



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Paweł FELIS*

Funkcja fiskalna i społeczna w powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości na przykładzie gmin w Polsce

Streszczenie: Artykuł ma na celu ocenę powierzchniowego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce, poprzez wskazanie konsekwencji takiej konstrukcji dla czynnych i biernych podmiotów opodatkowania. Zaproponowano ujęcie teoretyczno-empiryczne, a za kryteria oceny przyjęto makroekonomiczną efektywność fiskalną podatku oraz jego funkcję społeczną. W artykule zastosowano kilka metod badawczych, przede wszystkim metody statystyki opisowej (wskaźniki struktury i dynamiki). Przeprowadzono badania literaturowe, analizę aktów prawnych oraz analizę opisową i porównawczą.

Wyniki wskazują, że opodatkowanie nieruchomości w Polsce wymaga gruntownej reformy. Przeszarżała i nieelastyczna formuła podatku powoduje, że nie może być on skuteczny w realizacji celów fiskalnych i pozafiskalnych. W efekcie zaproponowano rekomendację, którą można wykorzystać przy tworzeniu racjonalnego systemu opodatkowania nieruchomości, czyli takiego który pozwoli zabezpieczyć ogólnospołeczne potrzeby realizowane przez gminy, a także będzie akceptowanym i uznawanym przez podatników za sprawiedliwy. Właściwym rozwiązaniem byłoby przygotowanie systemu opodatkowania opartego na wartości nieruchomości. Zasygnalizowano jednocześnie, że niezbędne jest nie tylko właściwe ustalenie elementów konstrukcyjnych podatku od wartości nieruchomości, ale także uwzględnienie wzajemnych powiązań między podsystemem dochodów JST i systemem podatkowym.

Słowa kluczowe: dochody gmin, podatek lokalny, podatek od nieruchomości, powierzchniowy i wartościowy system opodatkowania nieruchomości

Kody klasyfikacji JEL: H21, H24, H71, K34

Artykuł nadesłany 19 lutego 2015 r., zaakceptowany 20 maja 2015 r.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Finansów; e-mail: pfelis@sgh.waw.pl

Wprowadzenie

Do podstawowych atrybutów współczesnego samorządu terytorialnego należy samodzielność finansowa. Jednym z jej aspektów jest zdolność prowadzenia własnej polityki podatkowej przez poszczególne organy samorządu terytorialnego na danym obszarze (samodzielność dochodowa) [Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 78]. Jednostkom samorządu terytorialnego (dalej jako JST) zagwarantowano bowiem możliwości zwiększania dochodów oraz pozyskiwania ich z różnych źródeł i różnymi metodami [Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19]. Wynika to m.in. z tzw. władztwa podatkowego, przyznanego JST (w Polsce przede wszystkim gminom) w zakresie kształtowania wielkości oraz struktury podatków i opłat lokalnych¹. Charakterystyczny element współczesnych systemów dochodów samorządowych stanowią dochody z danin publicznych od nieruchomości. Różna jest jednakże ich pozycja i znaczenie fiskalne w poszczególnych krajach². W gospodarce finansowej polskich gmin do podatków lokalnych związanych bezpośrednio z nieruchomościami zalicza się: podatki od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny. Tworzą one system podatków pobieranych w związku z posiadaniem i użytkowaniem w określonych celach nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych. Wynika to z pewnych cech wspólnych tych podatków, m.in. zsynchronizowanego zakresu przedmiotowego podatków, uregulowania podstawy opodatkowania wg koncepcji modelu opartego na powierzchni nieruchomości, zastosowania głównie stawek kwotowych [Etel, 1998; Felis, 2012]. Najważniejszym i najbardziej wydajnym spośród podatków obciążających majątek nieruchomy jest podatek od nieruchomości. Ekonomisci potwierdzają że jest to, ze względu na pożądane cechy, które powinny charakteryzować podatki lokalne, korzystne rozwiązanie dla samorządu lokalnego.

Nie ma wątpliwości, że system opodatkowania nieruchomości w Polsce jest typowym systemem historycznym, który nie został do tej pory poddany gruntownej reformie. Dlatego też potrzeba reformy dochodów podatkowych JST jest uznawana przez przedstawicieli nauki, praktyków samorządowych oraz przedsiębiorców. Na przykład K. Wójtowicz pisze, że konstrukcja podatków majątkowych – opierając się na ukształtowanych jeszcze w okresie realnego

¹ W systemie podatków zasilających budżety gminne zakres władztwa podatkowego w odniesieniu do poszczególnych podatków jest bardzo zróżnicowany. Można wyróżnić aktywne władztwo podatkowe przejawiające się w możliwości oddziaływania na niektóre elementy konstrukcji podatków (dotyczy to podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych), a także bierne władztwo podatkowe, oznaczające prawo do przejmowania dochodów osiągniętych z tytułu eksploatacji źródeł podatkowych istniejących na terenie gminy (dotyczy to podatku od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn, zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej) [Felis, 2012, s. 144].

² W strukturze dochodów samorządów lokalnych państw federalnych podatki od nieruchomości dominują m.in. w: Australii, Kanadzie, Meksyku, Stanach Zjednoczonych Ameryki. Natomiast w państwach unitarnych, podatki od nieruchomości mają największe znaczenie w strukturze dochodów samorządowych w: Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Holandii i Francji [OECD, 2013].

socjalizmu ilościowych kryteriach wymiaru – nie odpowiada wymogom gospodarki rynkowej [Wójtowicz, 2006, s. 260]. Co więcej – zdaniem M. Poniatowicz – obowiązujący wciąż anachroniczny, powierzchniowy system opodatkowania nieruchomości ignoruje jedną z kluczowych zasad sprawiedliwości podatkowej, zgodnie z którą podatek powinien być płacony proporcjonalnie do wartości przedmiotu opodatkowania [Poniatowicz, 2011, s. 645]. W podobnym duchu wypowiada się P. Felis, podkreślając, iż obowiązująca w XXI w. przestarzała i nieelastyczna formuła podatku od nieruchomości uniemożliwia realizację celów fiskalnych i pozafiskalnych [Felis, 2013, s. 150]. Stąd L. Etel stwierdza, że konieczne jest podjęcie gruntownych reform w systemie podatków i opłat lokalnych, zwłaszcza w odniesieniu do opodatkowania nieruchomości. Zaznacza przy tym, że podstawowym warunkiem uzdrowienia całego systemu podatków i opłat samorządowych będzie przyjęcie i wprowadzenie racjonalnych zasad opodatkowania nieruchomości [Etel, 2011, s. 27].

Artykuł ma na celu ocenę ilościowego (powierzchniowego) systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce na przykładzie podatku od nieruchomości, poprzez wskazanie konsekwencji takiej konstrukcji dla czynnych i biernych podmiotów opodatkowania. Istotne jest przy tym podjęcie decyzji co do kryteriów takiej oceny. Za właściwe uznano ograniczenie się do makroekonomicznej efektywności fiskalnej podatku oraz jego funkcji społecznej, w tym postulatu sprawiedliwości podatkowej. W artykule zaproponowano ujęcie teoretyczno-empiryczne, dlatego też osiągnięcie celu wymagało zarysowania zasad przyjętych w powierzchniowym modelu opodatkowania nieruchomości; wskazania konsekwencji z tego wynikających w kontekście efektywności i sprawiedliwości stosowanej koncepcji; przeanalizowania konstrukcji prawnej podatku, a także innych czynników wpływających na funkcje wypełniane przez obecną konstrukcję opodatkowania nieruchomości, czyli prowadzoną przez gminy politykę podatkową (skala wykorzystania posiadanego władztwa podatkowego), a także gotowość podatników do ponoszenia ciężaru opodatkowania.

Realizacja celu wymagała przyjęcia pewnych założeń, przede wszystkim w zakresie pojęcia efektywności podatku. W artykule efektywność odnosi się do pełnienia przez podatki funkcji fiskalnej. Efektywność fiskalna (podatkowa) wymaga jednak respektowania nie tylko zasady wydajności, ale również taniałości podatku. Niezaprzeczalną zaletą obecnej konstrukcji podatku od nieruchomości jest prostota, a zatem jego elementy nie zwiększają kosztów wymiaru i poboru, a co z tym związane nie ograniczają możliwości wzrostu dochodów z jego tytułu. Ponadto, z uwagi na trudności i ograniczenia w oszacowaniu wysokości kosztów, np. wymiaru i poboru podatków, płacenia podatków oraz dodatkowych strat w dobrobycie, zaproponowano elementy analizy jakościowej, w której podstawą była ocena rozwiązań systemowych podatku od nieruchomości. W artykule zastosowano kilka metod badawczych, przede wszystkim metody statystyki opisowej (wskaźniki struktury i dynamiki). Źródłem danych statystycznych o podatku od nieruchomości były coroczne informacje publikowane przez Radę Ministrów, dotyczące wykonania budżetów

jednostek samorządu terytorialnego. Część niepublikowanych danych pozyskano z Departamentu Podatków Lokalnych Ministerstwa Finansów (stawki w podatku od nieruchomości uchwalane przez rady gmin) oraz Głównego Urzędu Statystycznego (wskaźniki makroekonomiczne). Okresem badawczym są lata 2004–2013, jednak w przypadku niektórych charakterystyk podatku, ze względu na brak danych, uwzględniono w analizach krótszy okres.

Przegląd literatury

Literatura światowa dotycząca opodatkowania majątku jest bardzo obszerna i ujmuje temat z wielu różnych punktów widzenia. W artykule ograniczono się do niektórych prac z tej dziedziny, zawierających istotne wątki dla treści niniejszego artykułu.

Po pierwsze, współczesny dorobek teoretyczny opisujący ekonomiczne efekty opodatkowania nieruchomości można podzielić na trzy grupy. Najważniejsze są jednak dwa konkurujące ze sobą nurty, odmiennie interpretujące lokalny podatek od nieruchomości – czy jest to opłata za usługi publiczne, czy zniekształcający podatek od użytkowania kapitału w obrębie lokalnej jurysdykcji? Według perspektywy korzyści (The Benefit Tax View) to efektywny podatek od korzyści, płacony w zamian za lokalne usługi publiczne, wg zasad przewidzianych w modelu Tiebouta [1956]. W jego modelu podatek majątkowy traktowany jest jako koszt dostarczenia społeczności lokalnej dóbr i usług. Każdy obywatel wybierając społeczność, wskaże tę, która w jak największym stopniu zaspokaja jego preferencje. Zgłoszenie popytu na dane dobro publiczne będzie w praktyce oznaczało wybór regionu charakteryzującego się wysokim poziomem inwestycji publicznych oraz wysokimi podatkami, i odwrotnie.

Perspektywa korzyści została rozwinięta przez B.W. Hamiltona [1975]. Przegląd rezultatów rozważań teoretycznych prowadzonych przez Hamiltona upoważnia do sformułowania następujących wniosków:

- podatek od nieruchomości, jako efektywna opłata za korzystanie z lokalnych usług publicznych, nie prowadzi do zniekształceń konsumpcji nieruchomości mieszkalnych oraz poziomu świadczonych usług publicznych,
- zastąpienie lokalnych podatków od nieruchomości przez inne, typowe podatki na poziomie krajowym, spowoduje zmniejszenie efektywności.

Podejście do lokalnego podatku od nieruchomości jako do podatku od świadczeń jest krytykowane m.in. przez P. Mieszkowskiego [1972] i G.R. Zoldrowa [1986], przedstawicieli nurtu teoretycznego zwanego perspektywą nową lub kapitałową (The Capital Tax View). Ekonomisci ci uważają, że podatek od nieruchomości jest zróżnicowanym podatkiem kapitałowym, zniekształcającym alokację kapitału w lokalnych jurysdykcjach. Z tego nurtu badań nad podatkiem od nieruchomości wynikają następujące wnioski:

- jako zróżnicowany podatek kapitałowy zniekształca alokację kapitału w lokalnych jurysdykcjach, w przypadku nieruchomości mieszkalnych zniekształca decyzje dotyczące konsumpcji nieruchomości mieszkalnych,

- wykorzystywanie przez samorządy lokalne podatku od nieruchomości może prowadzić do zmniejszenia świadczeń lokalnych usług publicznych, po to, aby zapobiec odpływowi mobilnego kapitału poza ich jurysdykcję (problem konkurencji podatkowej).

Rekapitulując w sposób najbardziej syntetyczny różne implikacje przedstawionych teorii podatku od nieruchomości można stwierdzić, że ekonomiczne skutki perspektywy kapitałowej powstają wskutek spowodowanej przez podatek realokacji kapitału nieruchomości mieszkalnych, podczas gdy w perspektywie korzyści, takie realokacje są uniemożliwione przez odpowiednie ograniczenia zagospodarowania przestrzennego lub przez doskonałą kapitalizację w kontekście całkowicie rozwiniętych społeczności [Zodrow, 2007].

Po drugie, pisząc o podatku od nieruchomości należy mieć na uwadze dwa różne podatki: od nieruchomości mieszkalnych i od nieruchomości niemieszkalnych (komercyjnych, gospodarczych). Potrzeba spojrzenia na problem opodatkowania nieruchomości gospodarczych oraz mieszkaniowych znajduje swoje uzasadnienie w kontekście płaszczyzn zakłóceń mechanizmu rynkowego przez podatki zniekształcające oraz roli podatku na poziomie lokalnym [Felis, 2014, s. 804]. Nieruchomości w posiadaniu przedsiębiorców są wykorzystywane jako czynniki wytwórcze w procesie produkcji, stąd ich opodatkowanie prowadzi do zniekształcenia struktury czynników wytwórczych. Takie konsekwencje nie pojawią się w przypadku obciążenia nieruchomości mieszkaniowych. Podatkowi od nieruchomości można przypisać określone cechy uznawane za pożądane dla podatków lokalnych, dlatego też jest on traktowany w większości państw europejskich jako najbardziej powszechny podatek lokalny. Wydaje się, że spośród cech, którym powinny odpowiadać podatki stanowiące podstawowy potencjał dochodowy samorządu lokalnego, należy wskazać: równomierne rozmieszczenie bazy podatkowej, jednoznaczność terytorialną, trwały związek przestrzenny bazy podatkowej oraz widoczność podatku (zapewniając odpowiedzialność publiczną i transparentność) [Swianiewicz, 2004, s. 43–46]. Ważna jest przy tym specyfika nieruchomości jako kategoria źródeł dochodów własnych na poziomie lokalnym, czyli jej różnorodność, silne powiązanie z konkretnym miejscem (immobilność) oraz trwałość w czasie (długowieczność). Należy więc przyjąć, że podatek od nieruchomości – ze względu na wymienione argumenty, a także związek między rodzajami usług finansowanych na poziomie lokalnym, a płynącą z nich korzyścią dla wartości nieruchomości – jest odpowiednim rozwiązaniem dla gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Istnieją jednak poważne wątpliwości, czy można jednakowo ocenić rolę podatków od nieruchomości mieszkalnych i niemieszkalnych, chociażby ze względu na to, że każdy podatek nałożony na czynniki wytwórcze koryguje rynkową decyzję producenta, dostosowując wielkość i strukturę produkcji do racjonalności podatkowej [Grądalski, 2006]. Stąd w literaturze podkreśla się, że co prawda można przytoczyć wiele ekonomicznych argumentów za podatkiem od nieruchomości mieszkalnych, to jednak nie można tego powiedzieć o podatku od nieruchomości komercyjnych [Slack, 2010]. Nałożenie na przedsiębiorców wysokich

podatków od nieruchomości może być przyczyną hamowania procesów inwestycyjno-modernizacyjnych. Stwarzają one potencjalne zagrożenie wywołania tendencji do nieuzasadnionego procesu likwidowania części majątku trwałego, który okresowo – z różnych przyczyn – nie może być produkcyjnie zaangażowany. To z kolei oznacza poważne zniekształcenia rynkowe decyzji przedsiębiorców, podejmujących nierzadko mało racjonalne i kosztowne reakcje dostosowawcze.

Po trzecie, w większości państw rozwiniętych dominują katastralne systemy opodatkowania nieruchomości, oparte na wartości kapitałowej lub czynszowej nieruchomości. Tylko w nielicznych państwach, głównie Europy Środkowej i Wschodniej, są wykorzystywane powierzchniowe systemy opodatkowania nieruchomości. Zaprezentowany w skrócie dorobek naukowy w zakresie opodatkowania majątku nieruchomego jest zdominowany przez piśmiennictwo amerykańskie i angielskie, w pewnym stopniu uzupełniane przez niemieckie i kanadyjskie. Przeprowadzane przez tamtejszych naukowców badania pomijają więc na ogół specyfikę powierzchniowego systemu opodatkowania nieruchomości. W polskim piśmiennictwie naukowym problematyka gospodarczych i społecznych skutków podatków od majątku nieruchomego prezentowana jest m.in. w pracach takich autorów jak: L. Etel [1998], R.I. Dziemianowicz [2007], P. Felis [2012], N. Gajl [1996], A. Hanusz [1996], M. Podstawka [1995], K. Wójtowicz [2007]. Zawarte w artykule wnioski stanowią więc próbę włączenia się w naukową dyskusję na temat ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce.

Argumenty za i przeciw powierzchniowemu systemowi opodatkowania nieruchomości

Podstawa opodatkowania w podatku od nieruchomości może być wyrażona ilościowo (opierając się na określonych znamionach zewnętrznych, np. powierzchni wynikającej z ewidencji gruntów i budynków) lub wartościowo (opierając się na przyjętym sposobie określania wartości w obrocie). Praktyczne różnice między możliwymi sposobami kwantyfikacji podstawy opodatkowania sprowadzają się do tego, iż realizacja koncepcji podatku ilościowego, w przeciwieństwie do podatku od wartości, nie zapewnia fiskusowi w warunkach inflacji stałego realnego poziomu wpływów. Dynamika ilościowej podstawy opodatkowania jest zdecydowanie niższa niż podatków wartościowych, ponieważ wyrażona w jednostkach fizycznych wielkość podstawy opodatkowania jest wolna od skutków inflacji. Przyjęcie naturalnej podstawy opodatkowania wymusza konieczność wprowadzenia mechanizmu waloryzacyjnego, najczęściej w konstrukcji stawek podatkowych. Nie zawsze jednak, jak to jest w Polsce, określone reguły waloryzacyjne przynoszą spodziewane efekty. Ponadto stosowanie jawnego mechanizmu zapobiegającego spadkowi realnego obciążenia podatkiem ilościowym, w wyniku procesów inflacyjnych, postrzegane jest przez podatników jako wzrost ciężarów podatkowych. Dla

porządku trzeba jednak przyznać, że i w podatkach od wartości można się spodziewać waloryzacji wpływów podatkowych, ale dotyczy to wyłącznie podstawy opodatkowania. Rozwiązanie to nie jest tak widoczne, co niewątpliwie zmniejsza skalę społecznego niezadowolenia. Oczywiście należy mieć na względzie, że – mimo pośredniego działania – także nieuchronnie prowadzi ono do wzrostu ciężaru podatkowego [Grądański, 2003, s. 58].

Powierzchniowy model opodatkowania nieruchomości oznacza więc w praktyce sztywność podstawy wymiaru podatków. Znamienny jest fakt, że konsekwencje takiej konstrukcji dotyczą czynnych i biernych podmiotów opodatkowania. Dla gmin zasadniczym problemem wynikającym z zasygnalizowanej niedoskonałości podstawy opodatkowania jest – co zostanie zbadane w dalszej części artykułu – ograniczenie wzrostu ich dochodów podatkowych. Z kolei w przypadku podatników – odwołując się do zasady sprawiedliwości, zgodnie z którą system podatkowy powinien traktować obywateli w sposób jednakowy w relacji do ich cech, pozycji i warunków [Stiglitz, 2004, s. 553] – w rozkładzie obciążeń podatkami majątkowymi w powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości w niewielkim stopniu uwzględniona zostaje ich zdolność płatnicza. Ustalając bowiem wysokość podatku według wartości jednostkowej (jednostki powierzchni nieruchomości), pomija się czynniki mogące mieć wpływ na podstawę opodatkowania, które odzwierciedlałyby lokalizację, uwarunkowania rynkowe oraz jakość nieruchomości. Oczywiście w modelu wyceny wartości podatkowej według jednostki powierzchni nieruchomości nie wyklucza się różnicowania obciążeń w zależności od typu nieruchomości, jej lokalizacji i wykorzystania. Do wyboru ustawodawcy pozostaje różnicowanie podstawy opodatkowania (korygowanie jednostkowej powierzchni nieruchomości) bądź stosowanie rozbudowanego i skomplikowanego systemu kwotowych stawek podatkowych. Dosyć istotne w tego typu podejściu jest określenie początkowej wartości przypadającej na jednostkę powierzchni nieruchomości oraz, w zależności od sytuacji ekonomicznej, korygowanie tej pierwotnej wartości w przyszłości. Wskutek nierynkowej wyceny wartości podatkowej może się to jednak okazać arbitralne i niesprawiedliwe. Warto też zauważyć, że w pewnych okolicznościach naliczanie opodatkowania metodą wartości jednostkowej może być uzasadnione – dotyczy to regionów, w których rynek obrotu nieruchomościami nie jest jeszcze w pełni rozwinięty. Pozytywnie należy ocenić dynamiczny rozwój lokalnego rynku nieruchomości w Polsce. Jednak zachodzące zmiany w strukturze i dynamice dokonywanych transakcji nie doprowadziły jeszcze do powstania w pełni rozwiniętego rynku. Biorąc pod uwagę wczesną fazę gospodarki rynkowej, a także poziom zamożności polskiego społeczeństwa, jego rozmiary w dalszym ciągu są niewielkie.

Konstrukcja stawek podatkowych w modelu powierzchniowym, w wersji obecnie stosowanej w Polsce jest obciążona poważną wadą, która nabiera znaczenia w niestabilnych warunkach ekonomicznych. Otóż podważona zostaje jedna z podstawowych zasad podatkowych, czyli zasada pewności opodatkowania. Bierze się stąd, iż w wyniku wzrostu cen stosowane są częste

korekty stawek. Wysokość stawek może być determinowana przez rodzaj przedmiotu opodatkowania (grunty niezabudowane, zabudowane) oraz jego przeznaczenie (niewykorzystywane w działalności gospodarczej, wykorzystywane w działalności gospodarczej, wykorzystywane w preferowanej przez ustawodawcę działalności gospodarczej).

Przy rozpatrywaniu problemu właściwego ustalenia stawek podatku od nieruchomości, także w powierzchniowym systemie, nie sposób pominąć rozważań na temat różnicowania taryf w zależności od rodzaju, przeznaczenia oraz lokalizacji danej nieruchomości. Można bowiem sformułować pogląd, iż zdecydowanie wyższe opodatkowanie nieruchomości gospodarczych implikuje pewne wątpliwości dotyczące ekonomicznej efektywności i sprawiedliwości. Kluczowy punkt tej kontrowersji dotyczy tego, czy możliwe jest spełnienie kryterium efektywności świadczeń lokalnych, jeżeli świadczenia konsumowane przez właścicieli sektora mieszkaniowego będą dotowane głównie z podatków obciążających nieruchomości gospodarcze. Odwołując się do artykułu H. Kitchen [2005, s. 10], można przedstawić argumentację za odpowiedzią przeczącą. Otóż poziom świadczeń w każdym okręgu administracyjnym określany jest przede wszystkim przez potrzeby sektora mieszkaniowego („mieszkańcy mają prawo głosu”). Fakt ten przesądza o tym, że subsydiowanie świadczonych na jego rzecz usług powoduje, iż stawka podatku będzie niższa niż bez subsydiów, a to pociąga za sobą nadmierne świadczenia ze strony władz lokalnych. Nawiązując do drugiego kryterium, czyli sprawiedliwości, należy zauważyć, że ono również nie zostanie spełnione, jeżeli beneficjenci świadczeń lokalnych nie zostaną w pełni obciążeni ich kosztami. W amerykańskiej i kanadyjskiej literaturze przedmiotu ostatnich 20–30 lat pojawiły się nieliczne empiryczne badania dotyczące nadmiernego opodatkowania sektora nieruchomości gospodarczych. Wszystkie one wykazały – cytując za H. Kitchenem – znamienne rzecz: „nieruchomości gospodarcze w mniejszym stopniu korzystały ze świadczeń publicznych niż sektor mieszkaniowy, płacąc jednocześnie większe podatki” [Kitchen, 2005, s. 10–11].

Zwolennicy wyższego opodatkowania nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą uzasadniają to w ten sposób, że jest to konieczne ze względu na niwelowanie oczywistych asymetrii w obciążeniach podatkowych. Argumentacja jest następująca: z uwagi na to, iż przedsiębiorstwa mogą w celu ustalenia podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym wliczać w koszty uzyskania przychodu wydatki poniesione na osiągnięcie przychodu (także podatki majątkowe), a właściciele będący lokatorami nieruchomości mieszkalnych pozbawieni są takich możliwości, niedopuszczenie do zjawiska niesymetryczności obciążeń podatkowych tych dwóch kategorii opodatkowanych nieruchomości wymaga właśnie wyższego opodatkowania nieruchomości gospodarczych. Dlatego też należy podjąć próbę ustalenia, czy rzeczywiście tylko w wypadku przedsiębiorstw ekonomiczny dochód do opodatkowania, ze względu na opisany mechanizm odliczenia podatków od nieruchomości od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym, ulega

zmniejszeniu. Taki właśnie kierunek rozumowania i argumentacji został przyjęty przez R. Boadwaya i H. Kitchena [1999]. Z przeprowadzonej przez autorów analizy wynikają następujące ustalenia: właściciele będący lokatorami nie muszą doliczać do podstawy opodatkowania ani kwot hipotetycznego czynszu, które musieliby zapłacić, gdyby nie byli właścicielami zajmowanych nieruchomości, ani też – w większości krajów skapitalizowanych zysków zrealizowanych przy sprzedaży zamieszkiwanych nieruchomości. W ten sposób zostało dowiedzione, że efekt takich wyłączeń jest podobny, jak w przypadku przedsiębiorstw, mogących odliczać podatki od nieruchomości od dochodu do opodatkowania. Wynika stąd bardzo ważny wniosek dla praktyki podatkowej: trudno jest teoretycznie uzasadniać wyższe stawki podatku od nieruchomości dla nieruchomości komercyjnych i przemysłowych.

Przy analizowaniu wad i zalet podatku opartego na powierzchni nieruchomości nie można pominąć jego prostoty. Nie ma wątpliwości, że brak skomplikowanych procedur obliczeniowych pozwala na oszczędności kosztów administracyjnych. Obecny poziom kosztów administracyjnych, a także kosztów dostosowania podatników, nie jest w Polsce nadmierny. W warunkach ukształtowanego systemu opodatkowania nieruchomości, realizacja zadania, jakim jest oddanie do dyspozycji samorządu terytorialnego kwoty fiskalnej, podobnie jak jego czasochłonność (czas potrzebny na przygotowanie, wypełnienie i dostarczenie odpowiednim organom administracji skarbowej właściwych formularzy, liczba złożonych przez podatników w ciągu roku deklaracji podatkowych oraz niezbędnych informacji o nieruchomościach) i kosztocłonność (alternatywny koszt przyjętej jednostki czasu przeznaczony na wywiązanie się z obowiązku podatkowego, koszty ponoszone na rzecz firm doradztwa podatkowego) nie sprawiają większych trudności.

Wpływ konstrukcji prawnej podatku od nieruchomości oraz pozostałych czynników na jego makroekonomiczną efektywność

Podatek od nieruchomości jest największym i najważniejszym źródłem dochodów własnych gmin wśród podatków lokalnych. W latach 2004–2013 jego udział w podatkach samorządowych kształtował się na stabilnym, zbliżonym poziomie 85,8–88,4%. Wysokość podatku jest zależna od powierzchni (budynki, grunty) oraz w niewielkim zakresie od wartości ustalonej na potrzeby amortyzacji lub wartości rynkowej (budowle). Stawki (kwotowe dla budynków i gruntów; procentowa dla budowli) są ustalane na podstawie uchwały rady gminy, niemniej jednak nie mogą być wyższe od maksymalnych, uregulowanych w ustawie.

Z zaprezentowanych na wykresie 1 statycznych mierników autonomii finansów gmin i ich niezależności finansowej wynika, że w badanym okresie zmniejszyło się znaczenie podatków lokalnych (podatków majątkowych) w systemie zasilania finansowego samorządu gminnego. Oczywiście podatki majątkowe to tylko jeden z komponentów systemów finansowych gmin, ale

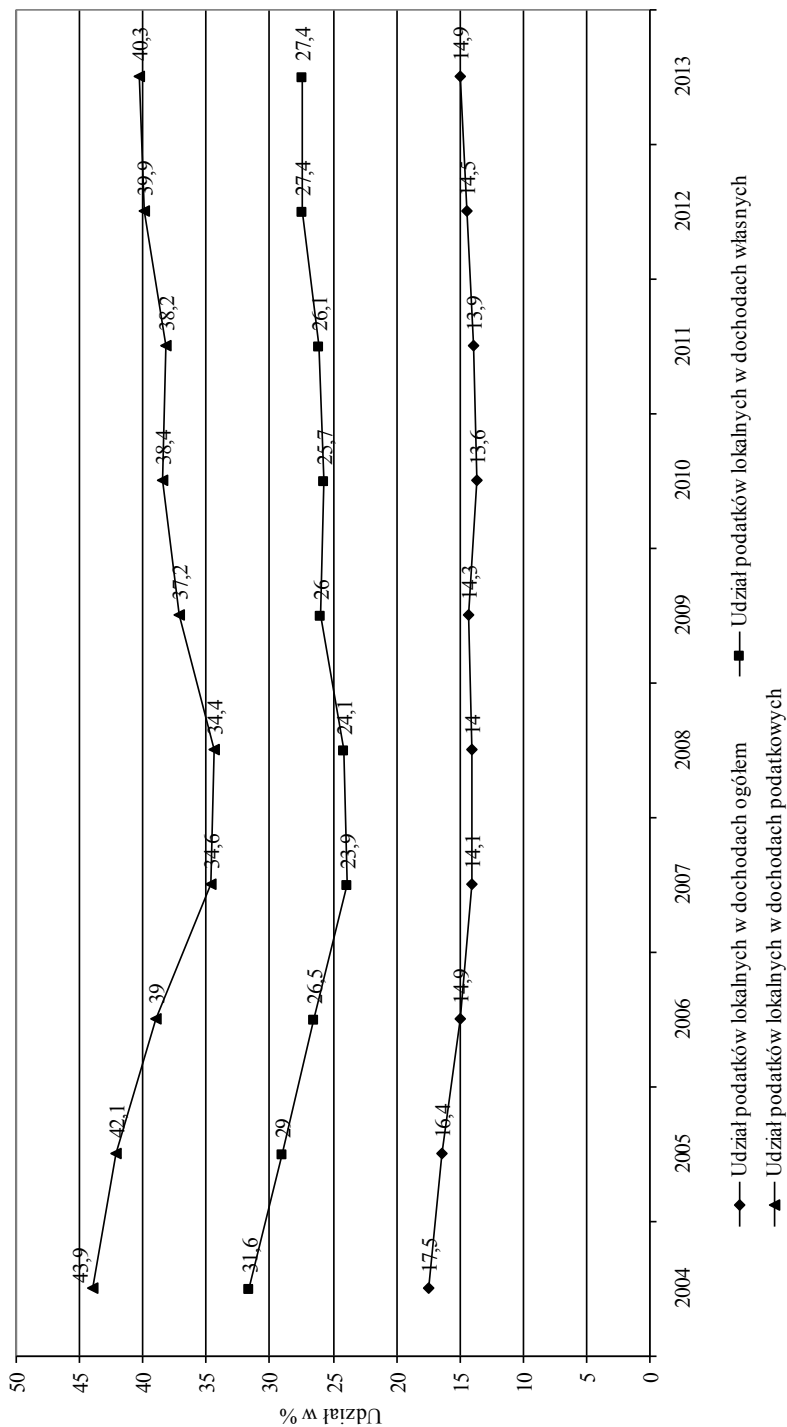
nie powinno być wątpliwości, że mamy do czynienia – ze względu na koncepcję podziału podatków na państwowe i samorządowe – z istotną kategorią źródeł dochodów własnych, decydującą o zakresie samodzielności finansowej gmin. Przyjmując zatem, że ich wielkość potraktujemy jako swoisty „papiererek lakmusowy” poziomu samodzielności finansowej gmin, można uznać, iż spadek znaczenia podatków majątkowych jako źródeł dochodów gmin może świadczyć o malejącej ich samodzielności finansowej. Pogorszenie się potencjału dochodowego gmin, wynikające z procesu zmniejszającej się wydajności fiskalnej lokalnych źródeł dochodów podatkowych, stanowi także poważne zagrożenie dla realizowania zadań i celów społeczno-gospodarczych w systemie gospodarki lokalnej. Od 2008 r. można zauważyć niewielką poprawę rzeczonych relacji, pozostały one jednak na poziomie znacznie odbiegającym od tego z 2004 r.

Udział podatku od nieruchomości w dochodach budżetowych ogółem gmin na przestrzeni badanego okresu nie zmienia się i wynosi 13,1% w 2006 r. oraz 13% w 2013 r. (tab. 1). W relacji do PKB, udział tego podatku jest również prawie liniowy (oscylował między 1%, a 1,1% udziałem w PKB). Dochody osiąmane przez gminy z tytułu podatku od nieruchomości charakteryzują się umiarkowaną wrażliwością na wahania cykliczne w gospodarce. Na przykład w okresie trwającej od 2008 r. dekonjunkury gospodarczej, dochody gmin osiąmane z tego tytułu podatkowego wykazują, poza 2011 r., dynamikę wzrostową. W całym badanym okresie tempo wzrostu wpłat z podatku od nieruchomości było dodatnie, w efekcie dochody gmin z tego tytułu w latach 2006–2013 wzrosły o ponad 54%, a w cenach stałych prawie 25%.

Badając rolę i miejsce podatków od majątku nieruchomego w systemie dochodów gmin należy uwzględnić fakt zróżnicowanego potencjału ekonomicznego oraz bazy podatkowej poszczególnych kategorii gmin (tab. 2). We wszystkich typach gmin największe wpływy z podatku od nieruchomości pochodzą z opodatkowania budynków, np. w 2008 r. stanowiły one blisko połowę wpływów ogółem z podatku od nieruchomości.

Istotnym źródłem dochodów z podatku od nieruchomości są także wpływy z opodatkowania budowli związanych z działalnością gospodarczą – w 2008 r. blisko 31,5% udział we wpływach z tego podatku. We wszystkich typach gmin największe pochodzą więc z opodatkowania tych kategorii przedmiotów opodatkowania, które związane są z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ich udział stanowił w 2008 r. prawie 85% wpływów ogółem z podatku od nieruchomości. Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej są najbardziej wydajnym źródłem w przypadku opodatkowania budynków (w 2008 r. ponad 41% udział wpływów ogółem). Podobnie w kategorii gruntów – najistotniejszym źródłem dochodów są grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (w 2008 r. 12,2% wpływów ogółem z podatku od nieruchomości). Zdecydowanie niższe środki uzyskiwane są z budynków mieszkalnych oraz pozostałych gruntów. Mimo zbliżonej struktury wpływów z podatku od nieruchomości, warto zwrócić uwagę na pewne różnice pomiędzy poszczególnymi typami gmin.

Wykres 1. Znaczenie podatków lokalnych w gminach w latach 2004–2013 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013*, Rada Ministrów, Warszawa.

Dotyczy to zwłaszcza opodatkowania przedmiotów związanych z działalnością gospodarczą. I tak:

- wpływy z opodatkowania budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w gminach miejskich były znacznie wyższe niż w gminach wiejskich (o przeszło 21 pkt proc. w 2008 r. oraz 20,5 pkt proc. w 2011 r.). Świadczy to o relatywnie większej liczbie przedsiębiorstw na terenach zurbanizowanych.
- wpływy z opodatkowania gruntów związanych z działalnością gospodarczą w gminach wiejskich były nieznacznie większe niż w gminach miejskich (o przeszło 5,5 pkt proc. w 2008 r. oraz prawie 5,5 pkt proc. w 2011 r.). Może to wynikać z wielu przyczyn, np. bardziej racjonalnego, ze względu na wyższe koszty, wykorzystania gruntów przez przedsiębiorców w gminach miejskich; mniejszych obszarów nieruchomości niezabudowanych w gminach miejskich; a także zdecydowanie większej liczby gmin typu wiejskiego.

Tabela 1. Dochody gmin z tytułu podatku od nieruchomości w cenach stałych, ich udział w dochodach budżetowych gmin i w PKB oraz tempo wzrostu w latach 2006–2013 (w mln zł i w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody z tytułu podatku od nieruchomości (w mln zł)	15047,1	15339,1	15584,2	15888,6	16503,2	17006,2	17761,0	18729,4
Udział dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w dochodach budżetowych gmin (w %)	13,1	12,2	12,0	12,3	12,0	12,2	12,6	13,0
Udział dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w PKB (w %)	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Udział dochodów budżetowych gmin w PKB (w %)	8,7	8,8	8,7	8,5	8,8	8,5	8,6	8,7
Tempo wzrostu wpłat z podatku od nieruchomości (w %)	103,2	101,9	101,6	102,0	103,9	103,0	104,4	105,5
Tempo wzrostu dochodów budżetowych gmin (w %)	111,8	109,3	103,3	99,6	106,7	100,8	101,4	102,4
Tempo wzrostu PKB (w %)	106,2	107,2	103,9	102,6	103,7	104,8	101,8	101,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych jak pod wykresem 1 oraz *Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, GUS, Warszawa, www.stat.gov.pl

Tabela 2. Struktura wpływów z podatku od nieruchomości wg typów gmin oraz przedmiotów opodatkowania w latach 2008 i 2011 (w %)

Rodzaj przedmiotu opodatkowania	Typ gminy							
	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		ogółem	
Grunty								
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011
Grunty związane z działalnością gospodarczą	10,1	9,5	13,8	13,1	15,7	14,9	12,2	b d
Grunty pod jeziorami i zbiornikami	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	b d
Pozostałe grunty	5,5	5,5	7,9	9,4	8,3	10,5	6,7	b d
Razem grunty	15,6	15,0	21,7	22,5	24,0	25,4	18,9	b d
Budynki								
Budynki mieszkalne	3,1	3,1	3,4	3,3	4,7	3,5	3,5	b d
Budynki służące działalności gospodarczej	47,7	48,4	38,1	37,7	26,4	27,9	40,8	b d
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	b d
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	0,6	0,5	0,4	0,4	0,1	0,1	0,4	b d
Pozostałe budynki	4,3	4,2	5,6	5,5	5,6	5,5	4,9	b d
Razem budynki	55,8	56,2	47,6	47,0	36,9	37,1	49,7	b d
Budowle	28,6	28,8	30,7	30,5	39,1	37,5	31,4	b d
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: na podstawie *Preferencje podatkowe w Polsce* [2011] oraz danych otrzymanych z Departamentu Podatków Lokalnych MF.

Podsumowując tę część badania efektywności podatku od nieruchomości warto wskazać czynniki oddziałujące na kształtowanie się struktury wpływów: wielkość podstawy opodatkowania³, wysokość stawek podatkowych oraz wykorzystanie narzędzi władztwa podatkowego. Na przykład wg danych z 2005 r. łączna powierzchnia gruntów podlegająca opodatkowaniu była o ponad połowę mniejsza niż powierzchnia budynków do opodatkowania. Wpływy z opodatkowania stanowiły natomiast nieco powyżej 1/3 wpływów uzyskiwanych z opodatkowania budynków. Jeszcze większe różnice obserwuje się w przypadku budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych. Otóż podstawa opodatkowania tych pierwszych jest ponad 2,5-krotnie niższa od podstawy opodatkowania tych drugich. Wpływy z opodatkowania budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej były jednak 13-krotnie wyższe od wpływów z opodatkowania budynków mieszkalnych. Sądząc po przytoczonych danych, można przypuszczać,

³ Przytoczone dane o podstawie opodatkowania dotyczą opodatkowanej powierzchni nieruchomości, nie obejmują więc powierzchni zwolnionej z podatku od nieruchomości. Nie należy zatem pomijać wpływu funkcjonujących ustawowych zwolnień podatkowych na potencjalną wysokość wpływów z opodatkowania nieruchomości. Niektóre z nich mają pewne znaczenie fiskalne.

że wielkość podstawy opodatkowania nie jest czynnikiem przesądzającym o wysokości wpływów z danego przedmiotu opodatkowania. Wydaje się, że czynnikiem tym jest wysokość przyjętej stawki podatku, a dokładnie bardzo duża rozpiętość stawek na niekorzyść budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z kolei bardzo niskie stawki stosowane są do opodatkowania budynków mieszkalnych. Istotne znaczenie mogą mieć narzędzia władztwa podatkowego. O tym, w jaki sposób ukształtuje się struktura wpływów z podatku od nieruchomości, decyduje przyjęta i realizowana w gminie lokalna polityka podatkowa.

Wysokości poszczególnych stawek uchwalają rady gmin, które jednocześnie są uprawnione do różnicowania stawek przy zastosowaniu kryteriów wskazanych w ustawie lub własnych. Oznacza to, że rady gmin są uprawnione – w ramach ustawowo wyodrębnionych kategorii przedmiotów opodatkowania – do dokonania dalszej kategoryzacji tych przedmiotów, a tym samym odpowiadającym im stawek.

Ustalenie średniej wysokości stawek w podatku wymaga jednak oddzielnego rozpatrzenia sytuacji gmin, które nie różnicowały stawek oraz takich, które to czyniły. W tab. 3 zaprezentowano szczegółowe dane dotyczące wysokości średnich stawek w podatku w gminach nieróżnicujących stawek, wg typów gmin i rodzaju przedmiotu opodatkowania. Gminy obniżały jedynie stawki kwotowe, w największym stopniu dla pozostałych gruntów. Jej średnia wysokość dla wszystkich typów gmin wynosiła w latach 2008–2010: 54% górnej stawki określonej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Znacznemu obniżeniu uległa również stawka od pozostałych budynków, którą przeciętnie gminy uchwalają w wysokości prawie 68,5% maksymalnej wysokości dla tej stawki. Pozostałe stawki były bardziej zbliżone do górnych stawek wynikających z ustawy. Na przykład stawki od gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą były uchwalane średnio na poziomie 86% i prawie 83% górnych granic ustawowych. Najmniej chętnie gminy obniżały stawki od budynków zajętych na niektóre rodzaje działalności gospodarczej (działalność w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym i udzielania świadczeń zdrowotnych). W obu przypadkach średnia obniżka nie przekraczała 10 pkt proc. Z danych tab. 3 wynika także, że jedynie wysokość średnich stawek stosowanych przez poszczególne rodzaje gmin dla gruntów i budynków pozostałych w znaczący sposób różniła się od górnej granicy stawek przewidzianych w ustawie. W większym stopniu z tego elementu władztwa podatkowego korzystały gminy wiejskie. Uchwalone przez tę kategorię gmin średnie stawki w większości były niższe od średnich stawek stosowanych przez gminy ogółem. Na drugim biegunie były gminy miejskie, a średnie stawki przez nie uchwalane były zazwyczaj wyższe od stawek stosowanych przez gminy ogółem.

Ponieważ przyczyną redukcji wpływów budżetowych jest nie tylko ustalenie przez organy gmin stawek podatkowych znacznie poniżej stawek maksymalnych, ale także ich różnicowanie, w dalszej części artykułu podjęto próbę

przeanalizowania właśnie tego elementu władztwa podatkowego (tab. 4–5). W latach 2008–2012 średnio ok. 50% gmin różnicowało stawki podatku od nieruchomości. Największą skłonność do korzystania z tych instrumentów polityki podatkowej wykazywały gminy miejsko-wiejskie (średnio było to blisko 64% tych gmin). Z tab. 4 wynika, że wszystkie gminy najczęściej różnicowały stawkę dla budynków pozostałych (najwięcej gmin miejsko-wiejskich i miejskich). Kolejną chętnie różnicowaną stawką była stawka dla gruntów pozostałych (najwięcej także gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich). Gminy miejskie i miasta na prawach powiatu chętniej niż gminy wiejskie i miejsko-wiejskie różnicowały natomiast stawki dla gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą. Co charakterystyczne w analizowanym okresie można zaobserwować także trend zmniejszania się odsetka gmin różnicujących stawki podatku od nieruchomości.

Tabela 3. Udział średnich stawek podatku od nieruchomości stosowanych przez gminy nieróżnicujące stawek wg typów gmin w stawce maksymalnej podatku w latach 2009–2010 (w %)

Wyszczególnienie	Rok	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Grunty związane z działalnością gospodarczą	2009	90,5	87,8	85,1
	2010	89,6	87,0	84,4
Grunty pod jeziorami i zbiornikami	2009	95,1	95,9	93,8
	2010	94,3	95,0	93,3
Pozostałe grunty	2009	64,9	54,1	51,4
	2010	66,7	53,8	53,8
Budynki mieszkalne lub ich części	2009	88,7	85,5	77,4
	2010	87,7	83,1	76,9
Budynki lub ich części służące działalności gospodarczej	2009	91,5	85,6	80,5
	2010	90,6	84,5	79,8
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	2009	94,5	92,5	88,9
	2010	93,6	91,6	88,4
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	2009	93,8	95,5	91,5
	2010	93,0	94,5	91,1
Pozostałe budynki lub ich części	2009	85,8	72,0	64,6
	2010	85,2	70,9	64,0
Budowle	2009	100,0	100,0	100,0
	2010	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Wysokość stawek w opodatkowaniu nieruchomości w 2009r.* [2010]; *Preferencje podatkowe w Polsce* [2011].

Dla kategorii pozostałe budynki relatywnie wyższe stawki dotyczyły budynków o charakterze letniskowym i garaży wolnostojących, natomiast stawki

niższe od podstawowych dotyczyły tzw. budynków przydomowych, np. komórki, szopy, drewni, budynków przeznaczonych do chowu drobnego inwentarza, a także budynków pozostałych będących w posiadaniu emerytów, rencistów, osób które zrezygnowały z prowadzenia gospodarstwa rolnego w zamian za emeryturę lub rentę. W przypadku gruntów pozostałych gminy stosowały wyższe stawki dla gruntów letniskowych, a niższe dla gruntów zajętych przez budownictwo mieszkaniowe i drogi nieobjęte zwolnieniem ustawowym. Niższe od podstawowych stawki w opodatkowaniu budowli dotyczyły przede wszystkim budowli związanych ze świadczeniem usług komunalnych (zaopatrzenie w wodę, ciepło, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dystrybucja gazu, składowanie odpadów, dystrybucja energii elektrycznej), a także budowli związanych ze świadczeniem usług sportowo-rekreacyjnych (stadiony, wyciągi narciarskie, pola golfowe, rynny snowboardowe).

Tabela 4. Udział gmin różnicujących stawki w podatku od nieruchomości w liczbie gmin ogółem, wg przedmiotów opodatkowania (w %) w latach 2009 i 2012

Rodzaj przedmiotu opodatkowania	Rok	Gminy ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Grunty związane z działalnością gospodarczą	2009	5,4	6,9	9,0	3,8
	2012	4,4	7,8	5,8	3,1
Grunty pod jeziorami i zbiornikami	2009	0,1	0,0	0,2	0,1
	2012	0,0	0,0	0,0	0,1
Pozostałe grunty	2009	18,3	12,1	24,1	17,3
	2012	16,3	9,2	21,3	15,8
Budynki mieszkalne lub ich części	2009	2,2	3,9	3,6	1,3
	2012	1,4	2,9	1,7	1,0
Budynki lub ich części służące działalności gospodarczej	2009	10,5	18,6	15,2	7,2
	2012	7,9	15,7	12,1	4,8
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	2009	0,2	0,0	0,3	0,2
	2012	0,1	0,0	0,0	0,2
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	2009	0,5	2,0	0,5	0,2
	2012	0,3	1,0	0,3	0,2
Pozostałe budynki lub ich części	2009	36,4	40,2	49,3	31,0
	2012	32,3	34,3	43,2	27,7
Budowle	2009	11,9	12,1	20,5	8,6
	2012	12,2	11,8	19,3	9,5

Źródło: jak pod tabelą 3 oraz *Preferencje podatkowe w Polsce* [2013].

Z kolei w opodatkowaniu budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej podstawowym kryterium różnicowania stawek był rodzaj prowadzonej działalności. Najczęściej gminy wyodrębniały relatywnie niższe stawki w opodatkowaniu nieruchomości związanych z turystyką

i agroturystyką (baza noclegowa), sportem i rekreacją (parki rozrywki, ogrody zoologiczne, kina), świadczeniem usług zdrowotnych, rzemiosłem i usługami na rzecz ludności (szewstwo, krawiectwo, zegarmistrzostwo, stolarstwo), w tym także usługami na rzecz rolnictwa (magazyny rolnicze, obrót nawozami, skup płodów rolnych, garażowanie sprzętu rolniczego) i usługi komunalne, gastronomią, w tym także żywieniem dzieci i młodzieży szkolnej. Natomiast takie działalności jak: usługi bankowe, telekomunikacyjne, ubezpieczeniowe, notarialne, stacje paliw, a także działalność taką jak: wydobywanie kopaliny, produkcję wód mineralnych lub ogólnie produkcję przemysłową, objęto stawkowo wyższą stawką. Warto podkreślić, iż innym kryterium różnicowania stawek opodatkowania nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej były preferencyjne stawki stosowane w opodatkowaniu działalności nowouruchomionej lub działalności oddziałującej na ograniczenie bezrobocia.

Tabela 5. Udział średnich stawek podatku od nieruchomości w stawce maksymalnej podatku w gminach, które różnicowały stawki w 2012 r. (w %)

Wyszczególnienie	Gminy ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Gruntys związane z działalnością gospodarczą	85,7	90,5	86,9	84,5
Gruntys pod jeziorami i zbiornikami	94,7	94,9	95,8	94,2
Pozostałe gruntys	60,5	69,8	58,1	58,1
Budynki mieszkalne lub ich części	80,0	88,6	84,3	77,1
Budynki lub ich części służące działalności gospodarczej	82,8	91,0	85,0	80,6
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	90,9	93,8	92,5	89,6
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	93,3	94,4	95,5	92,6
Pozostałe budynki lub ich części	69,4	85,5	72,4	65,8
Budowle	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: na podstawie *Preferencje podatkowe w Polsce* [2013].

W tab. 5 zaprezentowano szczegółowe informacje na temat średnich stawek podatku w gminach, które je różnicowały w 2012 r. W większości przypadków najwyższe stawki podatku uchwały gminy miejskie. Wyjątkiem są jedynie mające mniejsze znaczenie fiskalne stawki dla gruntów pod jeziorami i zbiornikami oraz dla budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, których średnia wysokość była wyższa w gminach miejsko-wiejskich. Można zatem uznać, iż mimo różnicowania stawek w podatku, w większości gmin średnie stawki nie odbiegały aż tak bardzo od stawek maksymalnych. Wysokość średnich stawek dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania

najbliższa maksymalnej wysokości stawek była w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu. Co prawda w dwóch przypadkach (pozostałe grunty i pozostałe budynki) różnica między nimi a wysokością stawek maksymalnych była większa, ale i tak obniżka ta nie była tak znaczna, jak ta stosowana w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Korzystanie przez gminy z narzędzi, których działanie polega na świadomej rezygnacji z części potencjalnych dochodów budżetowych może przyczynić się do pobudzenia aktywności lokalnych przedsiębiorstw i przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych. Pozytywnie należy ocenić fakt, że wartość utraconych dochodów z tytułu stosowania niższych stawek podatku jest zdecydowanie większa niż wartość utraconych dochodów z tytułu udzielania pozostałych preferencji podatkowych. Świadczy to o tym, że gminy w większym stopniu stosują politykę wsparcia systemowego niż indywidualnego. W wyniku wykorzystania przez rady gmin możliwości zmniejszania opodatkowania w podatku od nieruchomości, wysokość utraconych dochodów nie przekraczała na ogół 1/5 dochodów wykonanych (tab. 6). Wśród stosowanych preferencji w całym okresie dominujące znaczenie miały obniżki stawek podatkowych. Obniżanie górnych stawek podatku stanowiło w badanym okresie średnio ubytek dochodów o 12,4%. Obserwując znaczenie pozostałych instrumentów władztwa podatkowego, należy zauważyć, że w podatku od nieruchomości istnieje dużo przedmiotowych zwolnień ustawowych i prawdopodobnie dlatego gminy nie decydowały się na stosowanie kolejnych. A zatem wartość fiskalnego wsparcia nie stanowi dużego obciążenia dla budżetu gminnego, ponieważ skutki udzielanych ulg i zwolnień średnio nieznacznie przekroczyły 6% dochodów ogółem z podatku od nieruchomości. Uzupełniając spostrzeżenia na temat dochodów osiąganych z tytułu podatku od nieruchomości przez gminy, należy stwierdzić, że ich dynamika wzrostowa (2009 r. – 105,5%, 2010 r. – 106,6%, 2011 r. – 107,5%, 2012 r. – 108,3%) była rezultatem wpływu zarówno czynników egzogenicznych (konstrukcja podstawy opodatkowania oparta na powierzchni nieruchomości, sposób aktualizacji stawek maksymalnych), jak i endogenicznych (sposób prowadzenia polityki dochodowej gmin). Koncentrując uwagę na czynnikach wewnętrznych, można przyjąć że ze względu na wielokierunkowy zakres oddziaływania narzędzi podatkowych, trudno jest jednoznacznie ocenić ich skuteczność. Tym bardziej, że stymulacyjna funkcja podatków lokalnych wymaga właściwej korelacji pomiędzy lokalną polityką podatkową a polityką państwa w zakresie podatków. Dlatego też większe znaczenie należy przypisać polityce podatkowej gmin o nastawieniu fiskalnym, polegającej na systematycznym podwyższaniu stawek podatkowych do poziomu zbliżonego do maksymalnego, ze względu na niekorzystne wahania koniunktury gospodarczej i konieczność poszukiwania dodatkowych dochodów budżetowych.

Tabela 6. Skutki finansowe wykorzystania narzędzi władztwa podatkowego w podatku od nieruchomości w latach 2008–2012 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
Wpływy z podatku od nieruchomości	13447,4	14190,0	15122,1	16253,1	17602,7
Kwota utraconych dochodów, w tym:	2357,5	2630,4	3048,5	3124,6	3069,1
– obniżenie górnych stawek	1569,1	1713,1	1938,3	2199,7	2100,8
– ulgi i inne	788,4	917,3	1110,2	924,9	968,3
Utracone dochody/dochody z podatku od nieruchomości (w %)	17,5	18,5	20,2	19,2	17,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2008, 2009, 2010, 2011, 2012*, Rada Ministrów, Warszawa.

Interesujące wydaje się także zbadanie zależności między skłonnością gmin do stosowania instrumentów polityki podatkowej a rodzajem gminy. W gminach mających status miasta na prawach powiatu władztwo podatkowe wykorzystywane jest w znacznie mniejszym stopniu niż w pozostałych rodzajach gmin. Na przykład w jednostkach tych wartość udzielonego wsparcia ogółem w 2012 r. nie przekroczyła 7% wpływów z podatku od nieruchomości. W odróżnieniu od miast na prawach powiatu, w pozostałych gminach skutki obniżenia górnych stawek oraz udzielanych ulg i zwolnień przekraczały poziom dwucyfrowy (w gminach wiejskich nawet ponad 30%). A zatem w dużych miastach, dysponujących pokaźną bazą podatkową (typu mieszkaniowego, handlowego, przemysłowego), skutki decyzji podatkowych miały zdecydowanie mniejsze znaczenie niż w pozostałych gminach. Wskazując przyczyny widocznego zróżnicowania polityki podatkowej gmin, warto powołać się na niektóre badania [Swianiewicz, 1996], z których wynika, że w małych gminach (o charakterze wiejskim lub miejsko-wiejskim), aktywna polityka podatkowa może być wynikiem silnej bezpośredniej presji społeczności lokalnych, oczekujących niższego opodatkowania. Przedstawiciele rad gmin mogą w ten sposób przypodobać się wyborcom w przypadku rywalizacji w walce o władzę w gminie. W ośrodkach miejskich, charakteryzujących się większą anonimowością relacji władza-obywatel, w których frekwencja wyborcza jest wyższa, czynniki te nie odgrywają już takiej roli. W tego typu analizach nie powinno się jednak pomijać wpływu takich czynników, jak: aktywność, kreatywność i kompetencje lokalnych decydentów.

Postulat sprawiedliwości podatkowej w podatkach od nieruchomości

Zakładając, że sprawiedliwość podatku kojarzona jest z powszechnością i relatywną równością, pojawia się potrzeba ustalenia rozkładu obciążeń podatkami majątkowymi poszczególnych grup podatników. W części dotyczącej funkcji fiskalnej stwierdzono, że jedną z ważniejszych przyczyn struktury

wpływów z podatku od nieruchomości była duża rozpiętość stawek podatku. W rozważaniach o obciążeniu podatkami majątkowymi nie można pominąć faktu dużej rozpiętości stawek w aspekcie właśnie sprawiedliwości podatkowej (tab. 7).

Tabela 7. Porównanie wysokości kwotowych stawek w podatku od nieruchomości w latach 2008–2012^a

Przedmiot opodatkowania	Stawka od 1 m ² powierzchni (w zł)	Krotność danej stawki w stosunku do stawki opodatkowania przedmiotów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej
Grunty związane z działalnością gospodarczą	0,77	1,0
Grunty pod jeziorami i zbiornikami	0,000403	1910,7
Pozostałe grunty	0,39	1,98
Budynki mieszkalne lub ich części	0,65	31,5
Budynki lub ich części służące działalności gospodarczej	20,50	1,0
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	9,55	2,1
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	4,15	4,9
Pozostałe budynki lub ich części	6,86	3,0

^a Górne granice stawek podatku od nieruchomości obliczono jako średnią arytmetyczną za okres pięciu wskazanych lat. Krotność danej stawki w stosunku do stawki opodatkowania przedmiotów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej obliczono w następujący sposób: w przypadku gruntów punktem odniesienia była stawka przewidziana dla gruntów zajętych pod działalność gospodarczą, natomiast w przypadku budynków – stawka przyjęta dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o wysokości stawek w podatku od nieruchomości w latach 2008–2012, ogłaszanych w Obwieszczeniach Ministra Finansów.

Łatwo dostrzec dużą dysproporcję w ciężarze podatkowym. Maksymalne stawki dla nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe są blisko 32-krotnie (budynki) oraz 2-krotnie (grunty) niższe niż dla nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Stawki, przede wszystkim od budynków mieszkalnych, są więc zupełnie symboliczne. Oznacza to, że system opodatkowania nieruchomości charakteryzuje się wyraźnie preferencyjnym obciążeniem nieruchomości mieszkalnych. Przyjęta konstrukcja przedmiotu i podstawy opodatkowania jednoznacznie rozstrzyga, że mamy do czynienia wyłącznie z majątkowym charakterem podatku. Trudno więc zgodzić się z wysuwanymi argumentami mającymi uzasadnić wyższe obciążenie nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej tym, że przynoszą one większe profity niż pozostałe kategorie nieruchomości. Przyjmijmy więc, że omawiane regulacje nie będą mogły zostać uznane za

pozytywny przykład regulacji prawnych poprawiających sytuację materialną określonej grupy podatników. Preferencyjne stawki podatku w przypadku budynku mieszkalnego umożliwiają zmniejszenie udziału podatków majątkowych w łącznych obciążeniach podatkowych gospodarstw domowych. Co prawda przypomina to działanie, w którym społeczna funkcja podatków realizowana jest przez rezygnację administracji samorządu terytorialnego z części swoich dochodów podatkowych na rzecz wybranej grupy podatników, jednak bardziej widoczna jest tu niesprawiedliwość społeczna. Powierzchniowy system opodatkowania nieruchomości uniemożliwia przecież różnicowanie wysokości ciężarów podatkowych w zależności od rodzaju i wartości posiadanego przez podatnika majątku. Przyjęty przez ustawodawcę system kwotowych stawek podatku nie uwzględnia zaś zdolności płatniczej podatnika. W tej sytuacji właściciele nieruchomości o niższej wartości rynkowej płacą taki sam podatek, jak posiadacze nieruchomości z dużo lepszymi warunkami lokalowymi. Wszystko to sprawia, że w przypadku odniesienia obliczonej, na podstawie tak przyjętego systemu stawek podatkowych, kwoty podatku do wartości nieruchomości zauważalny jest efekt regresywności podatku od nieruchomości.

Dysproporcje w wysokości obciążeń podatkowych widoczne są także między poszczególnymi podatkami od posiadanych nieruchomości. Pewnym przybliżeniem tej problematyki wydaje się porównanie ustawowych stawek podatku rolnego obowiązujących w latach 2008–2012 z maksymalnymi, najwyższymi stawkami podatku od nieruchomości w przypadku gruntów komercyjnych (tab. 8). Opodatkowanie gospodarstw rolnych oraz pozostałych gruntów rolnych jest kilkudziesięciokrotnie niższe niż komercyjnych nieruchomości gruntowych, co wynika m.in. ze specyficznego mechanizmu ustalania wielkości podstawy opodatkowania dla gruntów gospodarstw rolnych. Użytki rolne przeliczane są na hektary przeliczeniowe przy wykorzystaniu współczynników, które zdaniem zwolenników takiego rozwiązania oddają różnice w „jakości (potencjalnej produktywności ziemi)”. Szczególne traktowanie działalności rolniczej w zakresie podatków powinno mieć jednak przekonywujące uzasadnienie. Ze względu na jej specyfikę (podatność na niszczące działanie sił przyrody i narażenie na działanie niekorzystnych zdarzeń losowych) – co sprawia, że nie poddaje się ono w pełni regułom gospodarki rynkowej – a także szczególne znaczenie społeczno-gospodarcze wskazane jest zastosowanie specyficznych rozwiązań podatkowych. Współczesna działalność rolnicza wykorzystuje jednak nierzadko nowoczesne technologie produkcji rolnej, co powoduje, że zmniejsza się znaczenie ziemi. Poza tym ziemia nie zawsze jest wykorzystywana jako czynnik wytwórczy do produkcji artykułów rolno-spożywczych. Należy również dodać, że podatek rolny stanowi jedyne obciążenie właścicieli gospodarstw rolnych, ich dochody bowiem nie zostały objęte powszechnym podatkiem dochodowym. Tak więc rolnicy prowadzący gospodarstwa silnie ekonomicznie odnoszą dodatkowe korzyści z tytułu obciążenia relatywnie niskim podatkiem rolnym, w relacji do wygenerowanych dochodów.

Tabela 8. Porównanie wysokości kwotowych stawek zastosowanych w przypadku gruntów rolnych oraz gruntów komercyjnych w latach 2008–2012

Kategoria nieruchomości gruntowej	Stawka od 1 m ² powierzchni (w zł)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Grunty gospodarstw rolnych	0,0146	0,014	0,0085	0,0094	0,019
Pozostałe grunty rolne	0,0291	0,0279	0,0171	0,0188	0,0371
Grunty związane z działalnością gospodarczą	0,71	0,74	0,77	0,80	0,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych jak pod tabelą 7 oraz danych GUS w zakresie średnich cen skupu żyta.

Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzona teoretyczno-empiryczna analiza powierzchniowego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce umożliwiła sformułowanie następujących wniosków:

1. W literaturze istnieje spór na temat efektów ekonomiczno-społecznych podatku od nieruchomości. Można stwierdzić, że mimo braku zgody na wiele tematów, zaprezentowane podejścia (perspektywa nowa i perspektywa korzyści) mają dużą wartość. Należałoby więc przyjąć, że mamy do czynienia z podatkiem, o którym nie można powiedzieć, że jest czystym podatkiem od korzyści, ponieważ właściciele nieruchomości, ulepszając je zostaną obciążeni wyższym podatkiem, a tym samym zniechęceni do jakichkolwiek inwestycji. Jednocześnie, korzyści wynikające z realizowanych na poziomie lokalnym programów społeczno-gospodarczych odzwierciedlają się w wartości lokalnych nieruchomości.

2. W teorii i praktyce możliwe są dwie podstawowe koncepcje tworzenia systemu opodatkowania nieruchomości: bazujące na wartości nieruchomości określonej w katastrze oraz systemy, w których podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia nieruchomości. Międzynarodowe doświadczenia związane z podatkiem *ad valorem* potwierdzają jednak, że – z punktu widzenia sprawiedliwości i efektywności – to właśnie dzięki tej formule zdecydowanie lepiej niż w przypadku formuły powierzchniowej, realizowane są cele i zadania stawiane przed systemem opodatkowania nieruchomości. Analiza ilościowego systemu opodatkowania pozwoliła na wskazanie jego zalet i wad. Otóż podatki od powierzchni, w przeciwieństwie do podatków od wartości są mniej sprawiedliwe (ze względu na brak możliwości uwzględnienia zużycia budynków, ich wyposażenia, miejsca położenia, a w przypadku gruntów – ich klasy) oraz mniej efektywne (ze względu na: zdecydowanie mniejsze możliwości wpływania na racjonalne przekształcenia w strukturze przestrzennej miast, a także nieefektywne wykorzystanie nieruchomości; mniej korzystne oddziaływanie na samorządowe finanse). Do zalet systemu powierzchniowego należy zaliczyć przede wszystkim niższe koszty dla podatników i fiskusa oraz mniej skomplikowane procedury obliczeniowe.

3. Podatek od nieruchomości jest postrzegany w większości krajów jako ważne źródło finansowania samorządu lokalnego. Istotne jest jednak, czy wysokość podatku jest zależna od powierzchni, czy też wartości nieruchomości. Słabości konstrukcyjne stosowanych w Polsce podatków związanych z nieruchomościami wpływają jednak na ograniczenie nie tylko ich potencjału fiskalnego, ale także przydatności jako instrumentu kształtowania efektywnej polityki przestrzennej i lokalnego rozwoju gospodarczego. Dla gmin zasadniczym problemem wynikającym z ekstensywności systemu opodatkowania nieruchomości jest ograniczenie wzrostu ich dochodów. Analizując skalę dochodów gromadzonych za pośrednictwem podatku od nieruchomości, ocenia się je z reguły jako niewystarczające. W konsekwencji ten niedostatecznie wydajny system zasileń przyczynia się do ograniczenia aktywności inwestycyjnej gmin.

4. W obowiązującym aktualnie anachronicznym, powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości, czynnikiem przesądzającym o wielkości wpływów jest wysokość przyjętych stawek. Ich bardzo duża rozpiętość powoduje jednak nieproporcjonalne rozłożenie ciężarów podatkowych. Maksymalne stawki podatku od nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe są ponad 31-krotnie (budynki) oraz 2-krotnie (grunty) niższe niż dla nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Tak wyraźne uprzywilejowanie określonej grupy podatników jest nie do zaakceptowania, powoduje bowiem zmniejszenie poczucia społecznej sprawiedliwości. Nadmierne obciążenie nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wpływając hamująco na rozwój przedsiębiorczości, jest także niekorzystne dla gospodarki kraju.

5. Z przeprowadzonych analiz wynika, że w obowiązującym w Polsce powierzchniowym modelu, władze lokalne w niewielkim stopniu mogą kształtować konstrukcję podatku od nieruchomości do oddziaływania na wielkość ich wpływów oraz przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Skala wykorzystania nielicznych narzędzi lokalnej polityki podatkowej jest niewielka. Jednakże w warunkach kryzysowych i pogarszającego się potencjału dochodowego, potrzeby finansowe gmin wynikające z nałożonych zadań są duże.

Wnioski płynące z analizy funkcji wypełnianych przez podatki od majątku nieruchomego w Polsce powinny zmierzać do realizacji modelu docelowego, pozbawionego dysfunkcji i negatywnych skutków ubocznych. Właściwym rozwiązaniem byłoby stworzenie wydajnego podatku od nieruchomości opartego na wartości. Koncepcja wprowadzenia takiego podatku – postulowana od ponad 20 lat – to nie tylko kwestia dostosowania polskiego systemu podatkowego do rozwiązań funkcjonujących w rozwiniętych państwach europejskich, ale także istotny element usprawnienia systemu finansów samorządowych. Zastąpienie trzech obecnie istniejących podatków od nieruchomości (także rolnego i leśnego) jednym – podatkiem *ad valorem*, doprowadziłoby nie tylko do poprawy sytuacji w zakresie wydajności podatków lokalnych, ale także właściwego wypełniania zasady sprawiedliwości podatkowej oraz powszechności opodatkowania. Podejmując próby skonstruowania optymalnego systemu

podatkowego nie można przecież pomijać koncepcji optymalizacji bazy podatkowej. System opodatkowania oparty na wartości nieruchomości stwarza większe możliwości jej skutecznego wykorzystania przy budowie systemu podatkowego. W takiej sytuacji większą bazę powinny stanowić wszystkie opisane i zarejestrowane w katastrze nieruchomości. Wskazane rozwiązanie może sprawić, że nieruchomości gospodarcze nie będą obciążone podatkiem w stopniu zdecydowanie wyższym niż nieruchomości mieszkaniowe.

Można jednak przypuszczać, że wprowadzenie bardziej wydajnego podatku i pozostawienie bez zmian pozostałych elementów systemu podatkowego będzie skutkowało znacznym fiskalizmem (przede wszystkim dla właścicieli nieruchomości mieszkalnych). Nie można zapominać, że zmiany w którymkolwiek podatku nie mogą abstrahować od całego systemu podatkowego. Oznacza to, że nałożenie podatku od wartości nieruchomości musi iść w parze ze zmniejszeniem fiskalnego obciążenia w ramach innych podatków (przede wszystkim dochodowych) obciążających osoby fizyczne i prawne.

Bibliografia

- Boadway R., Kitchen H. [1999], *Canadian Tax Policy*, wyd. 3, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- Dziemianowicz R.I. [2007], *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Etel L. [1998], *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok.
- Etel L. [2011], *20 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – kilka refleksji*, Przegląd Podatkowy, nr 4(240), Warszawa.
- Felis P. [2012], *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Felis P. [2013] *Konsekwencje reformy systemu podatków od nieruchomości w Polsce*, w: *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce*, red. J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak, J. Fila, Difin, Warszawa.
- Felis P. [2014], *Theoretical Concepts of Property Tax, an Essential Source of Local Government Revenue in Europe*, "Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development, Scientific Journal", vol. 36, no. 4.
- Gajl N. [1996], *Modele podatkowe. Podatki majątkowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Grądalski F. [2003], *Wstęp do teorii opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Grądalski F. [2006], *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Hamilton B.W. [1975], *Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments*, "Urban Studies", no. 12.
- Hanusz A. [1996], *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce na przykładzie podatków gruntowego i rolnego*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

- Kitchen H. [2005], *Property Taxation: Issues in Implementation*, Queen's University, "Working Paper", no. 3.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. [2007], *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mieszkowski P. [1972], *The Property Tax: An Excise or Profits Tax*, "Journal of Public Economics", no. 1.
- OECD [2013], *Revenue Statistics 1965–2012*, www.oecd.org
- Piotrowska-Marczak K. [1997], *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Podstawka M. [1995], *Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, GUS, Warszawa, www.stat.gov.pl
- Poniatowicz M. [2011], *Nieruchomość jako źródło dochodów własnych gminy z uwzględnieniem możliwości oddziaływania władz samorządowych na ich wielkość*, w: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Preferencje podatkowe w Polsce* [2011], nr 2 MF, Warszawa.
- Preferencje podatkowe w Polsce* [2013], nr 4, MF, Warszawa.
- Slack E. [2010], *The Property Tax...in Theory and Practice*, IMFG Working Paper 02, Toronto.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013*, Rada Ministrów, Warszawa.
- Stiglitz J.E. [2004], *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Swianiewicz P. [1996], *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, „Transformacja Gospodarki”, nr 73, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Swianiewicz P. [2004], *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa.
- Tiebout C.M. [1956], *A Pure Theory of Local Expenditure*, "Journal of Political Economy", vol. 64.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. DzU 2010, nr 95, poz. 613 z późn. zm.).
- Wójtowicz K. [2006], *Analiza potencjalnych skutków reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*, w: *Finanse publiczne*, red. A. Pomorska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Wójtowicz K. [2007], *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Wysokość stawek w opodatkowaniu nieruchomości w 2009 r.* [2010], MF, Warszawa.
- Zodrow G.R., Mieszkowski P. [1986], *The New View of the Property Tax: A Reformulation*, "Regional Science and Urban Economics", vol. 16.
- Zodrow G.R. [2007], *The Property Tax Incidence Debate and the Mix of State and Local Finance of Local Public Expenditures*, "CES-ifo Economic Studies", vol. 53.

THE AREA-BASED PROPERTY TAX SYSTEM AND ITS FISCAL AND SOCIAL FUNCTIONS: EVIDENCE FROM POLISH MUNICIPALITIES

Summary

The article evaluates the area-based property tax system in Poland in terms of its macro-economic fiscal effectiveness and social function. The author analyzes what this tax system means to taxpayers and public finances.

The author uses several research methods, including descriptive statistics, literature review, and legal analysis combined with a descriptive and comparative study of property tax systems.

The article concludes that the Polish property tax system is in need of radical reform. According to the author, it is outdated and inflexible and does a poor job meeting its fiscal and non-fiscal objectives. Felis recommends that a new, more efficient property tax system be introduced, one that would help achieve the social objectives of municipalities, while being fair and acceptable for taxpayers. The best solution would be a system based on the value of property, Felis says. When building such a system, he adds, it is important to take into consideration municipality incomes and the relationship between national and local taxes.

Keywords: municipality incomes, local tax, real estate tax, area-based and value-based property tax systems

JEL classification codes: H21, H24, H71, K34
