

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Elwira Pindyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: elwira.pindyk@gmail.com

PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW A ROZWÓJ GMINY

Streszczenie: W niniejszym opracowaniu przedstawiono podatek od nieruchomości jako źródło dochodów i jeden z czynników rozwoju gminy. Analizę przeprowadzono na przykładzie dwóch miejscowości województwa dolnośląskiego, tj. Piechowice i Świerzawy. W artykule porównano strukturę podatku w budżecie ogółem gminy oraz w podziale na osoby fizyczne i prawne. Z uwagi na zmiany zasad opodatkowania w Polsce zaprezentowano także pojęcie podatku katastralnego. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w każdej z gmin podatek od nieruchomości stanowi inny poziom dochodów gminy, a to znajduje odbicie w realizowanej przez nie polityce rozwoju gminy. W przypadku gminy Świerzawa podatek od nieruchomości stanowi istotne narzędzie polityki proinwestycyjnej i czynnik rozwoju gminy. Z kolei w gminie Piechowice, gdzie udział podatku jest znaczny, wykorzystanie badanego podatku jako czynnika rozwoju gminy jest znikome.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, podatek katastralny, nieruchomość, gmina.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.17

1. Wstęp

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku wiele krajów członkowskich wprowadziło podatek katastralny. W Polsce zamiast podatku katastralnego obowiązuje podatek od nieruchomości. Ze względu na dużą wagę wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce należałoby najpierw zbadać funkcjonowanie podatku od nieruchomości w budżecie gmin. Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia podatku od nieruchomości dla dochodów budżetu gminy oraz wykorzystanie tego podatku jako jednego z elementów rozwoju gminy na wybranych przykładach. Do analizy wybrano dwie miejscowości województwa dolnośląskiego, tj. miasto Piechowice oraz miasto i gminę Świerzawa. Są one podobne pod względem terytorialnym oraz liczby mieszkańców, leżą w odległości około 35 kilometrów od siebie i mają zbliżone uwarunkowania gospodarcze. Przybliżono także pojęcie podatku katastralnego i zaprezentowano jego formy. Z przeprowadzonej analizy wynika, że podatek

od nieruchomości ma kluczowe znaczenie dla budżetu miasta Piechowice i gmina nie wykorzystuje badanego podatku jako narzędzia proinwestycyjnego. Natomiast w przypadku Urzędu Miasta i Gminy Świerzawa stanowi on nieznaczną część budżetu i jest traktowany jako ważny czynnik stymulujący rozwój gminy.

Do realizacji celu zastosowano następujące metody: analizę porównawczą, wywiad bezpośredni, prostą analizę statystyczną oraz krytyczną analizę literatury przedmiotu. Badany zakres czasowy obejmował lata 2008-2012.

2. Podatek od nieruchomości jako źródło dochodu gminy

System podatkowy jest to zbiór różnych rodzajów podatków, tworzących pewną logiczną całość pod względem prawnym i ekonomicznym, które obowiązują na obszarze danego kraju [Szewczuk 2003, s. 395]. Ich ogniwa tworzą strukturę systemu podatkowego.

Podatki możemy pogrupować, stosując różne kryteria. W teorii opodatkowania mowa jest o następujących sposobach ich klasyfikacji: pierwszy uwzględnia miejsce poboru podatku w ruchu określonych dochodów i wydatków, drugi – sposoby kwantyfikacji podstawy opodatkowania (podatki od ilości wartości), trzeci wykazuje związek pomiędzy podstawą opodatkowania a jednoznacznie określoną cechą podmiotu opodatkowania (podatki pośrednie i bezpośrednie), czwarty uwzględnia zależność między podatnikiem a procesem powstania nowej wartości (podatki od wartości dodanej i od czynności cywilnoprawnych), ostatni opisuje formalnoprawny status podmiotu opodatkowania i zakres terytorialny (podatki od osób fizycznych i prawnych oraz podatki centralne i lokalne) [Grądalski 2004, s. 95].

Będący przedmiotem analizy podatek od nieruchomości jest jednym z podatków lokalnych zasilających gminę i stanowiących znaczny udział w dochodach własnych wielu polskich gmin. Może on być także wykorzystywany jako czynnik stymulujący rozwój gminy.

Dochodami własnymi gminy nazywa się wszystkie dochody, których źródłem nie jest budżet państwa. Do tej zróżnicowanej grupy zaliczamy: podatki przyznane gminom jako dochody własne, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, opłaty przyznane gminom jako ich dochody własne, dochody z majątku gmin oraz inne dochody należne gminom na podstawie odrębnych przepisów [Misig 2004, s. 34].

Podatki lokalne są więc jedną z grup podatków, które stanowią źródło dochodu gminy. Zaliczamy do nich także: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psów, podatek od spadku i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnych.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają: grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części, związane z prowadzeniem działalności gospodarczej [Ustawa z 12 stycznia 1991].

Do podmiotów, które zobowiązane są do zapłaty podatku od nieruchomości, zaliczamy: właścicieli, użytkowników wieczystych, a także samoistnych posiadaczy. Podatnicy podatku od nieruchomości są obowiązani składać organowi podatkowemu, właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, sporządzone na formularzach deklaracje według ustalonego wzoru. Osoby fizyczne przekazują informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych, natomiast osoby prawne i jednostki organizacyjne, w tym nieposiadające osobowości prawnej, składają deklaracje na podatek od nieruchomości.

Obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów o podatkach i opłatach lokalnych – art. 6 ust. 10 ustawy (zarówno ustawowych, jak i wprowadzonych uchwałą rady gminy).

Za najważniejszy podatek lokalny uznaje się podatek od nieruchomości. Opodatkowaniem nim podlegają budynki i ich części, budowle i ich części niezwiązane z działalnością rolniczą i leśną, a także grunty. Stawka tego podatku jest ustalana przez Radę Gminy (musi ona uwzględniać maksymalne stawki ustalone w rozporządzeniu Ministra Finansów). Jego wysokość ustalana jest dla metra kwadratowego powierzchni użytkowych budynku i powierzchni gruntu. Terminy i sposoby płatności podatku od nieruchomości są następujące:

- osoby fizyczne – w 4 ratach – do 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego.
- osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – w okresach miesięcznych do 15. dnia każdego miesiąca.

Warto też zwrócić uwagę na dochody gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, które stanowią własność lub zostały oddane w użytkowanie wieczyste innym podmiotom. Zaliczamy do nich: opłatę adiacencką, wynikającą ze wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału bądź spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, oraz rentę planistyczną związaną ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przeznaczenia w uchwalonym planie zagospodarowania przestrzennego (np. w poprzednim planie działka była przeznaczona na cele rolne, a w obecnym planie jest działką budowlaną). Maksymalna stawka wynosi 30% od przyrostu wartości. Wymienione opłaty są to dochody gminy, które występują okresowo, natomiast renta planistyczna może obowiązywać przez okres 5 lat od dnia wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego danej gminy.

Spośród wymienionych powyżej podatków największy udział w budżecie gminy ma często podatek od nieruchomości. Obowiązujące w Polsce rozwiązanie w zakresie podatku od nieruchomości przyjmuje za podstawę opodatkowania powierzchnię nieruchomości [Wierzycka 1999, s. 28]. Nie ma natomiast znaczenia, jaka jest wartość tej nieruchomości oraz gdzie się ona znajduje. Tym samym właściciel mieszkania w Jeleniej Górze może mieć taką samą lub zbliżoną stawkę podatku za metr kwadratowy jak właściciel mieszkania w Warszawie.

Zdolność kreacji dochodów własnych gmin jest pochodną możliwości i umiejętności wykorzystania lokalnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Powodzenie stosowania takich instrumentów zależy od: potencjału endogenicznych zasobów gminy, korzyści lokalizacyjnych, struktury funkcjonalnej – decydującej o skali i strukturze relacji z otoczeniem gminy, a także od społeczności lokalnych oraz kompetencji i kreatywności lokalnych władz samorządowych [Brol 2006, s. 179].

Podkreślić należy, że każda gmina może wpływać na wysokość uzyskiwanych dochodów z nieruchomości. Może się to odbywać dwutorowo. Po pierwsze – w sposób bezpośredni, co oznacza, że gminy decydują o warunkach sprzedaży, najmu i dzierżawy oraz oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, a także ustalając stawki podatku od nieruchomości, opłat adiacenckich i rent planistycznych. Po drugie – w sposób pośredni, czyli stosując politykę przestrzenną, ustalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w wyniku których ustala się plan zagospodarowania przestrzennego gminy [Cymeran, Cymeran 2001, s. 35].

Czynnikami, które powodują różnice wpływów z podatków od nieruchomości do gminy, są przede wszystkim wielkość terytorialna konkretnej gminy, liczba jej mieszkańców oraz liczba firm działających na jej terytorium. Istotne znaczenie mają także polityka rozwojowa danej gminy oraz polityka przestrzenna, jak też działania proinwestycyjne.

W ramach kształtowania się i prowadzenia polityki przestrzennej, jako zadania własnego obejmującego obszar zamieszkiwany przez gminną wspólnotę samorządową, organ uchwałodawczy województwa uchwała plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu w granicach swojej administracyjnej właściwości. Odpowiednio do potrzeb i celów opracowań planistycznych przeprowadza analizy i studia oraz opracowuje koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego, określając przy tym uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju województwa oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. Ponadto obligatoryjnie uwzględnia ustalenia strategii rozwoju województwa, koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym [Pęchorzewski 2013, s. 73].

Istotnym elementem kształtowania wpływów do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości są także specjalne strefy ekonomiczne (SSE). Specjalną strefą ekonomiczną jest wyodrębniona, niezamieszкана część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą o SSE. Celem ich tworzenia jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego wyznaczonych terenów poprzez: rozwój określonych dziedzin gospodarki, rozwój technologiczny i techniczny, rozwój eksportu, tworzenie nowych miejsc pracy, zagospodarowanie istniejącej infrastruktury i majątku [Ustawa z 20

października 1994]. Dzięki utworzeniu takiej strefy w danej gminie przedsiębiorstwa zaczynają inwestować. Gminy mogą na terenie SSE wprowadzać preferencyjne warunki opodatkowania nieruchomości, co wywoła uszczuplenie dochodów gminy, lecz warto dodać, iż dla gminy funkcjonowanie SSE oznacza zwiększony dochód z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Podkreślić należy, iż po wejściu Polski do Unii Europejskiej firmy działające w SSE nie mają już prawa do pełnych zwolnień z podatków dochodowych. Ich zwolnienia są limitowane do wysokości współczynnika nasilenia pomocy publicznej, obowiązującego na danym obszarze.

3. Analiza dochodu podatku od nieruchomości w budżecie Urzędu Miasta Piechowice i Urzędu Miasta i Gminy Świerzawa za lata 2008-2012

W kolejnej części opracowania przedstawiono wpływ podatku od nieruchomości na budżet miasta i gminy oraz wykorzystanie tego podatku jako narzędzia rozwoju gminy. Nie bez przyczyny do analizy został wybrany Urząd Miasta w Piechowicach i Urząd Miasta i Gminy w Świerzawie. Piechowice to gmina miejska w powiecie jeleniogórskim w województwie dolnośląskim. Prawa miejskie Piechowice uzyskały dopiero w 1967 roku, przy czym sąsiednie wsie (Górzyniec, Michałowice, Pakoszów, Piastów i przejściowo Jagniątków) jako osiedla znalazły się w obrębie nowo powstałego miasta [Urząd Miasta Piechowice]. Na terenie Piechowic w 2012 roku zamieszkiwało 6565 osób, a jego zasięg terytorialny to 14 322 ha.

Miasto i gmina Świerzawa leży w województwie dolnośląskim, w powiecie zlotoryjskim. W skład gminy wchodzi ogółem 11 sołectw: Biegoszów, Dobków, Gozdno, Lubiechowa, Nowy Kościół, Podgórkki, Rzeszówek, Rząśnik, Stara Kraśnica, Sędziszowa, Sokołowice. Powstanie miasta datuje się na rok 1296 [Urząd Miasta i Gminy Świerzawa]. Powierzchnia miasta i gminy Świerzawa to ogółem 15 948 ha. W 2012 roku w całej gminie mieszkało 7814 osób, w tym 2432 osoby w samym mieście, a 5382 na terenie gminy.

Porównanie miejscowości na prawach miejskich (Piechowice), a także miejscowości, która posiada prawa gminno-miejskie (Świerzawa) pozwoli na lepsze zobrazowanie wpływu podatku od nieruchomości na strategię ich rozwoju.

Warto najpierw zwrócić uwagę na stosowanie stawek podatku od nieruchomości przez oba urzędy. Jak wynika z tabeli 1, miasto Piechowice przyjmowało swoje stawki podatku od budynków mieszkalnych na poziomie maksymalnych stawek wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów. Natomiast gmina Świerzawa ustalała stawki niższe (od 4 do 6 groszy mniej). Biorąc pod uwagę grunty pod budynkami, Piechowice przyjęły strategię, że będą one ustalane na poziomie niższym niż maksymalne stawki o około 16 groszy. Natomiast Świerzawa także przyjęła niższe stawki od maksymalnych, które wahały się między 13 a 16 groszy mniej.

Tabela 1. Stawki podatku od nieruchomości w Piechowicach i Świerzawie w latach 2008-2012 (zł)

Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Budynki mieszkalne					
Maksymalne stawki	0,59	0,62	0,65	0,67	0,70
Gmina Świerzawa	0,55	0,57	0,59	0,61	0,65
Gmina Piechowice	0,59	0,62	0,65	0,67	0,70
Grunty pod budynkami					
Maksymalne stawki	0,35	0,37	0,39	0,41	0,43
Gmina Świerzawa	0,22	0,24	0,25	0,26	0,28
Gmina Piechowice	0,19	0,21	0,23	0,25	0,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Urzędu Miasta i Gminy w Świerzawie oraz Urzędu Miasta w Piechowicach.

Warto podkreślić, iż stawka podatku od budynków mieszkalnych oraz stawka podatku od gruntów sukcesywnie co roku wzrasta. Są to przyrosty nieznaczne i mieszczące się w przedziale od 4% do 9%. Maksymalne stawki podatku ogłaszane w obwieszczeniach przez Ministra Finansów od budynków mieszkalnych wykazują tendencję wzrostową od 2 do 3 grosze z roku na rok. Gmina Świerzawa, ustalając swoje stawki podatku od budynków mieszkalnych, uchwała je na poziomie niższym niż podawane stawki maksymalne, natomiast gmina Piechowice ustala je na poziomie stawek maksymalnych. Biorąc jednak pod uwagę stawki podatku od gruntów pod budynkami, to w Piechowicach w latach 2008-2011 były one na poziomie niższym niż w Świerzawie.

Analizując strukturę procentową wpływów wszystkich podatków w latach 2008-2012 (por. tabela 2), warto zauważyć, że podatek od nieruchomości w Piechowicach ma znaczący wpływ na cały budżet gminy i wynosi około 30% wszystkich wpływów. Jak wynika z rozmowy przeprowadzonej z burmistrzem Piechowic W. Rudolfem, kluczowe znaczenie ma fakt, iż na terenie Piechowic działają dwie większe firmy generujące wpływy z podatku od nieruchomości. Są nimi Polcolorit oraz WEPA. Wycofanie się którejkolwiek z tych firmy mogłoby spowodować znaczny uszczerbek w budżecie Piechowic i doprowadzić do ogromnego deficytu.

Tabela 2. Udział proc. podatku od nieruchomości w przychodach budżetowych w latach 2008-2012

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
Gmina Świerzawa	11,25	10,30	11,97	11,97	10,90
Gmina Piechowice	30,72	31,53	28,53	29,18	34,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta i Gminy w Świerzawie i Urzędu Miasta w Piechowicach.

Z kolei w Świerzawie udział ten wynosił około 11% w badanym okresie. Gmina Świerzawa przyjęła politykę zwiększenia liczby nowo powstających przedsię-

biorstw na swoim terenie. Zastosowała ulgi związane z podatkiem od nieruchomości w przypadku nowo powstałych firm, co spowodowało przyrost zarówno tych jednostek, jak i nowych miejsc pracy. Uchwałą Rady Miasta i Gminy Świerzawa nr IX/44/2007 z dnia 29 czerwca 2007 roku w sprawie zwolnienia w ramach programu *de minimis* z podatku od nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie miasta i gminy Świerzawa uchwalono, że podmiot prowadzący działalność gospodarczą na nieruchomości położonej na terenie Miasta i Gminy Świerzawa może uzyskać pomoc *de minimis*, jeżeli wartość ta nie przekracza 200 000 euro w dowolnie ustalonym okresie trzech lat budżetowych. Zwalnia się na okres 12 miesięcy z podatku od nieruchomości budynki lub ich części, budowle oraz grunty, w których osoby fizyczne lub prawne rozpoczynają na terenie miasta i gminy Świerzawa działalność gospodarczą po raz pierwszy i będą ją prowadziły nieprzerwanie przez 3 lata [Uchwała Nr IX/44/2007].

Dodatkowych informacji dostarczył wywiad bezpośredni przeprowadzony z burmistrzem Świerzawy J. Kołczem. Wynika z niego, że dzięki prowadzonej przez gminę polityce rozwojowej w latach 2007-2014 powstało 17 nowych przedsiębiorstw. Zwiększyła się także liczba gospodarstw agroturystycznych – w latach 2001-2014 przybyło ich aż 26.

Warto także przeanalizować strukturę podatku od nieruchomości jako wpływu do budżetu gminy Świerzawa oraz miasta Piechowice w ujęciu podmiotowym, tj.: wpływy pochodzące od osób fizycznych oraz wpływy od osób prawnych (tabela 3).

Tabela 3. Wpływy do budżetu (w zł) gminy Świerzawa oraz miasta Piechowice z tytułu podatku od nieruchomości (uwzględniono osoby fizyczne i osoby prawne w latach 2008-2012)

Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Wpływy ogółem					
Gmina Świerzawa	18 318 147	23 463 213	19 878 906	20 758 239	23 099 291
Gmina Piechowice	14 531 189	15 538 927	17 462 396	15 971 532	17 449 549
Podatek od osób prawnych					
Podatek od nieruchomości					
Gmina Świerzawa	1 472 664	1 815 233	1 712 446	1 736 900	1 811 502
Gmina Piechowice	3 408 674	3 797 721	3 605 506	3 372 703	4 640 489
Podatek od osób fizycznych					
Podatek od nieruchomości					
Gmina Świerzawa	587 686	601 685	666 840	747 497	707 986
Gmina Piechowice	1 056 084	1 102 398	1 375 960	1 287 039	1 358 344

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Urzędu Miasta i Gminy Świerzawa, Urzędu Miasta Piechowice.

Największe wpływy do budżetu gminy Świerzawa zapewniał podatek od nieruchomości regulowany przez osoby prawne w 2009 roku; wyniósł on 1 815 233 zł,

co stanowiło 7,7% wszystkich wpływów ogółem. W tym samym roku podatek od nieruchomości płacony przez osoby fizyczne wynosił około 2,56% wszystkich wpływów. Natomiast miasto Piechowice odnotowało największy wpływ z tytułu podatku od nieruchomości w 2012 roku. Wynosił on 4 640 489 zł, co stanowiło 26,59% wszystkich wpływów, natomiast podatek od nieruchomości płacony przez osoby fizyczne w 2012 roku wynosił 1 358 322 zł, tj. 7,75% całego budżetu.

4. Strategia rozwoju gmin

Strategiczny plan rozwoju lokalnego jest swego rodzaju scenariuszem rozwoju gminy, określającym m.in.: docelową wizję rozwoju, strategiczne i operacyjne cele rozwoju, zadania strategiczne oraz sposób ich realizacji. Podmiotem strategii rozwoju lokalnego jest lokalna społeczność, która uczestniczy w realizacji zadań strategicznych poprzez swoją aktywność gospodarczą i społeczną. Społeczność ta jest również odbiorcą powstających w efekcie rozwoju gminy nowych, lepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej oraz wyższych walorów użytkowych gminy, które decydują o jakości życia tejże społeczności. Przedmiotem strategii rozwoju lokalnego jest gminna rzeczywistość określona w wymiarach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym [Sztando, Brol 2004].

Podkreślić należy, że funkcją planowania strategicznego na szczeblu lokalnym jest również zapobieganie sytuacjom kryzysowym w rozwoju gminy. Potrzeba konstruowania strategicznego planu rozwoju gminy wynika także z faktu, że plan ten, identyfikując hierarchiczną strukturę celów i zadań strategicznych oraz katalog instrumentów i metod ich realizacji, określa jednocześnie zasady zachowań władzy i administracji samorządowej w dłuższej perspektywie. To z kolei sprzyja obniżeniu niepewności działania lokalnych podmiotów gospodarczych, a tym samym zwiększa skłonność do podejmowania przez nie ryzyka działalności o dłuższym okresie zwrotu ponoszonych nakładów. Sytuacja taka sprzyja stabilizowaniu sytuacji gospodarczej gminy [Sztando, Brol].

Opierając się na literaturze przedmiotu, można zauważyć, że polityka dochodowa, jaką stosują miasta i gminy w zakresie podatku od nieruchomości, może oddziaływać dwukierunkowo. Po pierwsze, zapewnia wpływy dochodów do budżetu miasta czy też gminy. Po drugie, rozpatrując to z punktu widzenia celów pozafiskalnych, opierających się na konieczności zachowania pokoju społecznego jako wartości nadrzędnej nad interesem finansowym, związane jest to m.in. z rozwojem przedsiębiorczości na terenie miast lub gmin. W takim przypadku można np. stosować ulgi i zwolnienia podatkowe. Powodują one zmniejszenie wpływów do budżetu z tytułu podatku, lecz w długofalowym okresie sprzyjają powstawaniu nowych przedsiębiorstw na terenie danego miasta bądź gminy oraz zwiększają liczbę mieszkańców, co daje pozytywny efekt dochodowy w przyszłości [Korołewska 2014]. Takie zastosowanie przyjęła właśnie Świerzawa, podejmując wskazaną wcześniej uchwałę z 2009 roku. Zwolnienia podatkowe dla nowo powstałych przedsiębiorstw

spowodowały przyciągnięcie nowych inwestorów na teren miasta i gminy Świerzawa, co zaowocowało nowymi miejscami pracy, a także wpływami do budżetu z tytułu podatku PIT i CIT. Sprzyjała temu także odpowiednio prowadzona polityka przestrzenna dla miasta i gminy Świerzawa, uwzględniająca miejsca na budowę domów jednorodzinnych, a także powstanie nowych terenów dla potencjalnych inwestorów.

Biorąc z kolei pod uwagę miasto Piechowice, warto zauważyć, że skupiło się ono głównie na zastosowaniu podatku od nieruchomości jako głównego czynnika wpływu do budżetu. Nie podjęto żadnej uchwały, która zwalniałaby z podatku od nieruchomości na określony czas, np. nowych inwestorów. Wydaje się to dość krótkowzroczne, gdyż miasto Piechowice ma jedynie dwie strategiczne firmy na swoim terenie, co w przypadku ich likwidacji lub ograniczenia działalności mocno zagroziłoby stabilizacji finansowej gminy.

5. Zakończenie

Reasumując, w aktualnym stanie prawnym każda gmina powinna traktować nieruchomości nie tylko jako źródła dochodów do budżetu, ale także jako narzędzie realizacji planów długofalowych. Odpowiednia polityka przestrzenna spowoduje: po pierwsze, budowę nowych domów, a co za tym idzie – zwiększy się liczba mieszkańców, a po drugie, wprowadzane dziś preferencje podatkowe dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a także przedsiębiorstw niewątpliwie przyciągną nowych inwestorów w przyszłości. Analizując przyznawanie preferencji dzisiaj, warto spojrzeć przez pryzmat korzyści długoterminowych, bowiem wzrost powierzchni budynków i nowe inwestycje gospodarcze zwiększą wpływy do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości i zapewnią gminie szansę dalszego jej rozwoju. Urząd Miasta i Gminy Świerzawa sukcesywnie realizuje takie założenia. Proces długofalowy przynosi rezultaty ekonomiczne w postaci zwiększającej się z roku na rok liczby nowo powstałych przedsiębiorstw. Dobra współpraca między burmistrzem i Radą Gminy owocuje jej rozwojem, a także zwiększającymi się wpływami do budżetu. Podatek od nieruchomości nie stanowi kluczowego czynnika w dochodach gminy. Dywersyfikacja budżetu prowadzona jest celowo, gdyż zmniejszenie się wpływu do gminy z tytułu podatku od nieruchomości nie zachwieje go.

W Piechowicach konflikty i słaby przepływ informacji na linii burmistrz i Rada Gminy powodują stagnację tego miasta. Plan przekształcenia miasta w gminę miejsko-wiejską każdorazowo jest odrzucany przez Radę Gminy. Plany zagospodarowania tworzone są jedynie pod grunty mieszkaniowe i rolne. Miasto nie przewiduje wzrostu potencjalnych inwestorów i zaledwie nieznaczne części gruntów przeznaczane są na cele inwestycyjne. Znaczące wpływy z podatku od nieruchomości generują jedynie dwie strategiczne firmy: WEPA i Polcolorit; w przypadku ich likwidacji lub zmiany lokalizacji może spowodować to znaczny uszczerbek budżetu Piechowic. Hipoteza postawiona na początku artykułu została częściowo zweryfikowana,

gdyż co prawda udział podatku od nieruchomości w dochodach gminy jest znaczący, lecz nie stymuluje on rozwoju gminy, lecz jedynie pomaga jej utrzymać bieżący budżet. Wprowadzenie podatku katastralnego od wartości nieruchomości na terenie Polski spowodowałoby zmiany w strukturze dochodów gmin. Mogłoby się przyczynić do przesiedlania się mieszkańców lub przenoszenia firm na tereny, gdzie ceny nieruchomości byłyby niskie.

Literatura

- Brol M., *Polityka dochodowa gminy jako narzędzie interwencjonizmu samorządowego*, Szczecin 2006.
- Cukiernik T., *Podatek katastralny. Jak działa na świecie? Czy wprowadzać w Polsce?*, „Najwyższy Czas”, czerwiec 2012.
- Cymeran J., Cymeran R., *Nieruchomość jako źródło dochodu gminy*, „Nieruchomości”, C.H. Beck, styczeń 2001.
- Grądalski F., *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
- Misig W., *Budżet gminy dla praktyków*, Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego MUNICIPIUM SA, Warszawa 2004.
- Pęchorzewski D., *Gospodarowanie nieruchomościami w jednostkach sektora finansów publicznych*, Beck, Warszawa 2013.
- Szewczuk A., *Czy polski system podatkowy wspiera rozwój lokalny?*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
- Sztando A., Brol M., *Strategia rozwoju Miasta i Gminy Świerzawa na lata 2004-2014*.
- Uchwała Nr IX/44/2007 Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 29 czerwca 2007 r.
- Urząd Miasta i Gminy Świerzawa, http://www.swierzawa.pl/index.php?option=18&action=articles_show&art_id=33&menu_id=17&menu_art_id=33&page=6 (28 kwietnia 2014).
- Urząd Miasta Piechowice, http://piechowice.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=308&Itemid=148 (28 kwietnia 2014).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. DzU z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, DzU z 2007 r., nr 42, poz. 274 i z 2008 r., nr 118, poz. 746 z późn. zm.
- Wierzycka L., *Podatek od wartości nieruchomości*, „Nieruchomości”, C.H. Beck, styczeń 1999.

PROPERTY TAX AS A SOURCE OF INCOME VS. MUNICIPALITY DEVELOPMENT

Summary: This paper presents the property tax as a source of income and one of the factors in the development of municipality. The analysis was conducted on the example of two towns of Lower Silesia Voivodeship: Piechowice and Świerzawa. The article compares the structure of the tax in the total budget of the municipality and by natural and legal persons. Due to changes in tax rules in Poland the article also presents the concept of cadastral tax. The analysis shows that in each of the municipalities property tax revenue is another commune level, and this is reflected in the policy of the development of the municipality. In the case of Świerzawa municipality property tax is an important tool for pro-investment policies, and a factor in the development of the municipality. In turn, in the municipality of Piechowice, where the share of the tax is significant, the use of the tax as a factor for the development of the municipality is negligible.

Keywords: real estate, property tax, cadastral tax, community.