

Joanna Śmiechowicz

Zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości jako instrument wspierania lokalnej przedsiębiorczości

STRESZCZENIE

Podatek od nieruchomości odgrywa zasadniczą rolę w systemie dochodów samorządowych, a spowodowane jest to zarówno jego wydajnością fiskalną, jak i faktem, że gminy uprawnione są do kształtowania, w granicach określonych prawem, niektórych istotnych elementów konstrukcji tej daniny, takich jak zwolnienia i ulgi podatkowe. Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie praktycznego wykorzystania przez gminy i miasta na prawach powiatu w Polsce przyznanych im w tym zakresie uprawnień do kreowania warunków sprzyjających przedsiębiorczości i roli jaką podatek od nieruchomości odgrywa w strukturze ich dochodów. Jego celem jest także ocena oryginalności polityki podatkowej prowadzonej przez wybrane miasta na prawach powiatu w Polsce i jej dostosowania do potrzeb i warunków funkcjonowania konkretnej jednostki. W artykule przedstawiono także wybrane zagadnienia dotyczące opodatkowania nieruchomości w państwach Unii Europejskiej i nakreślono ogólną koncepcję pożądanych kierunków zmian w polskim podatku od nieruchomości.



Joanna Śmiechowicz

Real Estate Tax as Support Instrument for Local Entrepreneurship

ABSTRACT

Municipalities in Poland are authorised to set real-estate tax rates (within the statutory limits), and to introduce their own tax exemptions and tax reliefs. This enables them to conduct their own tax policies and use real estate tax to support local entrepreneurship. The main aim of this article is to examine whether and how municipalities exercise these rights and how it influences their budgets. Based on an in-depth research of three cities in Poland, an attempt has been made at determining whether municipalities pursue individual tax policies or tend towards country-wide models.



1

WSTĘP

Podatek od nieruchomości odgrywa bardzo istotną rolę w systemie dochodów samorządu od początku jego istnienia w Polsce. To wyjątkowe znaczenie przejawia się nie tylko w wydajności fiskalnej (dostarcza on bowiem najwięcej środków ze wszystkich podatków samorządowych), ale również wynika z przyznanego gminom w zakresie podatku od nieruchomości władztwa podatkowego. Otrzymując prawo do wpływania na elementy konstrukcyjne tej daniny, gminy zyskały równocześnie uprawnienie do prowadzenia własnej polityki podatkowej i wykorzystania podatku do stymulowania aktualnych i potencjalnych jego płatników do preferowanych przez daną jednostkę zachowań, stworzenia warunków życia i prowadzenia działalności odróżniających ją od pozostałych gmin w kraju, a wreszcie dostosowania poziomu opodatkowania do potrzeb i możliwości finansowych gminy. Przyznając gminom możliwość oddziaływania na poziom opodatkowania nieruchomości, ustawodawca przewidział tylko takie rozwiązania, których zastosowanie skutkuje zmniejszeniem wpływów budżetowych jednostki, a więc decydując się na nie, gmina stoi przed istotnym dylematem – czy skorzystać z przywileju, jakim jest ograniczona, ale jednak swoboda prowadzenia samodzielnej polityki podatkowej w nadziei, że przyniesie ona zakładane i wymierne korzyści (np. w postaci zwiększonych dochodów w przyszłości), czy też maksymalizować bieżące dochody. Ta trudna do rozwikłania kwestia staje się tym bardziej problematyczna, że samorządy coraz dotkliwiej odczuwają skutki kryzysu finansów publicznych oraz kryzysu gospodarczego, konsekwencje związane z wprowadzeniem indywidualnych limitów zadłużenia od 2014 r., realizacji na szeroką skalę inwestycji infrastrukturalnych od kilku już lat, a także utrwalonych już dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi częściami kraju. Szczególnie na trudną sytuację finansową narzekają samorządowcy reprezentujący duże miasta, wskazujący z jednej strony na zmniejszające się w okresie spowolnienia gospodarczego dochody, z drugiej – na wysokie wydatki inwestycyjne, na które w zaniedbywanych przez dziesięciolecia miastach wciąż jest ogromne zapotrzebowanie. W tym kontekście niezwykle interesujące wydaje się zbadanie, czy i w jaki sposób gminy oraz miasta na prawach powiatu wykorzystują uprawnienia przysługujące im w zakresie podatku od nieruchomości do kreowania warunków sprzyjających przedsiębiorczości

oraz ukazanie znaczenie tej daniny w systemie dochodów powiatów grodzkich na tle tendencji charakterystycznych dla gmin. Celem niniejszego opracowania jest ocena polityki podatkowej prowadzonej przez wybrane miasta na prawach powiatu w Polsce i stwierdzenie, czy rzeczywiście ma ona charakter własny, indywidualny, dostosowany do potrzeb konkretnej jednostki, czy może jest ona raczej jednolita na obszarze całego kraju. W artykule zostaną także zaprezentowane wybrane zagadnienia dotyczące opodatkowania nieruchomości w państwach Unii Europejskiej i – z uwzględnieniem ich pozytywnych doświadczeń – nakreślona zostanie ogólna koncepcja pożądanych kierunków zmian w polskim podatku od nieruchomości.

2

PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI I MOŻLIWOŚCI JEGO WYKORZYSTANIA DLA WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W POLSCE

Podatek od nieruchomości w obowiązującej obecnie konstrukcji wprowadzony został do polskiego systemu podatkowego w 1991 r., a głównym powodem przyjęcia nowej ustawy¹ było ujednoclenie zasad opodatkowania wszystkich podmiotów gospodarczych w drodze ograniczenia katalogu ustawowych zwolnień i równocześnie przyznanie organom uchwalodawczym gmin uprawnień do kształtowania niektórych elementów konstrukcyjnych podatków i opłat będących ich dochodami własnym². Stopień realizacji założeń, stanowiących uzasadnienie do przyjęcia nowej regulacji prawnej, jak też efekty, jakie planowano osiągnąć, trudno uznać za zadowalające i to z wielu powodów. Po pierwsze nie zdecydowano się na głęboką reformę podatku od nieruchomości i, wzorem większości państw europejskich, oparcie go na ich wartości (takie rozwiązanie dotyczy jedynie budowli), przez co danina ta nie stanowi nowoczesnego, naprawdę wydajnego fiskalnie źródła dochodów gmin. Po drugie, przewidziane w ustawie kompetencje gmin w zakresie kształtowania elementów konstrukcyjnych zostały ograniczone do możliwości oddziaływania, i to tylko w ustawowo określonych

¹ Ustawa z dn. 12 listopada 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm. (dalej: u.p.o.l.).

² K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Lublin 2007, s. 85.

granicach, na stawki opodatkowania oraz do możliwości udzielania zwolnień o charakterze przedmiotowym³. Takie rozwiązanie pozostaje oczywiście w zgodzie z przepisami Konstytucji RP i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ale w konsekwencji oznacza, że gminy w Polsce uprawnione są do samodzielnego podejmowania jedynie takich decyzji kształtujących wielkość zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości, których podjęcie skutkuje zmniejszeniem dochodów własnych jednostki. Trzecim powodem, dla którego ustawa z 1991 r. rozczarowuje, jest zachowanie mimo wszystko rozbudowanego katalogu zwolnień tak o charakterze przedmiotowym (obejmującym w ustawie 17 punktów), jak i podmiotowym (obejmującym siedem kategorii podmiotów, w tym Polski Związek Działkowców) oraz przyznanie trzech zwolnień na podstawie odrębnych przepisów⁴. Zaznaczyć należy, że tylko w przypadku niektórych z nich gminom przysługuje zwrot utraconych dochodów⁵.

Omawianie konstrukcji podatku od nieruchomości nie jest zasadne z punktu widzenia niniejszego opracowania. Ważne jest jedynie skupienie się na tych jego elementach, które, wchodząc w zakres władztwa podatkowego gmin, mogą być przez nie wykorzystane do wspierania przedsiębiorczości. Pakiet oddziałujących na przedsiębiorców preferencji podatkowych obejmuje w pierwszej kolejności stawki i zwolnienia podatkowe, których kształtowanie w sposób dla nich korzystny uzależniony jest od rady gminy i odbywa się na etapie stanowienia prawa. Obniżone stopy podatkowe i część zwolnień to narzędzia polityki podatkowej dostępne dla wszystkich spełniających określone w uchwale podatkowej kryteria, a więc mają charakter powszechny i obiektywny; z tego też powodu przeważnie oceniane są jako sprawiedliwe oraz przejrzyste. Drugą grupę preferencji stanowią ulgi w spłacie należności podatkowych i polegają na odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu zapłaty podatku na raty; odroczeniu lub rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę; umorzeniu w całości lub w części zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę

³ Art. 5. u.p.o.l.

⁴ Chodzi tu o ulgi i zwolnienie przyznane kościołom i związkom wyznaniowym, zwolnienia z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych oraz zwolnienie gruntów i budynków wchodzących w skład nieruchomości przeznaczonych na budowę dróg publicznych; art. 1b u.p.o.l.

⁵ Zgodnie z wyliczeniami skarbnik Rzeszowa J. Filipek w 2011 r. budżet miasta Rzeszowa utracił 6 mln zł z tytułu zastosowania zwolnień ustawowych, co stanowiło aż 7% całości dochodów z podatku od nieruchomości; zwrot w postaci subwencji rekompensującej objął zaledwie 1/3 tej kwoty; P. Swianiewicz, J. Neman, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, www.bgk.pl (27.08.2013), s. 8.

lub opłaty prolongacyjnej, co obejmuje także umorzenie odsetek za zwłokę w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa⁶. Decyzję w sprawie zastosowania tego rodzaju ulg podejmuje organ podatkowy jednostki tj. wójt, burmistrz lub prezydent; ma ona charakter administracyjny i zawsze indywidualny. Wydawana jest ona na należycie umotywowany wniosek podatnika (inicjatywa należy więc w tym wypadku do podatnika). Natomiast decyzja organu podatkowego jest zawsze decyzją uznaniową; podejmując ją, organ ten kieruje się wprawdzie ważnym interesem podatnika lub ważnym interesem publicznym, ale nawet jeśli uzna, że sytuacja podatnika w pełni uzasadnia wystąpienie z wnioskiem, może rozpatrzyć go odmownie⁷.

Jeżeli beneficjentami pomocy będącej efektem zastosowania ww. instrumentów polityki podatkowej są podatnicy prowadzący działalność gospodarczą, wówczas udzielone im wsparcie finansowe, jeśli ma charakter indywidualny, kwalifikowane jest jako pomoc publiczna. Skutkuje ono bowiem przysporzeniem przedsiębiorcom korzyści kosztem redukcji dochodów budżetu gminy; narusza lub grozi naruszeniem konkurencji poprzez uzyskanie przez tych podatników korzyści ekonomicznych na warunkach dogodniejszych niż rynkowe; a wreszcie stawia na uprzywilejowanej pozycji niektóre podmioty lub produkcję niektórych towarów i w związku z tym ma charakter selektywny. Niejednokrotnie kwalifikacja określonej formy wsparcia finansowego przedsiębiorców nastęrcza trudności. Niemniej jednak udzielanie ulg o charakterze uznaniowym i zwolnień przedmiotowych z podatku od nieruchomości traktować należy jako pomoc publiczną⁸, podobnie jak różnicowanie stawek w ramach danej kategorii np. gruntów, budynków i budowli zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej i przyjęcie obok stawki podstawowej stawek niższych dla nieruchomości wykorzystywanych do preferowanego w danej gminie rodzaju działalności⁹. Podsumowując rozważania na temat pomocy publicznej, warto podkreślić, że ustawa o podatku od nieruchomości jest najczęściej wykorzystywanym aktem prawa materialnego stanowiącym podstawę jej udzielania¹⁰.

⁶ Art. 67a ustawy z dn. 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr. 0, poz. 749 z późn. zm.).

⁷ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2005, s. 78–79.

⁸ M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Warszawa 2008, s. 115.

⁹ L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar, *Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny, podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 437.

¹⁰ M. Kogut-Jaworska, op. cit., s. 118.

Zgodnie z poglądami prezentowanymi w literaturze przedmiotu potwierdzonymi wynikami badań ankietowych realizacja przez samorzady polityki dochodowej sprzyjającej przedsiębiorcom stanowi najbardziej efektywny instrument stymulujący rozwój gospodarczy, a do narzędzi najczęściej stosowanych przez gminy do pobudzania lokalnej przedsiębiorczości zaliczyć w pierwszej kolejności należy uchwalanie stawek opodatkowania niższych niż maksymalne, następnie stosowanie zwolnień i ulg podatkowych, a wreszcie stosowanie indywidualnych preferencji fiskalnych. Zdaniem przedsiębiorców natomiast skuteczność obniżenia stawek i stosowania zwolnień powszechnych jest zbliżona – aż ponad 70% z nich oceniło ją na wysokim i bardzo wysokim poziomie¹¹.

Przechodząc do dokładniejszego omówienia kompetencji rad gmin w zakresie kształtowania stawek podatku od nieruchomości, ich zakres ocenić można jako dość szeroki. Przede wszystkim zaznaczyć należy, że przyjęcie stawek tej daniny obowiązujących na terenie danej jednostki stanowi obowiązek jej organu uchwałodawczego, przy czym przepisy ustawowe nie obligują rad do corocznego wprowadzania w drodze uchwały nowych stóp podatkowych. Teoretycznie więc mogą one nie zmieniać poziomu obciążeń podatkowych przez kilka lat i w ten sposób zapewnić stabilne warunki dla planowania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze. Uchwalane przez gminy stawki opodatkowania nieruchomości nie mogą przekraczać górnej granicy stawek kwotowych określanych, tym razem każdego roku, przez Ministra Finansów w drodze obwieszczenia. Kształtując ich poziom, gmina może więc tylko podejmować takie decyzje, które prowadzą do redukcji ciężarów podatkowych i tym samym stwarzają korzystniejsze warunki funkcjonowania wszystkim podmiotom gospodarczym niż, na przykład, w sąsiadujących jednostkach samorządu lub też tylko wybranym kategoriom podmiotów. Określając bowiem obowiązujące w gminie stawki podatku od nieruchomości, rada ma możliwość ich różnicowania (zarówno w stosunku do gruntów, budynków, jak i budowli) i w zależności od przedmiotu opodatkowania uwzględnienia takich parametrów jak lokalizacja, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie, czy sposób wykorzystania gruntu lub budynku, a w przypadku budynków dodatkowo jeszcze ich wieku oraz stanu technicznego. Dzięki tym instrumentom gminy dysponują instrumentem oddziaływania na przedsiębiorców i zachęcania

¹¹ Ibidem, s. 135.

ich np. do lokalizacji działalności na terenie danej jednostki lub w określonej jej części np. podupadającego gospodarczo, czy wyludniającego się obszaru, w budynkach o walorach zabytkowych, niskich bądź wysokich itd.

Wysokość maksymalnych kwotowych stawek podatku od nieruchomości systematycznie ulegała podwyższeniu, natomiast podatek obciążający budowlę kształtował się w latach 2007–2012 na stałym 2%-owym poziomie.

Tabela 1. Maksymalne stawki podatku obciążające nieruchomości wykorzystywane na prowadzenie działalności gospodarczej w latach 2007–2013 w zł

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Od gruntów, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków za m ²	0,69	0,71	0,74	0,77	0,80	0,84	0,88
Od budynków związanych z prowadzeniem działalności gosp. i budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gosp. za m ² pow. użytkowej	18,6	19,01	19,81	20,51	21,05	21,94	22,82
Od budynków (lub ich części) zajętych na prowadzenie działalności gosp. w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym za m ² pow. użytkowej	8,66	8,86	9,24	9,57	9,82	10,24	10,65
Od budynków (lub ich części) zajętych na prowadzenie działalności gosp. w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych za m ² pow. użytkowej	3,75	3,84	4,01	4,16	4,27	4,45	4,63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: obwieszczeń Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na lata 2007–2012.

Stawki podatku od nieruchomości nakładanego na nieruchomości służące prowadzeniu działalności gospodarczej są na tle nakładanych na nieruchomości mieszkalne bardzo wysokie. W latach 2007–2012 danina płacona za metr kwadratowy gruntu wahała się w granicach 0,34–0,43 zł, a za metr kwadratowy budynku mieszkalnego 0,57–0,70 zł. W tym kontekście nie dziwi więc fakt, że głównym źródłem dochodów z omawianego podatku są te, które powstają na skutek obciążenia nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (85% wpływów)¹² i to głównie przez osoby prawne, które w zależności od liczby mieszkańców miejscowości, gdzie jest ona prowadzona, przysparzają od 72 do 85% całości dochodów gromadzonych tytułem tej daniny¹³. Warto dodać, że stosowanie preferencyjnych stóp opodatkowania w stosunku do tego rodzaju nieruchomości jest zjawiskiem powszechnym. W 2008 r. tylko niespełna 14% gmin uchwaliło maksymalną stawkę daniny obciążającej grunty i zaledwie około 6% gmin – obciążającej budynki. W przypadku budowli tendencja była wprost przeciwna – w 2008 r. wszystkie gminy przyjęły stawkę maksymalną.

Podatek od nieruchomości jest bardzo istotnym źródłem dochodów zarówno dla gmin, jak i miast na prawach powiatów, chociaż w przypadku tego rodzaju jednostek udział wpływów z jego tytułu kształtował się na nieco niższym poziomie. Dodatkowym walorem podatku od nieruchomości jest to, że zapewnia on samorządom stabilne wpływy budżetowe, które w okresie 2007–2012 systematycznie rosły pomimo kryzysu gospodarczego. Dla jednostek samorządu terytorialnego, które dotkliwie odczuły rezultaty dekonjunktury gospodarczej w postaci zredukowanych wpływów z podatków dochodowych posiadanie odpornego na jej wpływ źródła stałego i bezzwrotnego finansowania ma bardzo istotne znaczenie. Analiza danych zawartych w powyższej tabeli skłania do konkluzji, że aktywna polityka podatkowa, zwłaszcza w przypadku gmin, prowadzi do znacznego uszczuplenia ich dochodów budżetowych, a spowodowane jest to głównie obniżaniem górnych stawek opodatkowania. Gdyby w 2012 r. gminy zrezygnowały z udzielania jakichkolwiek preferencji w zakresie podatku od nieruchomości ich budżety zamknęłyby się ponad 2,5 mld-ową nadwyżką. W przypadku

¹² Wg danych Ministerstwa Finansów za 2008 r.; J. Przekopiak, Podatek od nieruchomości w Polsce, materiał na międzynarodową konferencję IPTI i IRRV.

¹³ Zob.: P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, op. cit., s. 9.

natomiast dużych miast deficyt budżetowy byłby niższy o około 19%¹⁴. Oczywiście uzyskanie w praktyce pełnej ściągłości podatku od nieruchomości przy maksymalnych jego stawkach i likwidacji wszelkich preferencji podatkowych, tak powszechnych, jak i indywidualnych, jest niemożliwe, dlatego wskazany powyżej efekt rezygnacji z aktywnej polityki podatkowej przez samorządy gminne i dużych miast traktować należy jako czysto hipotetyczny. Faktycznie bowiem instrumenty takie jak umorzenie zaległości podatkowych, rozłożenie na raty, czy też odroczenie terminu płatności stosowane są zazwyczaj, gdy podatnik znajduje się w bardzo trudnej sytuacji finansowej i uregulowanie należności podatkowej skutkowałoby jeszcze jej pogorszeniem, a w skrajnych przypadkach mogłoby nawet doprowadzić do upadłości firmy wraz ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami np. w postaci likwidacji miejsc pracy; bądź dotyczy należności nieściągalnych. Dane zawarte w tabeli 2. nie wskazują aby w związku z kryzysem gospodarczym gminy i miasta na prawach powiatu systematycznie traciły coraz więcej dochodów na skutek umarzania zaległości podatkowych, rozkładania należności na raty, czy też odraczania terminu płatności. Dla jednostek obu tych szczebli krytyczne były lata 2007, 2009 i 2010 r.

Tabela 2. Finanse jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2012 w mld zł

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gminy						
Dochody ogółem w mln zł	57 003	62 318	64 882	72 311	75 831	78 407
Dochody z podatku od nieruchomości w mln zł	7 596	8 018	8 488	9 060	9 771	10 608
Udział w %	13,3	12,9	13,1	12,5	12,9	13,5
Obniżenia górnych stawek podatkowych w mln zł	1 328	1 302	1 422	1 630	1 823	1 826
Ulgi i zwolnienia w mln zł	383	432	479	505	558	593

¹⁴ W 2012 r. zbiorczy deficyt miast na prawach powiatu wyniósł 2,48 mld zł, a gmin – 83,94 mln zł; *Sprawozdanie z wykonania...*

Umorzenie zaległości podatkowych w mln zł	142	120	128	117	99	106
Rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności w mln zł	86	57	94	260	65	74
Suma utraconych przez gminy dochodów na skutek przyznania preferencji podatkowych	1 939	1 911	2 122	2 511	2 545	2 599
Udział sumy utraconych dochodów w dochodach z podatku od nieruchomości w %	25,5	23,8	25,0	27,7	26,0	24,5
Miasta na prawach powiatu						
Dochody ogółem w mln zł	46 873	49 444	50 328	53 886	56 860	61 247
Dochody z podatku od nieruchomości w mln zł	5 107	5 429	5 702	6 062	6 483	6 995
Udział w %	10,9	11,0	11,3	11,2	11,4	11,4
Obniżenia górnych stawek podatkowych w mln zł	314	267	291	309	377	275
Ulgi i zwolnienia w mln zł	81	95	117	127	125	124
Umorzenie zaległości podatkowych w mln zł	80	42	49	53	41	31
Rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności w mln zł	61	42	50	49	38	40
Suma utraconych przez m.p.p. dochodów na skutek przyznania preferencji podatkowych	536	446	508	538	580	470
Udział sumy utraconych dochodów w dochodach z podatku od nieruchomości w %	10,5	8,2	8,9	8,9	8,9	6,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2012*, RM, Warszawa 2008–2013.

Podsumowując rozważania dotyczące instrumentów polityki podatkowej, jakimi dysponują gminy w zakresie podatku od nieruchomości i ich praktycznego wykorzystania do stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, należy podkreślić, że samorzady winny stosować je rozważnie i w taki sposób, by przyczyniały się one do realizacji strategii rozwoju jednostki. Co więcej,

choć nie jest to zadanie łatwe, winny także analizować, które z zastosowanych narzędzi i w jakim stopniu pozwoliły na osiągnięcie zakładanych korzyści.

3

WYKORZYSTANIE STAWEK I ZWOLNIEŃ W PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI DO WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCÓW W WYBRANYCH MIASTACH NA PRAWACH POWIATU W POLSCE

Każda gmina i miasto na prawach powiatu uprawnione jest, w granicach ustawowo przyznanych im kompetencji, do kreowania własnej polityki rozwoju i wykorzystania stawek oraz zwolnień w podatku od nieruchomości do tworzenia (poprzez zmniejszenie kosztów) korzystniejszych dla przedsiębiorców warunków funkcjonowania. Stosując ww. instrumenty i decydując się na bieżące ograniczenie swoich dochodów, samorządy liczą na odpowiednią rekompensatę w przyszłości w postaci zwiększonych wpływów z należnych im udziałów w podatkach dochodowych, a także na dodatkowe, ale nie mniej istotne korzyści, to jest utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy, rewitalizację podupadających dzielnic i obszarów itp. Bardzo interesującym wydaje się więc porównanie instrumentów, jakie wykorzystują duże miasta w Polsce do pobudzania przedsiębiorczości. Badaniem objęte zostały trzy jednostki – Wrocław, Łódź i Lublin, zlokalizowane w różnych częściach kraju, charakteryzujące się odmiennym wyposażeniem i stanem infrastruktury, wielkością, a przede wszystkim dynamiką rozwoju.

Wrocław to jedno z najszybciej rozwijających się miast w kraju, na obszarze którego działa wiele firm reprezentujących kapitał krajowy i zagraniczny, mogące się poszczycić dobrze już rozwiniętą infrastrukturą oraz niską stopą bezrobocia. Jego problemem jest natomiast utrzymujący się od kilku lat bardzo wysoki poziom zadłużenia sięgający na koniec 2012 r. prawie 2,3 mld zł (czyli 63,5% dochodów)¹⁵. W ciągu siedmiu lat objętych badaniem – tj. okresu 2007–2013 zauważyć można istotną zmianę w polityce kształtowania stóp podatku od nieruchomości we Wrocławiu. Do 2008 r.

¹⁵ Wg zasad określonych w art. 170 ust. 1 u.f.p.; *Sprawozdanie z wykonania...*, s. 282.

cechowała ją tendencja do wprowadzenia niezbyt dużego, ale jednak obniżania stawek obciążających poszczególne przedmioty opodatkowania, jak również do ich różnicowania. W tym okresie miasto stwarzało dogodniejsze warunki prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług zdrowotnych, obniżając stopę opodatkowania dla zajętych pod taką działalność gruntów (do 0,3 zł za m² zamiast 0,62 zł), budynków (do 3,46 oraz 1,5 zł za m² w zależności od wielkości budynku, promując te, których powierzchnia przekraczała 1000 m²) i budowli (1% zamiast 2%, jaką to stawką były obciążone budowle wykorzystywane do innych celów). Wyższa natomiast niż stawka podstawowa dla budynków zajętych na działalność gospodarczą, która w tamtym czasie wynosiła we Wrocławiu 17,19 zł za m² powierzchni użytkowej, nałożona została na obiekty przeznaczone na cele handlowe i wynosiła 17,86 zł w przypadku budynków o powierzchni od 1500 do 2000 m² i 18,42 – dla budynków większych. Podobnie „dyskryminacyjnie” potraktowano grunty i budynki zajęte pod stacje paliw, w przypadku których stopy opodatkowania były odpowiednio wyższe o 0,09 zł i 1,81 zł niż stawki normalnie stosowane. W kolejnych latach stopniowo znikwały te dodatkowo określone stopy podatkowe, a ich poziom dla poszczególnych kategorii przedmiotów odbiegał od maksymalnego określonego w Obwieszczeniu Ministra Finansów o symboliczny grosz lub kilka groszy. W 2012 i 2013 r. rozwiązania przyjęte w uchwale Rady Miasta Wrocław nie różniły się od tych wynikających z Obwieszczenia – tj. stawki podatku od nieruchomości nakładanego na przedsiębiorców we Wrocławiu są równe maksymalnym i nie podlegają różnicowaniu.

Dostępne dla przedsiębiorców zwolnienia przyznawane są w ramach programów pomocowych i przysługują, jeśli związane są z prowadzeniem działalności na terenie Wrocławia. Wiążą się one ze wspieraniem: nowych inwestycji dla przedsiębiorców innowacyjnych lub prowadzących działalność badawczo-rozwojową, nowych inwestycji dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie parków przemysłowych, parków technologicznych oraz specjalnych stref ekonomicznych, nowych inwestycji w sektorze turystyki oraz wspieraniem podmiotów tworzących nowe miejsca pracy związane z nowymi inwestycjami. Tego rodzaju preferencje w ramach pomocy regionalnej mogą także uzyskać mali, średni i duzi przedsiębiorcy na wsparcie nowych inwestycji na terenie Wrocławia oraz mikro i mali przedsiębiorcy rozpoczynający działalność gospodarczą na jego obszarze. Jest też specjalne zwolnienie dla przedsiębiorców rozpoczyna-

jących prowadzenie działalności gospodarczej w lokalach użytkowych najmowanych od Gminy Wrocław, przeznaczonych do oddania w trybie bezprzetargowym¹⁶.

Zupełnie inaczej niż we Wrocławiu przedstawia się sytuacja w Łodzi, niegdyś w prężnym ośrodku przemysłowym, dziś mieście podupadającym, z wyludniającymi się dzielnicami i niszczącymi budynkami gospodarczymi. W ostatnim okresie również jego sytuacja finansowa uległa pogorszeniu, czego efektem był gwałtowny wzrost zobowiązań sięgających w 2012 r. 60% dochodów jednostki, podczas gdy w 2008 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie niespełna 35%. Miasto w zasadzie nie wykorzystywało w latach 2008–2013 narzędzia stymulowania rozwoju gospodarczego, jakim jest możliwość obniżania stawek podatkowych ani kształtowania ich na odmiennym poziomie w zależności od rodzaju prowadzonej działalności. W latach 2008–2011 zdecydowała się jedynie na uchwalenie podatku nakładanego na budynki służące do prowadzenia działalności gospodarczej w wysokości od 1,24 zł do 1,32 zł za m² niższej niż maksymalna. Przedsiębiorcy mają natomiast szansę skorzystania z dość licznych zwolnień od podatku udzielanych w ramach programów pomocowych, co jest równoznaczne z przyznaniem im pomocy publicznej. Możliwość skorzystania z tych zwolnień przysługuje w wypadkach: realizacji nowej inwestycji w publiczne obiekty sportowe, nowe obiekty hotelowe lub modernizację istniejących już obiektów hotelowych, realizacji nowych dużych inwestycji i tworzenia związanych z nimi nowych miejsc pracy, wspierania nowych inwestycji w działalność wytwórczą i tworzenie nowych miejsc pracy. Najwyraźniej dążąc do poprawy wyglądu miasta i stanu technicznego nieruchomości, jego Rada przyjęła uchwały zwalniające od podatku budynki, które poddano rewitalizacji lub przeprowadzono w nich prace konserwatorskie, restauratorskie, remont lub remont elewacji¹⁷.

Lublin określić możemy miastem niewykorzystanych szans i zawiedzionych nadziei, miastem, które dopiero w ostatnich latach stara się nadrobić stracony czas. Niewątpliwym problemem tego największego w Polsce Wschodniej ośrodka jest brak dużych przedsiębiorstw dających stabilne zatrudnienie i zapewniających godziwe wynagrodzenie. W efekcie zaobserwować w nim można niekorzystne tendencje demograficzne i stały odpływ

¹⁶ <http://bip.um.wroc.pl> (31.08.2013).

¹⁷ bip.um.lodz.pl (28.08.2013).

ludności. Wprawdzie jest on w pewnym stopniu rekompensowany napływem przeważnie młodych ludzi, którzy przyjeżdżają do Lublina ze względu na funkcjonującą w nim dużą liczbę szkół i uczelni, ale po zakończeniu nauki opuszczają oni miasto z uwagi na brak perspektyw znalezienia pracy. Kolejną bolączką Lublina jest słaby rozwój infrastruktury, co stanowi niedogodność nie tylko dla mieszkańców, ale zniechęca również potencjalnych inwestorów do lokowania na jego obszarze przedsięwzięć gospodarczych.

W polityce podatkowej miasta widać próby wykorzystania jej narzędzi do wspierania przedsiębiorczości i zachęcania inwestorów do tworzenia nowych miejsc pracy. Dodatkowo z powodu braku miejsc parkingowych miasto przez szereg lat zachęcało do budowy parkingów wielopoziomowych, uchwalając niższe niż normalne stawki dla tego typu nieruchomości, a następnie zastąpiło tę preferencję zwolnieniem. Podobne rozwiązanie było i nadal jest stosowane w przypadku budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w formie bufetów, stołówek i kiosków szkolny; dzięki obniżonym kosztom sprzedający posiłki mogą stosować niższe ceny, co ma dość istotne znaczenie w mieście, gdzie poziom dochodów na 1 mieszkańca jest wyraźnie mniejszy niż przeciętnie w kraju. Analiza wysokości przyjmowanych przez Radę Miasta Lublina stóp opodatkowania nieruchomości prowadzi do konkluzji, że w odróżnieniu od wcześniej omawianych przykładów tj. Wrocławia i Łodzi, w Lublinie stale od 2008 r. uchwalane są stawki podatku od nieruchomości dla wszystkich przedmiotów, za wyjątkiem budowli, niższe niż maksymalne¹⁸, a dodatkowo podlegają one różnicowaniu.

Poza ulgami w postaci obniżonych stawek opodatkowania Lublin wspiera podmioty prowadzące działalność gospodarczą, wprowadzając zwolnienia od podatku dla nieruchomości wykorzystywanych na określone cele. Na mocy uchwały Rady Miasta wolne od podatku są: grunty, budynki lub ich części zajęte na żłobki, budynki wpisane do rejestru zabytków zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, pod warunkiem jednak, że są utrzymywane i konserwowane zgodnie z przepisami o ochronie zabytków oraz dodatkowo, że na ich modernizację i remonty przeznaczono w roku podatkowym kwotę nie mniejszą niż dwukrotność należnego na dany rok podatku

¹⁸ W 2013 r. odchylenie od stawek maksymalnych wynosiło w przypadku: gruntów – 4 gr; budynków: związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 1,12 zł, działalności w formie bufetów, stołówek i kiosków – 10,77 zł, w zakresie handlu materiałem siewnym – 0,5 zł i w zakresie świadczeń zdrowotnych – 0,03 zł, www.um.lublin.pl (30.08.2013).

od nieruchomości. Zwolnieniem z podatku od nieruchomości, w ramach programu pomocy regionalnej, objęci są także przedsiębiorcy realizujący nowe inwestycje lub tworzący nowe miejsca pracy na terenie Podstrefy Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec w Lublinie oraz grunty, budynki lub ich części, budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej na terenie tejże strefy należące do przedsiębiorców, którzy takie inwestycje już tam zrealizowali. W analogiczny sposób traktowani są inwestorzy tworzący nowe miejsca pracy na terenie miasta Lublina, przy czym w zależności od tego, czy podmiotem opodatkowania jest mikro, mały, średni, czy inny przedsiębiorca wymagana minimalna liczba miejsc warunkujących przyznanie ulgi waha się od 2 do 150. Wreszcie od 2009 r. wolne od podatku są nowopowstałe parkingi i garaże wielopoziomowe¹⁹.

4

OPODATKOWANIE NIERUCHOMOŚCI W EUROPIE

Podatki od nieruchomości, podobnie jak cała grupa podatków majątkowych, nie podlegały procesom harmonizacji na obszarze Unii Europejskiej, a z uwagi na fakt, że w poszczególnych państwach kształtowały się one indywidualnie, w drodze historycznego rozwoju wykazują w konsekwencji znaczny stopień zróżnicowania. Chociaż trudno jest wskazać choćby podstawowe zasady, które odnosiłyby się do konstrukcji podatków obciążających posiadanie nieruchomości, to generalnie na obszarze Unii można wyróżnić dwa rodzaje opodatkowania, tj. bazujące na wartości nieruchomości i bazujące na powierzchni nieruchomości²⁰. Pierwszy z nich, charakterystyczny dla większości państw należących do Wspólnoty, a równocześnie nowocześniejszy, bardziej wydajny fiskalnie i, co więcej, uznawany za bardziej sprawiedliwy, oparty jest albo na wartości kapitałowej, a więc najbardziej prawdopodobnej cenie, jaką można uzyskać w wyniku sprzedaży nieruchomości na wolnym rynku, albo na wartości czynszowej będącej możliwie najwyższą do uzyskania kwotą z tytułu wynajęcia nieruchomości w warunkach ryn-

¹⁹ Ibidem.

²⁰ P. Felis, *Podatek od nieruchomości w Europie*, Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze 2013, nr 1(138), s. 1.

kowych. Podstawą jego funkcjonowania jest zawierający wszystkie niezbędne do określenia wysokości podatku dane kataster nieruchomości²¹. Drugi rodzaj uznawany jest za przestarzały i obowiązuje wyłącznie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, takich jak Polska, Bułgaria, Czechy i Słowacja. Natomiast w Rumunii i na Węgrzech podatek od nieruchomości wykazuje cechy typowe dla obu przedstawionych powyżej rozwiązań.

Dochody z opodatkowania nieruchomości stanowią główne źródło wpływów z pobieranych w państwach Europy Zachodniej i w większości państw Europy Środkowo-Wschodniej podatków lokalnych²², chociaż zaznaczyć należy, że przeważnie samorządy uprawnione są tam do pobierania większej liczby danin²³. Co więcej, nieruchomości przeważnie nie są obciążone jednym podatkiem, lecz całą grupą podatków, których przedmiotem jest szerokie władanie nieruchomościami zarówno na podstawie prawa własności, jak i innych praw i tytułów²⁴. Istotną cechą podatków od nieruchomości pobieranych w państwach Unii Europejskiej jest to, że władze samorządowe dysponują władztwem podatkowym o zróżnicowanym zakresie. Z reguły obejmuje ono możliwość oddziaływania na poziom opodatkowania poprzez podwyższanie lub obniżanie ustawowych lub określanych na szczeblu państwowym stawek podatkowych, a w niektórych przypadkach nawet samodzielne ich ustalanie²⁵ i stosowanie różnorodnych preferencji podatkowych.

²¹ Jak się w praktyce okazuje wiele państw nie aktualizowało wartości katastralnej nieruchomości od dziesięcioleci. Taka sytuacja dotyczy Niemiec, gdzie ostatnia wycena nastąpiła w 1964 r., Austrii – w 1973 r., Belgii – w 1975 r., Cypru – w 1980 r., Wielkiej Brytanii – w 1991 r. (z wyjątkiem Walii, gdzie kataster aktualizowano w 2003 r.). W Niemczech i Belgii wprowadzano jednak pewne korekty uwzględniające m.in. inflację. W części państw aktualizacja wartości katastralnej przeprowadzana jest regularnie, ale mimo to niektóre z nich – Dania, Szwecja – nie opierają się na tej zaktualizowanej wycenie, ustalając wielkość podatku; *Tax reforms in EU Member States. Tax Policy changes for economic growth and fiscal sustainability*, Report, European Commission, 2012, s. 85.

²² W państwach skandynawskich należących do UE tj. Danii, Szwecji i Finlandii największą rolę w systemie podatków samorządowych odgrywają podatki dochodowe, zmiany zmierzające w tym kierunku wprowadzane są także w Belgii i Chorwacji, P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, s. 54. Warto zauważyć, że PIT zaliczany jest do podatków lokalnych w pięciu krajach UE-27, a podatek CIT – w dwóch, zob. M. Mazurek-Chwiejczak, *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia, 2012, vol. 46, nr 3, s. 160.

²³ M. Mazurek-Chwiejczak, op. cit., s. 157.

²⁴ L. Etel, *Ogólna charakterystyka opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2003, s. 7.

²⁵ Szerzej na temat stawek: K. Wójtowicz, op. cit., s. 41–43; M. Miszczyk, *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Warszawa 2009, s. 45 i n.

Z reguły podatki od nieruchomości nakładane są przez gminy i stanowią dochód ich budżetów; tylko w niektórych państwach, takich jak Belgia, Dania i Wielka Brytania, kompetencje w tym zakresie przysługują wszystkim szczeblom samorządu²⁶.

Tabela 2. Znaczenie podatków od nieruchomości jako źródła dochodów samorządowych w państwach UE (w %)

	Udział wpływów z podatków w PKB w 2005 r.	Udział wpływów z podatków w PKB w 2011 r.	Udział wpływów z podatków w dochodach pod. samorządu w 2011 r.	Udział wpływów z podatków od podatników niebędących gosp. domowymi w dochodach pod. samorządu w 2011 r.
Austria	0,2	0,2	15,0	14,4
Belgia	1,2	1,3	53,3	17,8
Bułgaria	0,1	0,3	b.d.	b.d.
Cypr	0,6	0,6	b.d.	b.d.
Czechy	0,2	0,2	51,6	25,2
Dania	1,1	2,1	10,9	b.d.
Estonia	0,3	1,0	7,4	b.d.
Finlandia	0,5	0,6	6,3	3,4
Francja	2,1	1,8	43,2	10,1
Grecja	0,1	1,1	24,0*	b.d.
Hiszpania	0,7	0,5	32,3	0,0
Holandia	0,7	0,5	47,6*	42,9*
Irlandia	0,6	0,9	100	b.d.
Litwa	0,3	0,3	b.d.	b.d.
Luksemburg	0,1	0,1	4,1	b.d.
Malta	0,7	–	0,0	b.d.
Łotwa	0	0,8	b.d.	b.d.
Niemcy	0,5	0,4	15,1	9,0
Polska	1,3	1,2	29,1*	21,0*
Portugalia	0,5	0,6	33,9*	b.d.

²⁶ M. Miszczuk, op. cit., s. 51.

Rumunia	0,5	0,6	b.d.	b.d.
Słowacja	0,5	0,4	50,9	34,8
Słowenia	0,4	1,0	12,1	9,0
Szwecja	0,9	0,7	2,6	0,6
Węgry	0,2	0,3	15,2	b.d.
Wielka Brytania	3,3	3,3	100	1,3
Włochy	0,8	0,6	9,0	b.d.

* Dane za 2010 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD oraz *Taxation Trends in the European Union*, Eurostat, 2012 i 2013.

Udział wpływów z opodatkowania nieruchomości w dochodach podatkowych jednostek samorządowych w poszczególnych państwach znacznie się waha. Szczególnie niskie wartości przyjmuje on w Finlandii i w Szwecji czyli w krajach, w których systemy podatkowe oparte są na opodatkowaniu dochodów, oraz w Luksemburgu. Natomiast w Wielkiej Brytanii jest w zasadzie jedynym podatkiem pobieranym przez władze lokalne; dostarcza on też znacznej, bo przekraczającej ponad 50% części podatków pobieranych przez samorządy w Belgii, Czechach i Słowacji i nieco mniejszej, bo 43%-owej, we Francji. Pomimo tych wysokich wskaźników, nawet w państwach, w których opodatkowanie nieruchomości stanowi główne źródło dochodów podatkowych samorządu, nie jest ono wydajnym źródłem zasilania ich budżetów. Odnosząc wpływy z tego tytułu do PKB stwierdzić należy, że wahają się one w granicach od 0 do 2,5%, a najwyższy poziom osiągają we Francji, Wielkiej Brytanii i Danii.

Bardzo ciekawych spostrzeżeń dostarcza porównanie udziałów dochodów powstających w wyniku opodatkowania gospodarstw domowych i pozostałych podatników. Wprawdzie dostępne na ten temat dane są niepełne, ale generalnie zauważyć można, że wpływy z danin nakładanych na podatników zaklasyfikowanych jako gospodarstwa domowe są o wiele niższe (wyjątek stanowi tu tylko przykład Wielkiej Brytanii i wynika to ze specyfiki regulacji obowiązujących w tym kraju). Ta prawidłowość niewątpliwie jest efektem stosowania zróżnicowanych, ale zasadniczo korzystniejszych warunków opodatkowania w stosunku do podatników wykorzystujących nieruchomości na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych oraz przyznawania ulg i zwolnień w zapłacie podatków ze względu na przesłanki

wynikające z osobistej sytuacji życiowej podatnika (i uwzględniania takich czynników jak: wiek, choroba, niepełnosprawność, liczba osób pozostających na utrzymaniu podatnika czy wreszcie jego zamożność). Omawiając kwestię preferencji podatkowych, warto zwrócić uwagę na fakt, że chociaż w większości państw ich zakres jest stopniowo ograniczany to, poza wskazanymi, wciąż stosują one liczne ulgi i zwolnienia tak o charakterze podmiotowym (dotyczące określonego rodzaju własności np. nieruchomości państwowych, komunalnych czy przeznaczonych na realizację zadań publicznych), jak i przedmiotowym (wynikające z użytkowania nieruchomości w określony sposób)²⁷.

Kryzys gospodarczy i finansowy doprowadził w większości państw członkowskich Unii Europejskiej do wprowadzania zakrojonych na szerszą skalę bądź tylko drobnych zmian w ich systemach podatkowych. Jak się okazuje, w praktyce tylko kilka z nich zdecydowało się na modyfikację w zakresie podatków od nieruchomości. W poszczególnych krajach polegały one głównie na podwyższaniu stóp podatkowych, rozszerzaniu zakresu przedmiotowego opodatkowania lub ograniczaniu preferencji podatkowych. Na podniesienie stawek podatkowych zdecydowano się w Grecji, Hiszpanii, Litwie, Łotwie, Portugalii i we Włoszech.

Podwyższone stawki podatków od nieruchomości wprowadzono w pogrążonych w kryzysie krajach Europy Południowej. Reforma w Grecji doprowadziła do objęcia podatkiem nieruchomości mieszkalnych, który płacony jest od ich powierzchni, z uwzględnieniem jednak ich wieku i położenia. W Hiszpanii nieruchomości o wartości wyższej (co więcej zaktualizowanej) niż przeciętna w danej gminie obciążono czasowo – w 2012 i 2013 r. dodatkem do podatku. W Portugalii podwyższono o 0,1 pkt. proc. minimalne i maksymalne stawki nakładane na nieruchomości miejskie, a we Włoszech zlikwidowano zwolnienie, jakim objęte były nieruchomości, określone przez podatników jako główne i zwiększono podstawę opodatkowania, waloryzując wartość katastralną nieruchomości o 60%, co zgodnie z założeniami zaowocować ma dodatkowymi dochodami szacowanymi na 0,7% PKB.

Istotne zmiany w opodatkowaniu nieruchomości wprowadzono też w państwach nadbałtyckich. Łotwa zdecydowała się na podwojenie stawek progresywnego podatku nakładanego na nieruchomości mieszkaniowe i włączenie do zakresu przedmiotowego opodatkowania budynków pomocniczych,

²⁷ P. Felis, *op. cit.*, s. 3.

miejsc parkingowych, a także domów i nieruchomości gruntowych będących własnością organizacji religijnych, ale nie wykorzystywanych na cele kultu. Bazę opodatkowania podatkiem w wysokości 1% rozszerzono także na Litwie, nakładając go na zwolnione wcześniej nieruchomości będące własnością osób fizycznych i niewykorzystywane na cele gospodarcze, których wartość przekracza 290 000 Euro.

Do zwiększenia obciążeń podatkowych, ale związanych z obrotem nieruchomościami, doszło także w Holandii i Wielkiej Brytanii²⁸.

5

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza kompetencji gmin i miast na prawach powiatu w zakresie kształtowania warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i wykorzystania ku temu podatku od nieruchomości pozwala na sformułowanie kilku wniosków i ocen podsumowujących. Po pierwsze, chociaż podatek ten charakteryzuje się raczej przestarzałą konstrukcją i oparty jest w przeważającym zakresie na powierzchni, a nie na wartości nieruchomości, stanowi on ważne i stabilne źródło dochodów przede wszystkim gmin, ale również miast na prawach powiatu. Hipotetycznie mógłby on zasilać ich budżety zdecydowanie większym strumieniem środków, gdyby nie zakres wykorzystywanych przez nie uprawnień do stosowania obniżonych stawek i zwolnień podatkowych.

Po drugie zarówno w ocenie samorządowców, jak i przedsiębiorców, przyznawane przez gminy i miasta na prawach powiatu preferencje w postaci wymienionych ulg i zwolnień są najbardziej skutecznym instrumentem wspierania przedsiębiorczości.

Po trzecie głównym beneficjentem korzyści płynących ze stosowania preferencji podatkowych są przedsiębiorcy i to ci, który posiadają osobowość prawną. To w stosunku do nieruchomości służących prowadzeniu działalności gospodarczej samorządy najczęściej obniżają stawki podatkowe i decydują się na przyjęcie zwolnień podatkowych. Powodem takiego

²⁸ Zmiany zasad opodatkowania nieruchomości w wybranych państwach UE opisano na podstawie: *Tax reforms...*, s. 29 i n.

stanu rzeczy jest m.in. fakt, że stopień obciążeń nieruchomości mieszkalnych w Polsce jest bardzo niski, a dodatkowo zdarza się, że osoby fizyczne prowadzą działalność gospodarczą we własnym domu i dość często nie regulują podatku zgodnie ze stawką odpowiednią dla budynków zajętych na działalność gospodarczą.

Po czwarte preferencje podatkowe chętniej stosują gminy niż miasta na prawach powiatu, które dość często przyjmują stawki bliskie, bądź równe stawkom maksymalnym. Powodem takiej sytuacji może być fakt, że duże miasta dzięki swojej specyfice z natury rzeczy przyciągają przedsiębiorców, którzy dodatkowo w większych miejscowościach mają szersze możliwości osiągnięcia wysokich dochodów niż w małych. Miasta na prawach powiatu wprowadzają natomiast na szeroka skalę zwolnienia, dzięki którym stymulują podmioty gospodarujące na ich obszarze do korzystnych dla danej jednostki działań i zachowań.

Po piąte na podstawie przeprowadzonej analizy poziomu stawek i rodzaju ulg podatkowych przyjmowanych przez miasta na prawach powiatu stwierdzić można, że nie wykorzystują one potencjału, jaki tkwi w tych narzędziach polityki podatkowej. Przede wszystkim uwaga ta dotyczy rezygnacji z różnicowania stawek i uchwalania ich w poszczególnych jednostkach na zbliżonym poziomie. W efekcie stopy podatkowe nie są wykorzystywane jako instrument odróżniający jedną gminę od drugiej, zachęcający do lokalizacji inwestycji na terenie danej jednostki właśnie z uwagi na niższe obciążenia podatkowe.

Powyższe konkluzje oraz przedstawione w zarysie zasady opodatkowania nieruchomości w państwach Unii Europejskiej pozwalają na sformułowanie pewnych propozycji zmian obowiązującego w Polsce podatku od nieruchomości. Biorąc pod uwagę generalnie pozytywne doświadczenia większości krajów, gdzie opodatkowanie nieruchomości opiera się na katastrze, postulować należy intensyfikację prac nad jego stworzeniem i wprowadzenie w Polsce podatku katastralnego. Jego konstrukcja przewidywać powinna progresywną, wieloszczeblową skalę podatkową i różnicowanie poziomu obciążeń w zależności od wartości nieruchomości, sposobu jej wykorzystania i liczby nieruchomości będących własnością lub pozostających w posiadaniu podatnika. Dodatkowo wśród elementów konstrukcyjnych podatku zawrzeć należy liczne zwolnienia pozwalające na uwzględnianie sytuacji życiowej i finansowej podatnika. Pomimo częstokroć wyrażanych negatywnych opinii o podatku katastralnym wynikających przeważnie z obawy przed nadmiernym wzrostem obciążeń z tytułu jego

pobierania stwierdzić należy, że jest on o wiele bardziej sprawiedliwą daniną niż podatek oparty na powierzchni nieruchomości.

BIBLIOGRAFIA:

- Etel L., *Ogólna charakterystyka opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2003.
- Etel L., Presnarowicz S., Dudar G., *Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny, podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Felis P., *Podatek od nieruchomości w Europie*, Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze 2013, nr 1(138)
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2005.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Warszawa 2008.
- Miszczuk M., *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Warszawa 2009.
- Przekopiak J., Podatek od nieruchomości w Polsce, materiał na międzynarodową konferencję IPTI i IRRV.
- Mazurek-Chwiejczak M., *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia, 2012, vol. 46, nr 3.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., Neneman J., Łukomska J., *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, www.bgk.pl (27.08.2013).
- Tax reforms in EU Member States. Tax Policy changes for economic growth and fiscal sustainability*, Report, European Commission, 2012.
- Taxation Trends in the European Union*, Eurostat, 2012 i 2013.
- Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Lublin 2007.
- Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na lata 2007–2012.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2012*, RM, Warszawa 2008–2013.
- Ustawa z dn. 12 listopada 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.).
- Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. – ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr. 0, poz. 749 z późn. zm.).