

**Tomasz Wojewodzik, Aleksandra Płonka**

Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa  
Akademia Rolnicza w Krakowie

## **Polityka gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości**

### **Wstęp**

Państwo i samorządy terytorialne wypełniają przypisane im prawem zadania. Na realizację tych zadań otrzymują określone środki finansowe, które przesądzają o możliwościach, rozmiarach i jakości wykonywanych zadań. Gmina – podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – posiada osobowość prawną, dzięki czemu jest podmiotem gospodarczym wykonującym zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Gospodarka budżetowa jest podstawową formą działalności finansowej samorządu terytorialnego. Podatek natomiast należy do najstarszych form danin publicznych i jest związany z koniecznością stworzenia odpowiednich zasobów finansowych państwa, jak i podlegających mu jednostek samorządu terytorialnego. System podatkowy w Polsce stanowią cztery grupy podatków i opłat. Do pierwszej grupy zaliczane są daniny pobierane przez urząd skarbowy, które w całości zasilają dochody budżetu państwa, np. podatek od towarów i usług czy podatek akcyzowy. Grupa druga obejmuje podatki (od osób fizycznych i prawnych), które także pobierane są przez urząd skarbowy lecz tylko częściowo stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego. Trzecią grupę opłat pobieranych przez „fiskus” stanowią podatki i opłaty w całości zasilające budżet gminy (podatek od spadków, darowizn czy czynności cywilnoprawnych), natomiast w grupie czwartej są podatki i opłaty (dochody własne) pobierane przez urzędy gmin, będące jednym z głównych źródeł dochodów budżetów lokalnych (np. podatek rolny, leśny, od nieruchomości, opłata skarbową) [Jędrzejewski 2004, s. 72].

Istotnym narzędziem oddziaływania samorządów gminnych na rozwój lokalny jest możliwość regulowania stawek podatków samorządowych. Częściowe władztwo podatkowe gmin (rada gminy posiada kompetencje do uchwalenia stawek podatkowych oraz stosowania ulg i zwolnień innych niż wymienione w ustawach) w zakresie tych podatków daje gminom możliwość aktywnego oddziaływania na podmioty lokalne w granicach określonych przez prawo. Poznanie strategii podatkowych jest nie tylko ciekawym zagadnieniem teoretycznym, ale również pozwala na wybór najlepszych rozwiązań w praktyce funkcjonowania samorządów gminnych.

## Uwagi metodyczne

Jednym z największych źródeł dochodów budżetów samorządowych jest podatek od nieruchomości, regulowany przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1992 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>1</sup>. Jest to podatek, który w całości zasila budżet jednostek terytorialnych, a jego kształt na obszarze danej gminy określa odpowiednia uchwała rady gminy. Zakres podmiotowy podatku od nieruchomości jest bardzo szeroki. Obowiązek podatkowy ciąży zarówno na osobach fizycznych, osobach prawnych, jak i jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które pozostają w określonym stosunku prawnym do nieruchomości, a w szczególności są jej właścicielami, posiadaczami samoistnymi lub zależnymi, zarządcami, a także użytkownikami wieczystymi.

Przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości są: grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna.

Wysokość stawek podatkowych, jakie mogą być stosowane na obszarze danej gminy, określa właściwa rada gminy. Może ona różnicować wysokość stawek podatkowych dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności: lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie, sposób wykorzystywania gruntu. Podatek od nieruchomości nie może jednak przekroczyć określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych maksymalnych stawek rocznych, ustalonych dla poszczególnych rodzajów i typów przedmiotu opodatkowania [Czerski 2004, s. 34]. Minister Finansów rokrocznie wydaje rozporządzenie w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych, różnicując je według trzech kryteriów w przypadku gruntów oraz pięciu kryteriów w przypadku budynków.

Celem opracowania jest wykazanie tendencji w polityce podatkowej gmin województwa małopolskiego. Szczególną uwagę poświęcono stawkom podatku od nieruchomości, który stanowi najistotniejszą kategorię dochodów własnych (w wąskim ujęciu) dla większości gmin w Polsce. Materiał liczbowy dla przeprowadzonych analiz i obliczeń stanowiły uchwały poszczególnych gmin województwa małopolskiego na lata 2003 i 2006 publikowane w Dziennikach Urzędowych Województwa Małopolskiego. W przypadku gmin, które różnicowały kategorie w sposób bardziej szczegółowy niż przewidują to omawiane powyżej akty prawne do zestawień statystycznych przyjmowano kategorię, dla której uchwalana stawka była najwyższa.

---

<sup>1</sup>DzU z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.

## Polityka podatkowa gmin

W polityce podatkowej gmin charakterystyczna jest coraz większa ostrożność w zakresie obniżania górnych stawek podatkowych. Samorządy coraz częściej decydują się na wyższe podatki, aby zgromadzić dochody pozwalające na działalność inwestycyjną. Wynika to z tego, iż nawet niskie stawki podatków nie przyciągną inwestorów zewnętrznych, jeżeli nie będzie odpowiedniej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Kreowanie aktywnej polityki podatkowej jest często bardzo utrudnione przez wzajemne przenikanie się sił dążących do minimalizacji obciążeń podatkowych i maksymalizacji wydatków inwestycyjnych, co często prowadzi do napięć społecznych [Wojewodziec 2004, s. 294].

Rozpiętość stawek podatku od nieruchomości jest bardzo duża (tab. 1). Maksymalne stawki podatku od nieruchomości są stosunkowo rzadko stosowane i najczęściej dotyczą tylko wybranych przedmiotów opodatkowania. Kategorią podatku, której stawka jest najrzadziej obniżana jest podatek od budynków zajętych na działalność gospodarczą w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym, ponad 20% gmin w województwie stosowało w latach 2003 i 2006 stawki maksymalne. Wynika to z tego, że stawka w tej kategorii jest stosunkowo niska w porównaniu do pozostałych rodzajów działalności gospodarczej oraz z faktu, iż występuje relatywnie niewiele podmiotów objętych tym podatkiem. Coraz częściej maksymalne stawki uchwalane są również dla budynków związanych z działalnością gospodarczą w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych; o ile w 2003 r. tylko w jednej gminie ustalono stawkę maksymalną, to już trzy lata później takich gmin w województwie małopolskim było 44.

Rady gmin niechętnie stosują maksymalne stawki podatku od budynków lub ich części związanych z działalnością gospodarczą, mimo tego, że jest to najważniejsze źródło dochodów w zakresie podatku od nieruchomości. Można przypuszczać, że jest kilka powodów takiego stanu rzeczy:

- chęć przyciągnięcia zewnętrznych inwestorów na teren gminy (w praktyce prawie żadna gmina obniżająca stawki podatków lokalnych nie weryfikuje skuteczności tego typu działań),
- chęć wspierania (nieutrudniania) istniejącej już działalności gospodarczej, która często daje miejsca pracy również mieszkańcom gminy,
- uleganie lokalnym grupom nacisku,
- dbanie radnych (często przedsiębiorców) o własne interesy,
- działania zwyczajowe.

W województwie małopolskim jedynie kilka gmin zdecydowało się na maksymalne stawki w tej kategorii, przy czym prawie zawsze jedynie dla wydzielonych kategorii działalności gospodarczej, np. podmiotów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych.

**Tabela 1**

Rozpiętość stawek wybranych kategorii podatku od nieruchomości w gminach województwa małopolskiego w latach 2003 i 2007

Wyszczególnienie	2003		2006	
	stawka maks.	stawka min.	stawka maks.	stawka min.
Od budynków:				
– mieszkalnych	0,51	0,00	0,56	0,00
– związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	17,31	5,00	18,43	5,00
– zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	8,06	4,00	8,58	4,0
– zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	3,49	0,00	3,71	0,01
– pozostałych	5,78	0,10	6,17	0,15
Od gruntów:				
– związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,62	0,10	0,68	0,10
– pozostałych	0,30	0,05	0,33	0,03

Źródło: Opracowanie własne.

Zmiany w polityce gmin w stosunku do przedsiębiorców widoczne są wyraźnie na przykładzie stawek podatku od gruntów wykorzystywanych w działalności gospodarczej, gdzie znacznie częściej uchwalane były stawki maksymalne: 16 gmin w 2003 r. i 11 gmin w 2006 r. W 2003 r. ponad 90% gmin tylko nieznacznie obniżyło stawkę podatku w tej kategorii, pobierając ją w wysokości nie mniejszej niż 90% stawki maksymalnej, tj.  $> 0,55 \text{ zł/m}^2$ . Trzy lata później już ponad 70% obniżało stawkę podatku od gruntów związanych z działalnością gospodarczą o ponad 10%, pobierając stawki niższe niż  $0,62 \text{ zł}$  za  $\text{m}^2$  powierzchni.

Do gmin obniżających stawki podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców o ponad połowę stawki maksymalnej należały w 2003 r. Ryglice i Czychów, jednak zrezygnowały z tej strategii, w ich miejsce w 2006 r. podobne rozwiązanie przyjęły gminy Jabłonka oraz Szerzyny. Strategię przeciwną, polegającą na pobieraniu stawek na poziomie ponad 90% stawki maksymalnej w obydwu kategoriach istotnych dla przedsiębiorców, stosowało w 2003 r. 22, natomiast w 2006 r. już tylko 19 jednostek terytorialnych: Biskupice, Brzesko, Bukowno, Gorlice miasto, Igołomia-Wawrzeńczyce, Klucze, Kłaj, Kraków, Krościenko nad Dunajcem, Krynica-Zdrój, Łapsze Niżne, Mędrzechów, Muszyna, Myślenice, Niepołomice,

Olkusz, Poronin, Szczawnica, Tomice. W grupie tej obok Krakowa i gmin podkrakowskich znajdują się niektóre atrakcyjne gminy górskie oraz poszukujące kapitału na rozwój gminy nieposiadające szczególnych atutów.

**Tabela 2**

Zróżnicowanie wysokości stawek podatku od nieruchomości w gminach województwa małopolskiego w 2003 r.

Wyszczególnienie	Odsetek gmin (%) stosujących stawki z przedziału				
	100,0%	90,0– –99,9%	70,0– –89,9 %	50,0– –69,9%	< 50%
	stawki maksymalnej				
Od budynków:					
– mieszkalnych	4,4	15,9	32,4	35,2	12,1
– związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	2,2	16,7	51,1	28,3	1,7
Od gruntów:					
– związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	8,8	90,1	0,0	0,6	0,6
– pozostałych	3,8	0,0	1,1	18,1	76,9

Źródło: Opracowanie własne.

Struktura gmin ze względu na wysokość stawek podatku od budynków mieszkalnych jest znacznie stabilniejsza, zaobserwować można jedynie wzrost udziału gmin stosujących stawki z przedziału 70–90% stawki maksymalnej. W przypadku podatku od pozostałych gruntów zdecydowana większość gmin rezygnuje ze znacznej części należnych im środków finansowych, obniżając stawki o ponad połowę. W 2003 r. 9 gmin obniżyło jednocześnie o ponad połowę stawki podatku od budynków mieszkalnych, pozostałych budynków oraz pozostałych gruntów, natomiast w 2006 r. takich gmin było już 12: Bobowa, Ciężkowice, Drwinia, Gręboszów, Igołomia-Wawrzeńczyce, Jabłonka, Koniusza, Lisia Góra, Mędrzechów, Radgoszcz, Rzepiennik Strzyżewski, Żabno. Na przeciwnym biegunie znajduje się gmina Bukowina Tatrzańska, która w trzech omawianych kategoriach zastosowała stawki na poziomie przekraczającym 90% stawek maksymalnych. W 2006 r. do Bukowiny Tatrzańskiej dołączyła gmina Niedźwiedź.

W latach 2003–2006 zdecydowana większość gmin województwa małopolskiego stopniowo podnosiła wysokość stawek podatków od nieruchomości, bardzo rzadko jednak był to wzrost drastyczny. Uwzględniając występującą w tym okresie inflację należy stwierdzić, że realne wzrosty stawek podatku znacznie częściej miały miejsce w gminach miejskich i miejsko-wiejskich niż w gminach wiejskich (tab. 4). Oceniając działania podejmowane przez gminy wiejskie wska-

**Tabela 3**

Zróżnicowanie wysokości stawek podatku od nieruchomości w gminach województwa małopolskiego w 2006 r.

Wyszczególnienie	Odsetek gmin (%) stosujących stawki z przedziału				
	100,0%	90,0– –99,9%	70,0– –89,9 %	50,0– –69,9%	< 50%
	stawki maksymalnej				
Od budynków:					
– mieszkalnych	5,0	13,8	41,4	29,8	9,9
– związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	1,7	15,5	55,2	26,5	1,1
Od gruntów:					
– związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	6,1	23,8	45,3	22,1	2,8
– pozostałych	2,2	2,2	3,9	12,2	79,6

Źródło: Opracowanie własne.

**Tabela 4**

Tendencje w polityce podatkowej gmin województwa małopolskiego w latach 2003–2007

Wyszczególnienie	Odsetek gmin zwiększających realnie stawki podatku od nieruchomości			
	miasta na prawach powiatu	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	wiejskie
Od budynków:				
– mieszkalnych	66,7	58,3	75,0	33,3
– związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	66,7	33,3	32,5	53,5
– pozostałych	33,3	50,0	47,5	48,0
Od gruntów:				
– związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	66,7	66,7	62,5	35,7
– pozostałych	66,7	83,3	82,5	29,9

Źródło: Opracowanie własne.

zać należy, iż zdecydowanie częściej niż w pozostałych jednostkach obserwowany był realny wzrost stawek podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, przy czym stawki te bardzo często były znacznie niższe niż w graniczących z nimi miastach. Pośrednio może to świadczyć o zmianie strategii stosowanej wobec podmiotów gospodarczych. Jeżeli mimo niskich stawek przedmiotowego podatku nie następował napływ kapitału zewnętrznego, to należało podnieść stawki, aby zgromadzić środki na planowane inwestycje, głównie infrastrukturalne, tak aby stworzyć odpowiednie warunki techniczne do rozwoju przedsiębiorstw. Przeprowadzone badania nie pozwalają jednoznacznie potwierdzić lub obalić tej hipotezy. Zaledwie co trzecia gmina wiejska zdecydowała się na realny wzrost stawek podatku od budynków mieszkalnych i pozostałych gruntów. Oznacza to realne zmniejszenie stawek tych podatków w większości gmin wiejskich i wskazuje pośrednio na sposób postrzegania zamożności swojej i mieszkańców gminy przez radnych.

Jak dowodzą wcześniejsze badania [Wojewodziec 2001, s. 191], polityka rad gminnych w zakresie obniżania stawek podatków samorządowych jest coraz ostrożniejsza. Mimo pewnych wahań w poszczególnych latach można stwierdzić, iż na skutek obniżania stawek podatków lokalnych gminy tracą około 10% dochodów własnych, a wysokość ich budżetów zmniejsza się o około 2,5–3,0%. Mimo że są to stosunkowo niewielkie liczby, to po dodaniu do nich skutków udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń podatkowych itp. może to spowodować w przypadku poszczególnych gmin obniżenie dochodów odpowiadające około 15% wydatków inwestycyjnych. Wielkości te podlegają znacznym wahaniom w poszczególnych latach i są większe w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, a mniejsze w gminach wiejskich.

## Podsumowanie

Najczęściej stosowanym instrumentem polityki podatkowej gmin w województwie małopolskim jest obniżanie stawek maksymalnych proponowanych przez Ministra Finansów. Motywy, jakimi kierują się rady gmin czy wręcz poszczególni radni, są bardzo różnorodne. Nie bez znaczenia pozostają takie, jak: lokalizacja gminy, pozycja konkurencyjna, sytuacja finansowa gminy, sposób postrzegania sytuacji finansowej lokalnej społeczności przez decydentów itp. Coraz rzadziej gminy decydują się na stosowanie stawek skrajnych. Maksymalne stawki są złym sygnałem dla lokalnych i ewentualnych zewnętrznych przedsiębiorców, zbytnie obniżenie stawek pozbawia gminę istotnych dochodów. Dlatego też najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest obniżenie stawek proponowanych w rozporządzeniach Ministra Finansów do poziomu 70–90%.

Innym rozwiązaniem stosowanym w polityce podatkowej gmin jest różnicowanie stawek w sposób bardziej szczegółowy niż określają to rozporządzenia. Najczęściej różnicowane są stawki podatku od pozostałych budynków (stosowane przez ok. 15% gmin), a wydzielane kategorie to przede wszystkim budynki gospodarcze (stodoły, budynki dla inwentarza poza gospodarstwami rolnymi oraz garaże) budynki rekreacyjne (np. domki letniskowe). Wzrasta zainteresowanie gmin różnicowaniem stawek podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, przy czym następuje ono na ogół na podstawie rodzaju prowadzonej działalności. Takie rozwiązanie zastosowało 7% gmin w 2003 r. i 10% w 2006 r. Bardzo często wprowadzenie takiego instrumentu jest wynikiem podpatrywania działań gmin sąsiednich, o czym świadczy rozmieszczenie przestrzenne gmin wdrażających takie rozwiązania. Różnicowanie stawek podatków od nieruchomości napotyka wiele trudności zarówno technicznych (m.in. konieczność prowadzenia szczegółowej ewidencji, wybór kryteriów różnicowania, mniejsza przejrzystość systemu), jak i społeczno-politycznych (grupy lobbujące, wprowadzenie podziałów w lokalnej społeczności, konieczność szerokiego informowania o celach wprowadzanego zróżnicowania).

Stosowane przez gminy zwolnienia o charakterze przedmiotowym dotyczą na ogół budynków i gruntów związanych z podmiotami i instytucjami działającymi w szeroko rozumianej sferze użyteczności publicznej. Sporadycznie pojawiają się inne rozwiązania, np. zwolnienie z podatku wszystkich budynków mieszkalnych lub budynków związanych z działalnością rolniczą.

Obserwacja stosowanych rozwiązań wskazuje na ewolucję polityki podatkowej gmin. Celowe wydaje się różnicowanie stawek podatku, tak aby mógł się on stać skutecznym instrumentem wspierającym rozwój lokalny. Wykorzystywanie uprawnień rady gminy jedynie do obniżania stawek i zaspokajania bieżących oczekiwań lokalnych społeczności może powodować utratę środków niezbędnych dla kreowania strategii rozwoju i zaspokojenia potrzeb lokalnych w dłuższym horyzoncie czasowym.

Jednym z najważniejszych warunków samodzielności finansowej gmin jest prowadzenie świadomej polityki podatkowej. Wiąże się to ze wzrostem odpowiedzialności samorządów lokalnych za rozwój gospodarczy, poprawę jakości życia, stanu infrastruktury oraz wielkości inwestycji. Decydujące znaczenie w tej kwestii mają wiedza, umiejętności oraz przedsiębiorczość władz samorządowych, które powinny konsekwentnie prowadzić politykę systematycznego wzrostu udziałów dochodów własnych w dochodach ogółem tak, aby zwiększyć swą niezależność finansową, a przede wszystkim sprawnie realizować powierzone im zadania.

## Literatura

- CZERSKI P., 2004: *Gminne podatki i opłaty budżetowe*. Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków.
- JĘDRZEJEWSKI L., 2004: *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
- WOJEWODZIC T., 2001: *Podatki samorządowe jako źródło dochodów budżetowych gmin*. [w:] Zarządzanie lokalne w gminie i powiecie, pod red. Budzisz B., Mirończuk A., Wydawnictwo Akademii Podlaskiej w Siedlcach, s. 185–192.
- WOJEWODZIC T., 2004: *Wybrane elementy polityki podatkowej gmin województwa małopolskiego*. [w:] Szanse i zagrożenia rozwoju polskich obszarów wiejskich w rozszerzonej Unii Europejskiej pod red. L. Pałacza, Wydawnictwo Wydziału Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej AR w Szczecinie, Szczecin, s. 293–300.
- WOJEWODZIC T., 2005: *Wpływ stawek podatku od nieruchomości na rozwój przedsiębiorczości w powiecie suskim*. [w:] Przedsiębiorczość po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, pod red. L. Pałacza, AR w Szczecinie, Szczecin, s. 577–584.

## THE REAL ESTATE TAX POLICY OF COMMUNES FROM MAŁOPOLSKA REGION

### Abstract

While executing their responsibilities, local governments aim at satisfying broadly understood needs of the local communities so as to ensure them the best living conditions within the available financial resources. One of the instruments of such a policy is the right to set real estate tax rates. The purpose of the study is to show the tendencies in the tax policy of the Małopolska Region. The analysis comprises resolutions of all 182 municipalities in the 2003 and 2006. On the basis of the executed studies, it has been concluded that most municipalities applied tax regulations with rates set at 70–90% of rates proposed in the resolutions of the Minister of Finance. Thus resigning from a part of revenues due to them. The observation of the applied solutions points to the evolution of the tax policy of municipalities in the area of greater variation of the rates than envisaged by the law on taxes and local charges. This indirectly testifies the fact that municipalities perceive the opportunities to impact the local development by using available tax instruments.