaty następuje, jeżeli na tych nieruchomościach lub obiektach budowlanych znajdują się tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe, niezależnie od tego czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama (Tabela 2).

Tabela 2. Wyjaśnienie pojęć związanych z opłatą reklamową zdefiniowanych w art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Podstawa prawna	Pojęcie	Definicja
pkt 16a)	reklama	należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osobę, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;
pkt 16b)	tablica reklamowa	należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
pkt 16c)	urządzenie reklamowe	należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
pkt 16d)	szyld	należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;
pkt 16e)	krajobraz	należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;

Źródło: opracowanie własne.

Stawka opłaty reklamowej składa się z dwóch części:

- zmiennej (zależnej od pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy)

– stałej (niezależnej od powierzchni).

Na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza w drodze obwieszczenia górne granice stawek kwotowych na każdy rok podatkowy (Tabela 3). Natomiast to rada gminy uchwała stawki obowiązujące na terenie danej gminy.

Tabela 3. Wysokość stawek opłaty reklamowej w Polsce w latach 2016-2022 (w zł)

Rok	Stawka części stałej	Stawka części zmiennej	Podstawa prawna
2016	2,47 zł dziennie	0,20 zł od 1m ² dziennie	M.P. 2015 poz. 912
2017	2,45 zł dziennie	0,20 zł od 1m ² dziennie	M.P. 2016 poz. 779
2018	2,50 zł dziennie	0,21 zł od 1m ² dziennie	M.P. 2017 poz. 800
2019	2,54 zł dziennie	0,22 zł od 1m ² dziennie	M.P. 2018 poz. 745
2020	2,59 zł dziennie	0,23 zł od 1m ² dziennie	M.P. 2019 poz. 738
2021	2,70 zł dziennie	0,24 zł od 1m ² dziennie	M.P. 2020 poz. 673
2022	2,80 zł dziennie	0,25 zł od 1m ² dziennie	M.P. 2021 poz. 724
2023	3,14 zł dziennie	0,28 zł od 1m ² dziennie	M.P. 2022 poz. 731
2024	3,62 zł dziennie	0,33 zł od 1m ² dziennie	M.P. 2023 poz. 774

Źródło: opracowanie własne.

Ustawodawca nie wskazał żadnych rozwiązań dotyczących trybu i warunków płatności opłaty reklamowej, pozostawiając te zagadnienia w gestii organów stanowiących gmin. W przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych brakuje także wskazania, kiedy powstaje obowiązek w opłacie reklamowej i kiedy (i jak) przekształca się w zobowiązanie podatkowe (Dowgier i in. 2020). Zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych to rada gminy, w drodze uchwały, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności. Co więcej, może różnicować wysokość stawek opłaty reklamowej uwzględniając lokalizację oraz wielkość lub rodzaj tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. Przykładowo, w gminie Kobylnica podmioty zobowiązane do zapłaty opłaty reklamowej obowiązane są wpłacać obliczoną w deklaracji opłatę reklamową bez wezwania w ratach, których wysokość zależy od okresu w którym ciążył obowiązek zapłaty opłaty reklamowej, przy czym raty uiszczane są w terminie: do dnia 30 marca (za pierwszy kwartał), do dnia 30 czerwca (za drugi kwartał), do dnia 30 września (za trzeci kwartał), do dnia 30 grudnia (za czwarty kwartał).

Ponadto, rada gminy może wprowadzić obowiązek składania organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, deklaracji na opłatę reklamową, a także określić termin, warunki i tryb składania tych deklaracji. W takim przypadku rada gminy określa wzór formularza deklaracji

na opłatę reklamową, w którym zawarte będą dane dotyczące podmiotu i przedmiotu opodatkowania niezbędne do wymiaru i poboru opłaty reklamowej.

4. Analiza wydajności fiskalnej opłaty reklamowej w Polsce

Analizą zostały objęte dane dotyczące wpływów z opłaty reklamowej we wszystkich gminach w Polsce. Okres badawczy objął lata 2016-2022. Rok 2015 został wyłączony z analizy z przyczyn oczywistych, bowiem dopiero od 11.09.2015 gminy mogły podejmować uchwały o jej wprowadzeniu na swoim terytorium.

Dane zostały uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej z Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów. Wpływy z opłaty reklamowej ujęte zostały w klasyfikacji budżetowej w dziale 756, w rozdziale 75618 i w paragrafie 038. Ewidencja wpływów z opłaty reklamowej w odrębnym paragrafie służy wyeliminowaniu wątpliwości mogących skutkować ewentualnymi nieprawidłowościami w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego polegających na wykazaniu w tym paragrafie dochodów innych niż wynikające z art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wpływy z opłaty reklamowej w Polsce w latach 2016-2022 zostały zaprezentowane w tabeli 4.

Tabela 4. Wpływy z opłaty reklamowej w Polsce w latach 2016-2022 (w zł)

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baranów		67,94	33,12				
Brzeziny				2 696,14			2 155,04
Gogolin	16 432,95						
Grodzisk	145,89						
Irządze				360,00			
Jutrosin		350,40					
Karnice		18 123,81	12 380,91	18 097,06			
Kobylnica		149 666,12	207 054,02	192 638,16	393 445,37	228 310,86	211 045,07
Lidzbark Warmiński		0,00					
Lubin		189 415,99	-189 415,99				
Łobez		390,24	1 078,50	2 577,17			
Nowy Targ						174 896,42	232 278,58
Ostróda	232,84	1 400,00					
Sierakowice	6 623,20	9 595,90	12 189,50	176,00			
Sosnowiec	0,00						
Susz		816,67					
Szklarska Poręba							144 585,23
Świdnica		8 593,70					
Tarnów					90 159,15	120 443,91	170 152,46
Wodzisław Śląski	0,00	0,00					
Liczba gmin	6	12	5	6	2	3	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów.

W latach 2016-2022 opłata reklamowa pobierana była z różną częstotliwością łącznie w zaledwie 22 gminach (przy łącznej liczbie gmin w Polsce wynoszącej 2477). Świadczy

to o niskim zainteresowaniu wykorzystania tej opłaty jako źródła dochodów gmin w Polsce. W przypadku pozostałych opłat lokalnych o charakterze fakultatywnym odsetek gmin pobierających np. opłatę uzdrowską czy miejscową jest zdecydowanie wyższy. Badania Dziuby i Życzkowskiej wskazują, że opłata miejscowa w 2020 roku zasilala budżety 199 gmin, czyli około 8% ogółu gmin (Dziuba, Życzkowska, 2022, s. 34).

W największej liczbie gmin, tj. w 12, opłatę pobierano w 2017 roku. W najmniejszej, bo zaledwie dwóch gminach w skali całego kraju, pobierana była w 2020 roku. Żadna z gmin nie pobierała opłaty w całym okresie jej obowiązywania. Szczególnie w tym zakresie wyróżnia się gmina Kobylnica, w której opłata była pobierana niemalże przez cały okres jej obowiązywania (z wyłączeniem 2016). Co ciekawe, gmina w Brzeziny w 2019 roku pobierała opłatę, następnie zrezygnowała i powróciła do jej poboru w 2022 roku.

Na podstawie analizy geograficznego położenia gmin należy stwierdzić, że opłata reklamowa nie była pobierana na terenie następujących województw: kujawsko-pomorskie, lubuskie, mazowieckie, podkarpackie, świętokrzyskie. Dane w tym zakresie zostały zaprezentowane w tabeli 5.

Tabela 5. Położenie geograficzne i status gmin pobierających opłatę reklamową w latach 2016-2022

Województwo	Gminy	Status gminy
dolnośląskie	Lubin	wiejska
	Szklarska Poręba	miejska
	Świdnica	wiejska
lubelskie	Baranów	wiejska
łódzkie	Brzeziny	wiejska
małopolskie	Nowy Targ	wiejska
	Tarnów	wiejska
opolskie	Gogolin	miejsko-wiejska
podlaskie	Grodzisk	wiejska
pomorskie	Kobylnica	wiejska
	Sierakowice	wiejska
śląskie	Irządze	wiejska
	Sosnowiec	miejska
	Wodzisław Śląski	miejska
warmińsko-mazurskie	Lidzbark Warmiński	miejska
	Ostróda	wiejska
	Susz	miejsko-wiejska
wielkopolskie	Justrosin	miejsko-wiejska
zachodniopomorskie	Karnice	wiejska
	Łobez	miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów.

Zaskakujący jest fakt, że w latach 2016-2022 opłata reklamowa pobierana była głównie na terenie gmin o statusie wiejskim.

Analiza wydajności fiskalnej opłaty reklamowej dostarcza ciekawych wniosków. W 3 gminach pomimo wprowadzenia opłaty na terytorium gminy nie pobrano z jej tytułu ani złotówki wymieniłem należy: Sosnowiec (2016), Lidzbark Warmiński (2017), Wodzisław Śląski (2016, 2017). Rozpiętość wysokości wpływów w pozostałych gminach jest bardzo duża od 33,12 zł (Baranów, 2018) do 393 445,37 zł (Kobylnica, 2020). Przy tak dużej rozpiętości wpływów liczenie średniej arytmetycznej jest bezcelowe, bowiem nie dostarcza żadnych sensownych wniosków. Stąd też dokonano podziału według kryterium wysokości rocznych wpływów w następujących grupach:

- do 1 000 zł,
- powyżej 1 000 i do 2 000 zł,
- powyżej 2 000 i do 10 000 zł,
- powyżej 10 000 i do 20 000 zł,
- powyżej 20 000 zł i do 100 000 zł,
- powyżej 100 000 zł.

W 22 gminach, które w latach 2016-2022 pobierały opłatę reklamową na swoim terytorium w 34 przypadkach wpływy roczne były wyższe niż 0 zł. Spośród 34 rocznych wpływów 9 nie przekroczyło 1000 zł. Do gmin, w których wpływy nie przekroczyły w skali roku 1000 zł, dlatego po roku obowiązywania opłaty na jej terytorium (ewentualnie dwóch jak w przypadku gminy Baranów) zrezygnowano z jej poboru, należą: Baranów (2017, 2018), Justrosin (2017), Susz (2017), Irządze (2019).

Zaskakująco, grupa obejmująca wpływy przekraczające 100 000 zł jest najliczniejsza, bowiem aż 11 z 34 wpływów. Wpływy przekraczające 100 000 zł zasiliły budżety 4 gmin: Kobylnica, Nowy Targ, Szklarska Poręba i Tarnów.

Na uwagę zasługuje przypadek gminy Lubin, w której całość wpływów z tytułu opłaty reklamowej w 2017 roku została w kolejnym roku zawrócona.

Podsumowanie

Opłata reklamowa jest relatywnie młodą, nową opłatą, stąd o ile w literaturze przedmiotu, aspekty prawne jej konstrukcji i poboru są dość szczegółowo skomentowane w literaturze przedmiotu, o tyle aspekty ekonomiczne związane z wydajnością fiskalną tejże opłaty nie stanowiły przedmiotu badań, a niniejszy artykuł jest próbą uzupełnienia tej luki badawczej. Przeprowadzona analiza wydajności fiskalnej wykazała, że opłata reklamowa, po pierwsze, nie stanowi powszechnego źródła dochodów gmin. Spośród ok. 2,5 tysiąca gmin

w Polsce zaledwie 22 podjęły jakiegokolwiek działania (niezależnie od efektu fiskalnego tych działań) w zakresie wprowadzenie opłaty reklamowej. Brak powszechności opłaty reklamowej wynika z jej konstrukcji – ustawodawca uzależnia jej pobór od uchwalenia tzw. uchwały reklamowej, obowiązującej na terenie konkretnej gminy, której celem jest uporządkowanie przestrzeni przede wszystkim w zakresie reklam.

Po drugie, opłata reklamowa nie stanowi wydajnego i realnego źródła dochodów gmin. Absolutnym wyjątkiem w tym zakresie jest gmina Kobylnica (w województwie pomorskim). Zasadność poboru opłaty reklamowej w przestrzeni fiskalnej zaobserwowano także w gminach Nowy Targ i Tarnów. Jednak co do zasady zdolność do gromadzenia dochodów publicznych za pośrednictwem opłaty reklamowej pozostawia wiele do życzenia. Jej pobór nie poprawia samodzielności dochodowej gmin. Opłata ta stanowi w zasadzie kolejne zadanie gminy, bowiem zdecydowanie nie realizuje celu fiskalnego. Co pokazuje, że współczesna rola i zadania samorządu terytorialnego, w tym gmin, są zdecydowanie szersze niż tylko zaspokajanie potrzeb publicznych poprzez dostarczanie dóbr publicznych. Prawodawca wykorzystuje również jednostki samorządu terytorialnego do wpływania na zachowania jednostek i podmiotów gospodarczych, realizując w ten sposób funkcję stymulacyjną. Narzędziem tej stymulacji w sferze ładu przestrzennego jest opłata reklamowa.

Literatura

Antonów D. (2017), *Charakter prawny opłaty reklamowej*, FK 2017, nr 1-2, s. 106-118. <https://sip.lex.pl/#/publication/151309260/antonow-dobroslawa-charakter-prawny-oplaty-reklamowej?keyword=Charakter%20prawny%20op%C5%82aty%20reklamowej&cm=STOP> (dostęp: 2023-12-20 12:11)

Brzezicki T. (2016), *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklamy*, Przegląd Podatkowy, 8, s. 35-40.

Dowgier R., Etel L., Liszewski G., Pahl B. (2020), *Art. 17(a) [w:] R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, Warszawa. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587818096/615536/dowgier-rafal-i-in-podatki-i-oplaty-lokalne-komentarz?keyword=Podstawowym%20celem%20tej%20op%C5%82aty%20mia%C5%82o%20by%C4%87%20zach%C4%99cenie%20gmin%20do%20podejmowania%20uchwa%C5%82%20ograniczaj%C4%85cych%20negatywnie%20oddzia%C5%82ywanie%20dominant%20krajobrazowych,%20czyli%20akt%C3%B3w%20prawa%20miejscowego%20dotycz%C4%85cych:%201%20zasad%20i%20warunk%C3%B3w%20sytuowania%20obiekt%C3%B3w%20ma%C5%82ej%20architektury,%20tablic%20reklamowych%20i%20urz%C4>

%85dze% C5%84% 20reklamowych% 20oraz% 20ogrodze% C5%84% 20uznawanych% 20w% C5%82a% C5%9Bnie% 20za% 20dominanty% 20krajobrazowe,% 20czyli% 20czynniki% 20oddzia% C5%82uj% C4%85ce% 20wizualnie% 20na% 20krajobraz;% 202% 20% 20dopuszczalnych% 20gabaryt% C3%B3w% 20wskazanych% 20&cm=STOP (dostęp: 2023-12-20 12:13)

Dziuba J., Życzkowska E. (2022), *The Importance of Revenues from Local Fees in Financing Municipalities in Poland*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 2 (66), s. 29-46. <https://doi.org/10.15611/pn.2022.2.03>

Juszczak S. (2022), *Uchwały reklamowe jako środek organizacji przestrzeni publicznej w kontekście idei zrównoważonego rozwoju* [w:] Zrównoważone Miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030. M. Stębel (red.), A. Szafranski (red.), P. Wojciechowski (red.), Warszawa: C.H. BECK, s. 45.

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

Kupień Ł., *Oplata reklamowa – nowa danina lokalna*, ABC. <https://sip.lex.pl/#/publication/470025966/kupien-lukasz-oplata-reklamowa-nowa-danina-lokalna?keyword=op%C5%82ata%20reklamowa%20&cm=STOP> (dostęp: 2023-12-07 11:58)

Liszewski G. (2015), *Oplata reklamowa jako przykład złej legislacji podatkowej*, w: A. Piszcz (red.), M. Olszak (red.), M. Etel (red.), *Państwo. Gospodarka. Prawo. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, Białystok: Temida 2, s. 389.

Łyczek M. (2015), *Oplata reklamowa – nowa oplata lokalna jako instrument ochrony krajobrazu*, Przegląd Podatków i Lokalnych i Finansów Samorządowych, 6, s. 20.

Podręcznik adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu. Aktualizacja 2023, (2023) https://klimada2.ios.gov.pl/wp-content/uploads/2023/09/Podrecznik-adaptacji-dla-miast_aktualizacja-2023_compressed.pdf (dostęp: 13.12.2023)

Suwaj R. (2023), art. 37(d) [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), Warszawa, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587911111/708551?keyword=Planowanie%20i%20zagospodarowanie%20przestrzenne.%20Komentarz.%20&tocHit=1&cm=SFIRST> (dostęp: 2023-12-07 12:40)

Uchwała Nr LV/455/2018 Rady Gminy Kobylnica w sprawie opłaty reklamowej z dnia 24 maja 2018 r., ([Dz.Urz.Woj.Pom. z 2018 r. poz. 2440](#)).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz.U. 2023 poz. 40.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tj. Dz.U. 2023 poz. 70.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2023 poz. 977.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony, Dz.U. 2015 poz. 774.