

Monika Utzig

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW

Podatek rolny jako źródło dochodów własnych gmin

Wstęp

Zgodnie z postanowieniami przyjętej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach swoich uprawnień. Jedną z kategorii dochodów własnych gmin są wpływy z podatku rolnego.

Celem opracowania jest analiza podatku rolnego jako źródła dochodów własnych gmin, z wyszczególnieniem gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich oraz z uwzględnieniem zróżnicowania terytorialnego udziału wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin. Poddano weryfikacji tezę, że udział tych wpływów w dochodach własnych gmin jest różny dla poszczególnych województw.

Wykorzystano następujące metody badawcze: metodę porównawczo-opisową i analizę szeregów czasowych. Wyznaczono udziały dochodów własnych w dochodach ogółem oraz udziały wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin. Otrzymane wyniki przedstawiono w postaci tabel i wykresów.

W opracowaniu wykorzystano dane liczbowe pochodzące z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz zawarte w sprawozdaniach z wykonania budżetów gmin za lata 2000–2005, publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Konstrukcja podatku rolnego

Kwestie opodatkowania podatkiem rolnym reguluje ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym [tekst jednolity – DzU z 2006 r. Nr 136, poz. 969].

Przedmiotem opodatkowania podatkiem rolnym są grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadze-

nie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Do użytków rolnych zaliczane są: grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami. Gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi są grunty porośnięte roślinnością leśną, których powierzchnia jest mniejsza niż 0,1 ha [por. Brzeszczyńska, Kaźmierski 2007, s. 1002].

Podstawą opodatkowania dla gruntów gospodarstw rolnych jest liczba hektarów przeliczeniowych, a dla pozostałych gruntów liczba hektarów wynikająca z ewidencji gruntów i budynków.

Dla celów podatku rolnego gospodarstwem rolnym jest obszar gruntów sklasyfikowanych jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiący własność lub znajdujący się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej [Ustawa o podatku rolnym, art. 2].

Liczba hektarów przeliczeniowych jest wyznaczona na podstawie trzech kryteriów: zaliczenia gruntu do okręgu podatkowego, rodzaju użytków rolnych (grunty orne, łąki, pastwiska, sady) oraz klasy użytków rolnych. Wyznaczanie należnego wymiaru podatku rolnego na podstawie liczby hektarów przeliczeniowych miało na celu uwzględnienie różnic w dochodowości rolnej poszczególnych gospodarstw, które to różnice wynikają z rodzaju użytków rolnych, ich jakości, odmiennych warunków ekonomicznych produkcji rolnej, jak też z warunków produkcyjno-klimatycznych [Hanusz, Czerski 2004, s. 58–59].

Ustawodawca wskazał dwie stawki podatku rolnego. Od gruntów gospodarstwa rolnego płacony jest niższy podatek, w wysokości równowartości pieniężnej 2,5 q żyta od 1 hektara przeliczeniowego. Wyższy podatek jest naliczany od pozostałych gruntów rolnych podlegających podatkowi rolnemu, w wysokości równowartości pieniężnej 5 q żyta od 1 ha. Przyjmowaną do obliczenia wymiaru podatku ceną żyta jest średnia cena jego skupu za pierwsze trzy kwartały poprzedzające rok podatkowy, przy czym rada gminy może, w drodze uchwały, obniżyć cenę skupu żyta przyjmowaną jako podstawa obliczenia podatku na obszarze gminy [Ustawa o podatku rolnym, art. 6].

W odniesieniu do podatku rolnego występuje wiele ulg i zwolnień.

Zwolnienia dotyczą gruntów niemających cech użytków rolnych, takich jak grunty położone w pasie drogi granicznej, grunty zajęte przez zbiorniki wody służące do zaopatrywania ludności w wodę czy grunty pod wałami przeciwpodziowymi.

Zwolnienia dotyczą również wspierania procesów zagospodarowywania użytków rolnych, w szczególności zwolnione z opodatkowania podatkiem rolnym są grunty niskiej jakości oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych.

Kolejna grupa zwolnień to te, które mają przyczynić się do wzrostu produkcji rolnej, lepszego wykorzystania gruntów oraz poprawy struktury agrarnej gospodarstw rolnych, czyli zwolnienia z tytułu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego, z tytułu nabycia oraz zagospodarowania gruntów dotychczas nieeksploatowanych bądź otrzymania ich w drodze wymiany lub scalenia. Zwolnienie z tego tytułu obowiązuje przez 5 lat, w 6. roku ulga wynosi 75% wartości podatku, a w 7. roku 50%. Z podatku rolnego zwolnione są również grunty objęte melioracją w roku, w którym na skutek prowadzonych robót zostały zniszczone uprawy [Hanusz, Czerski 2004, s. 64–70]. Zwolnienie dotyczy gruntów nabywanych lub obejmowanych w trwałe zagospodarowanie przez podatnika do łącznej powierzchni nieprzekraczającej 100 ha [Ustawa o podatku rolnym, art. 12].

Zwolnione z podatku rolnego są również podmioty prowadzące szeroko rozumianą działalność naukową, naukowo-dydaktyczną oraz dydaktyczną, a mianowicie: uczelnie, publiczne i niepubliczne szkoły, placówki, zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli, placówki naukowe Polskiej Akademii Nauk, jednostki badawczo-rozwojowe oraz przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego [Ustawa o podatku rolnym, art. 12.1].

Katalog wprowadzonych w odniesieniu do podatku rolnego ulg obejmuje ulgi o charakterze podmiotowym i przedmiotowym.

Ulga inwestycyjna przysługuje podatnikom, którzy ponieśli wydatki na budowę lub modernizację budynków inwentarskich służących do chowu, hodowli i utrzymywania zwierząt gospodarskich oraz obiektów służących ochronie środowiska, a także tym, którzy ponieśli wydatki na zakup i zainstalowanie deszczowni, urządzeń melioracyjnych i urządzeń zaopatrzenia gospodarstwa w wodę oraz urządzeń do wykorzystywania na cele produkcyjne naturalnych źródeł energii. Z tytułu ulgi inwestycyjnej możliwe jest odliczenie od należnego podatku rolnego od gruntów położonych na terenie gminy, w której została dokonana inwestycja, 25% udokumentowanych nakładów inwestycyjnych przez maksymalnie 15 lat [Ustawa o podatku rolnym, art. 13.1–13.2]. Ulga inwestycyjna dotyczy zarówno inwestycji na modernizację gospodarstwa, jak i na instalację urządzeń do wykorzystywania na cele produkcyjne wiatru, biogazu, słońca i spadku wód, mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu produkcji rolniczej na środowisko naturalne poprzez promowanie wykorzystywania bardziej proekologicznych, odnawialnych źródeł energii. W odniesieniu do ulgi inwestycyjnej kontrowersyjne jest jednak, dlaczego dotyczy ona tylko wybranych rodzajów inwestycji, co odbiega od zasad stosowania ulg inwestycyjnych w innych podatkach [por. Etel 2005, s. 444].

Wysokość podatku rolnego jest obniżana (w sposób uzależniony od rozmiarów strat, niekiedy nawet do zera), jeżeli na skutek klęski żywiołowej nastąpi-

ły szczególnie okoliczności osłabiające zdolność płatniczą podatnika [Hanusz, Czerski 2004, s. 71].

Ustawodawca uwzględnił również trudniejsze warunki produkcji rolniczej na terenach górskich i podgórskich, wprowadzając obniżoną stawkę podatku rolnego na tych terenach. Obniżka ta wynosi 30% dla gruntów klas I, II, IIIa, III i IIIb oraz 60% dla gruntów klas IVa, IV i IVb [Ustawa o podatku rolnym, art. 13b.1].

Ulga przysługuje również w odniesieniu do gospodarstw żołnierzy odbywających służbę wojskową lub przeszkolenie wojskowe, co związane jest z obniżonymi możliwościami produkcyjnymi takiego gospodarstwa [Hanusz, Czerski 2004, s. 72].

Dodatkowo, ustawodawca pozwolił również radzie gminy na wprowadzenie w drodze uchwały innych niż określone w ustawie o podatku rolnym ulg i zwolnień o charakterze szczególnym [Ustawa o podatku rolnym, art. 13e].

Większość z obowiązujących ulg i zwolnień stosowanych w odniesieniu do podatku rolnego została wprowadzona wraz z ustawą o podatku rolnym w 1984 r. i ma bardzo przestarzałą konstrukcję, niedostosowaną do aktualnych warunków prowadzenia działalności rolniczej. Kolejne próby modyfikowania przepisów regulujących ulgi i zwolnienia powodują jednak, że zasady ich stosowania stają się coraz bardziej niejasne [por. Etel 2005 s. 429].

Wpływy z podatku rolnego w całości zasilają budżety gmin.

Dochody własne gmin

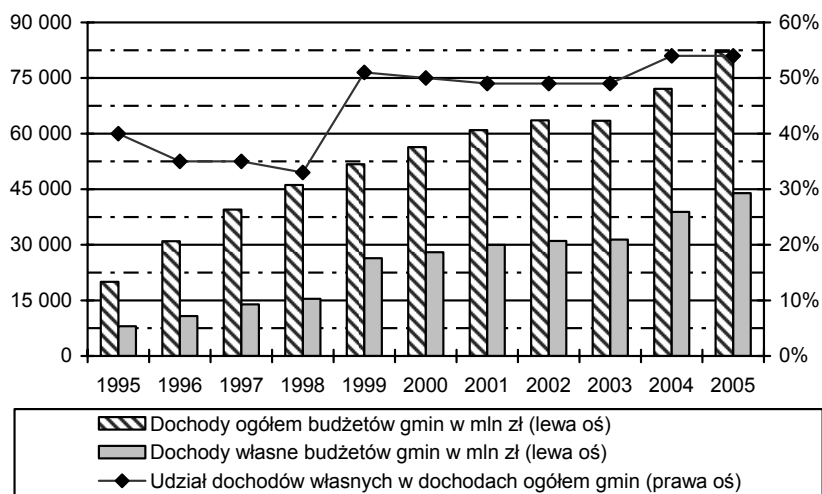
Zgodnie z postanowieniami przyjętej przez Polskę 1 marca 1994 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego [art. 9], jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach swoich uprawnień. Wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego wyróżnia się dochody własne. Według ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodami własnymi gmin są [Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 4]:

- wpływy z podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych),
- wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, eksploatacyjnej – 60% udziału w opłacie pobieranej w związku z wydobywaniem kopalin i surowców mineralnych oraz innych opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów),

- dochody z majątku gminy,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,
- odsetki od pożyczek udzielonych przez gminę,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy,
- dotacje z innych jednostek budżetu samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.
- dochody z tytułu udziałów we wpływach od podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy (udział 39,34%) oraz od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy (udział 6,71%).

Poza dochodami własnymi dochody ogółem gmin stanowią również dotacje celowe i subwencja ogólna.

Na wykresie 1 przedstawiono wysokość dochodów własnych i dochodów ogółem gmin w latach 1995–2005.



Wykres 1

Dochody własne i dochody ogółem budżetów gmin oraz udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 1995–2005

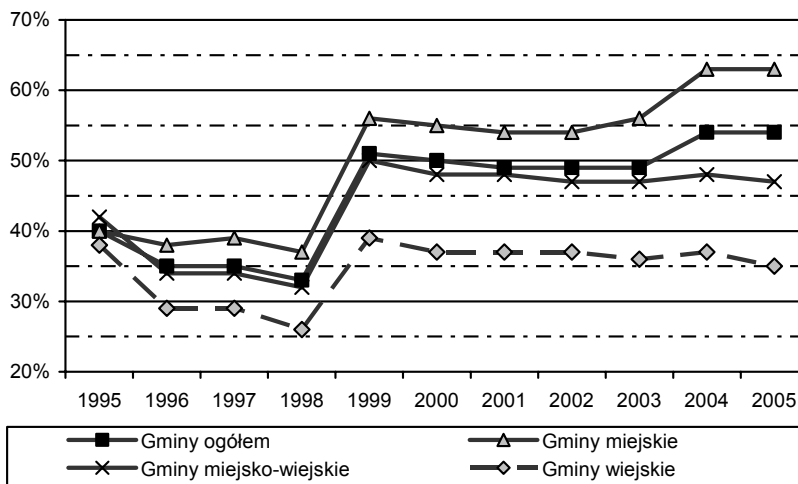
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego: Bank Danych Regionalnych www.stat.gov.pl/bdr

Określane w kwotach nominalnych dochody ogółem i dochody własne budżetów gmin zwiększały się w latach 1995–2005. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem zmienił się znacznie w 1999 r., co spowodowane zostało reformą terytorialną i zmianami wprowadzonymi przez ustawę z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, która zastąpiła ustawę z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe [Gilowska 1999, s. 79]. W latach 1995–1998 udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin nie przekraczał 40% i obniżał się. W latach 1999–2003 udział ten utrzymywał się na podobnym poziomie około 50% i uległ zwiększeniu w 2004 r., sięgając od tego momentu około 54%.

Wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin w 2004 r. był spowodowany zmianami wprowadzonymi przez ustawę z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W związku z likwidacją niektórych dotacji celowych z budżetu państwa (głównie przeznaczonych na finansowanie oświetlenia dróg publicznych), jednostki samorządu terytorialnego otrzymały zwiększone dochody w postaci dochodów własnych i subwencji ogólnej [Informacja... 2005, s. 42].

Na wykresie 2 przedstawiono udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin był najwyższy w gminach miejskich i od 2004 r. przekraczał 62%. Dużo mniejszym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem charakteryzowały się gminy miej-



Wykres 2

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w latach 1995–2005

Źródło: Jak na wykresie 1.

sko-wiejskie. Najmniejszy udział dochodów własnych występował w gminach wiejskich i nie przekraczał 40%.

Jednym z największych źródeł dochodów budżetów gmin jest podatek od nieruchomości [por. Hanusz, Czernski 2004, s. 13]. W 2005 r. najważniejszym źródłem dochodów własnych gmin był podatek od nieruchomości (31,2%) oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (28,1%). Na kolejnych pozycjach znajdowały się: pozostałe dochody (19,3%), dochody z majątku (7,3%), podatek rolny (4,3%) oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych mających siedzibę na terenie gminy (2,0%) [Sprawozdanie... 2005].

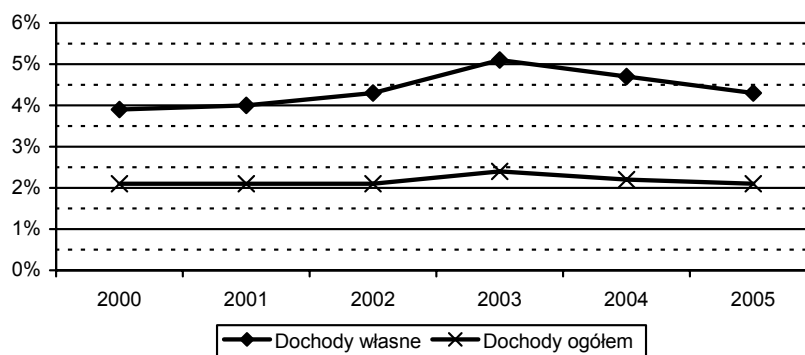
Podatek rolny w dochodach własnych gmin

Wpływy z podatku rolnego stanowią tylko niewielki udział w dochodach gmin: około 4–5% w dochodach własnych i około 2% w dochodach ogółem.

Na wykresie 3 przedstawiono udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych i w dochodach ogółem gmin w latach 2000–2005.

Udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin zwiększał się do 2003 r. osiągając wielkość 5,1%, a w kolejnych dwóch latach ulegał zmniejszeniu. Udział wpływów z podatku rolnego w dochodach ogółem gmin podlegał podobnym zmianom w czasie i zawierał się w przedziale od 2,1 do 2,4%.

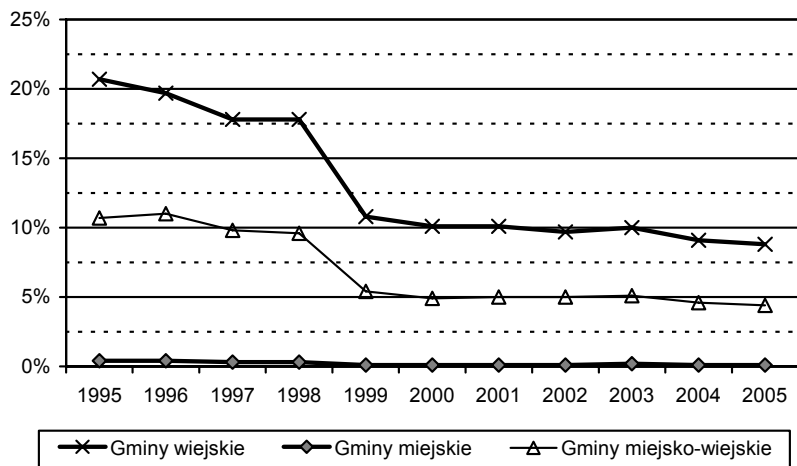
Udział wpływu z podatku rolnego w dochodach własnych jest istotny w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, mając jednocześnie jedynie marginalne znaczenie w gminach miejskich. Na wykresie 4 przedstawiono udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.



Wykres 3

Udział wpływów z podatku rolnego w dochodach gmin w latach 2000–2005

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów gmin za lata 2000–2005, Ministerstwo Finansów RP.



Wykres 4

Udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich w latach 1995–2005

Źródło: Jak na wykresie 1.

Znaczne zmniejszenie udziału wpływu z podatku rolnego w dochodach własnych gmin w 1999 r. spowodowane zostało wspomnianą wcześniej reformą terytorialną i zmianami wprowadzonymi przez ustawę z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych [Gilowska 1999, s. 79]. Nie było to jednak spowodowane znacznym obniżeniem wpływów z podatku rolnego, a prawie dwukrotnym wzrostem wysokości dochodów własnych gmin z około 15 mld zł w 1998 r. do około 26 mld zł w 1999 r.

Wpływy z podatku rolnego miały marginalny udział w kształtowaniu dochodów własnych gmin miejskich, stanowiąc poniżej 0,5%. Większe znaczenie miały w gminach miejsko-wiejskich – kształtowały się na poziomie około 10% dochodów własnych do 1998 r. i na poziomie około 5% od 1999 r. Zgodnie z oczekiwaniami, udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin jest największy dla gmin wiejskich. Kształtował się on na poziomie około 20% do 1998 r. i około 10% od 1999 r.

Udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin podlegał również zróżnicowaniu terytorialnemu. Odpowiednie dane dla województw zamieszczono w tabeli 1.

We wszystkich województwach udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych zmniejszył się znacznie w 1999 r. Od tego roku udział

Tabela 1

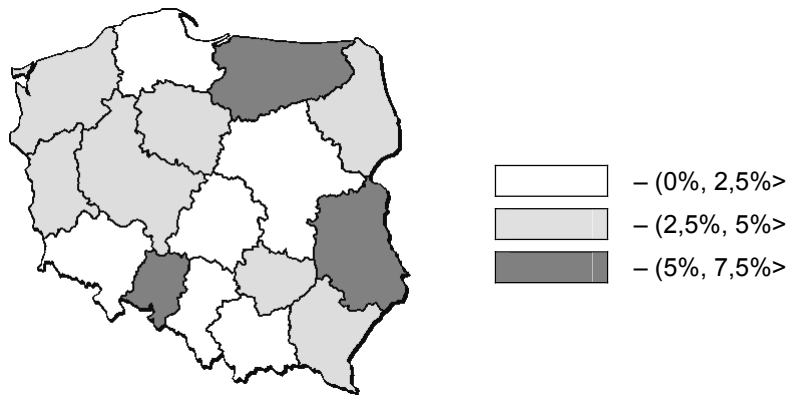
Udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin według województw w latach 1995–2005 (w %)

Województwo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dolnośląskie	6,0	5,5	4,8	4,1	2,6	2,3	2,4	2,5	2,4	2,2	2,0
Kujawsko-pomorskie	11,2	10,7	9,7	9,0	5,1	4,6	4,7	4,4	4,4	3,9	3,6
Lubelskie	15,2	14,6	13,1	13,6	7,9	7,4	7,6	7,5	7,8	6,7	6,3
Lubuskie	5,1	6,2	5,5	5,3	3,2	2,7	2,9	2,8	2,9	2,7	2,6
Łódzkie	6,5	6,9	5,8	5,6	2,9	2,5	2,5	2,5	2,5	2,2	2,1
Małopolskie	5,1	4,9	4,2	4,2	2,1	1,9	1,9	1,9	2,2	1,9	1,9
Mazowieckie	3,8	3,3	3,0	2,7	1,5	1,4	1,4	1,4	1,6	1,3	1,1
Opolskie	10,8	11,9	9,5	10,0	6,0	5,1	5,1	5,5	5,2	4,8	4,7
Podkarpackie	8,8	8,5	7,7	7,8	4,3	3,6	3,8	3,7	4,6	4,1	3,9
Podlaskie	10,8	10,3	8,9	8,9	5,3	4,7	4,9	4,8	4,7	3,7	3,5
Pomorskie	5,3	5,2	4,6	3,9	2,3	2,0	2,1	2,1	2,1	1,8	1,8
Śląskie	1,8	1,8	1,6	1,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,8	0,6	0,6
Świętokrzyskie	9,8	9,7	8,4	8,4	4,8	4,5	4,7	4,6	4,7	4,2	4,1
Warmińsko-mazurskie	11,5	12,0	11,0	10,4	6,2	5,4	5,8	5,9	6,0	5,1	5,1
Wielkopolskie	9,0	8,2	7,9	7,5	3,8	3,2	3,3	3,3	3,1	2,7	2,5
Zachodnio-pomorskie	6,4	6,9	6,8	5,8	3,6	3,4	3,7	3,7	3,7	3,3	3,0
POLSKA	6,5	6,2	5,6	5,3	2,9	2,6	2,6	2,6	2,8	2,4	2,2

Źródło: Jak na wykresie 1.

ten dla gmin każdego województwa utrzymywał się na zbliżonym poziomie w poszczególnych latach. Najmniejszym udziałem wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin charakteryzowały się silniej uprzemysłowione obszary, przede wszystkim województwo śląskie. Największy udział podatku rolnego w dochodach własnych odnotowały gminy województw: lubelskiego, warmińsko-mazurskiego oraz opolskiego. Na rysunku 1 przedstawiono zróżnicowanie przestrzenne udziału podatku rolnego w kształtowaniu dochodów własnych gmin według średniego udziału z lat 1999–2005.

Przeciętny udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin w latach 1999–2005 nie przekraczał 2,5% w województwach: śląskim, mazowieckim, małopolskim, pomorskim, dolnośląskim i łódzkim, natomiast przekraczał 5% w województwach: lubelskim, warmińsko-mazurskim i opolskim.



Rysunek 1

Średni udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin w latach 1999–2005

Źródło: Jak na wykresie 1.

Podsumowanie

W opracowaniu przedstawiono i przeanalizowano podatek rolny jako źródło dochodów własnych gmin. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin zwiększył się po 1999 r., co było spowodowane zmianami w prawie. Jednocześnie jednak ze wzrostem udziału dochodów własnych w dochodach ogółem zmniejszył się udział wpływów z podatku rolnego w dochodach własnych gmin.

Największym udziałem dochodów własnych charakteryzują się gminy miejskie, najmniejszym gminy wiejskie. Największym udziałem wpływu z podatku rolnego w dochodach własnych charakteryzowały się gminy województw: lubelskiego, warmińsko-mazurskiego oraz opolskiego.

Literatura

- Bank Danych Regionalnych, Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl/bdr.
- BRZESZCZYŃSKA S., KAŹMIERSKI A., Podatek rolny. [w:] Podatki 2007, ABC a Wolter Kluwer business, Warszawa 2007, s. 1001–1013.
- ETEL L., Podatek od nieruchomości, rolny, leśny, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2005.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, DzU z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z dnia 25 listopada 1994 r., sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r.

- GILOWSKA Z., System finansowy jednostek samorządu terytorialnego. [w:] Gorzelak G. (red.): Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo, Raporty CASE, nr 21, Warszawa 1999.
- HANUSZ A., CZERSKI P., Gminne podatki i opłaty budżetowe, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2004.
- Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Ministerstwo Finansów RP, Warszawa 2005.
- Sprawozdania z wykonania budżetów gmin za lata 2000–2005, Ministerstwo Finansów RP.
- Ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2003 r. Nr 203, poz. 1996.
- Ustawa z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, tekst jednolity – DzU z 2006 r. Nr 136, poz. 969.

Agricultural Tax as a Source of Communal Own Revenue

Abstract

In the paper agricultural tax as a source of communal own revenue is presented. The share of agricultural tax in communal own revenue increased in 1999, when communal own revenues increased. Parish were characterized by higher share of agricultural tax in own revenue than municipality. The share was also territorially diverse.