

**Katarzyna Małkiewicz**  
Politechnika Częstochowska

## **DOCHODY GMINY Z NIERUCHOMOŚCI**

### **1. Wstęp**

Zgodnie z art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami (DzU 1997 nr 115, poz. 741) zarząd gminy jest „zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki”. Składniki gminnego zasobu nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste lub w trwałe zarząd, najmu, dzierżawy, użyczenia, scalania i podziału oraz uwłaszczenia. Wszystkie te procesy są dla gminy źródłem określonych dochodów, na kształtowanie których gmina ma największy wpływ, gdyż może ustalać ich rodzaj i wartość. Odpowiedni sposób gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości ma bezpośredni wpływ na jego stan, użyteczność i wartość, co wiąże się z możliwościami gminy w zakresie wykonywania nałożonych na nią zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności.

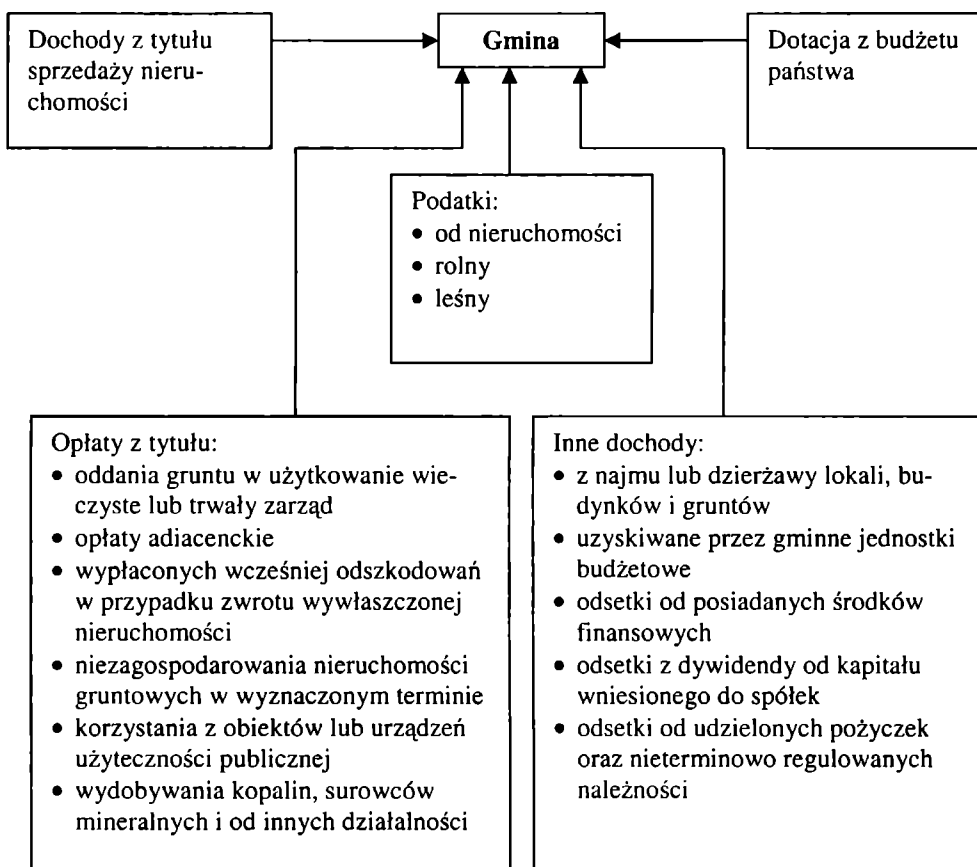
Dochody gmin dotyczące szeroko rozumianego pojęcia nieruchomości wykraczają poza zakres gospodarowania posiadanym przez nie zasobem i obejmują podatki, opłaty oraz środki pochodzące z budżetu państwa. Odpowiedni sposób ich zastosowania może stanowić dla gminy instrument wspomagający proces jej rozwoju.

### **2. Dochody gminy z nieruchomości**

Dochody gminy są czerpane z różnych źródeł. Według art. 167 ust. 2 Konstytucji RP są to: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Dodatkowymi dochodami wynikającymi z przepisów ustawy o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego oraz ustaw ustrojowych są m.in. dotacje z funduszy celowych, dotacje od innych jednostek samorządowych oraz subwencja wyrównawcza [1, s. 187]. W odniesieniu do nieruchomości dochody własne gminy obejmują: wpływy z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego, dochody z gospodarowania nieruchomościami, opłaty adiacenckie, opłatę targową, opłatę eksploatacyjną, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy [6]. Natomiast dotacja celowa przeznaczona jest na dodatki mieszkaniowe.

Na rys. 1 zaprezentowano źródła dochodów gminy z nieruchomości będących w jej posiadaniu oraz wykraczających poza majątek komunalny.



Rys. 1. Źródła dochodów gminy z nieruchomości

Źródło: opracowanie własne [3, s. 61; 5; 6].

Powyższy rysunek pozwala stwierdzić, iż wysokość dochodów gminy zależy w dużej mierze od prawidłowego gospodarowania majątkiem komunalnym. Szczegó-

łowe dane empiryczne dotyczące gminy Częstochowa, odzwierciedlające strukturę zaprezentowanych na rys. 1 rodzajów dochodów, zawiera tab. 1. Największą wartość wśród dochodów z nieruchomości stanowią wpływy z podatku od nieruchomości. W latach 2000, 2001, 2002, 2003 kształtują się one na poziomie ok. 29%-36% dochodów własnych gminy.

Tabela 1. Dochody gminy Częstochowa z nieruchomości w latach 2000-2003 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003
Wpływy ze sprzedaży nieruchomości	7014,45	6473,93	3861,75	3100,00
Wpływy za dzierżawę gruntów	973,87	1191,80	1071,60	652,72
Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	629,24	126,27	252,80	193,19
Wpływy z opłat adiacenckich	555,31	489,07	194,67	245,08
Opłaty za wieczyste użytkowanie i trwałe zarząd	3277,05	3445,98	2835,98	3011,52
Zwroty odszkodowań	98,83	171,33	200,68	56,01
Wpłaty właścicieli lokali za wykonane ulepszenia budynków mieszkalnych	111,84	128,62	29,54	12,55
Odsetki za nieterminowe regulowanie opłat	56,08	54,76	35,07	41,01
Dodatki mieszkaniowe (dotacja celowa)	5818,49	4573,75	3836,79	5890,90
Podatek od nieruchomości	49 068,42	51 808,00	58 907,20	62 496,55
Podatek rolny	304,66	176,30	194,79	300,00
Podatek leśny	1,67	2,03	1,97	2,00
Oplata targowa	681,68	625,55	607,97	513,61
Razem	68 591,64	69 267,44	72 030,87	76 515,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2].

Kolejne pozycje charakteryzujące się największymi wartościami to wpływy ze sprzedaży nieruchomości od roku 2000 do 2003: 10,2%, 9,3%, 5,3%, 4%, opłaty za wieczyste użytkowanie i trwałe zarząd<sup>1</sup>: 4,7%, 4,9%, 3,93%, 3,93% oraz dzierżawa gruntów: 1,4%, 1,7%, 1,4%, 0,85%. Pozycje te stanowią dochody z majątku gminy.

Pozostałe źródła mają marginalny udział w całości dochodów z nieruchomości, z wyjątkiem środków finansowych pochodzących z budżetu państwa i przeznaczonych na dodatki mieszkaniowe. Szczegółowa analiza danych zawartych w tab. 1 będzie przeprowadzona w dalszej części opracowania.

### 3. Pozamajątkowe dochody gminy z nieruchomości

Do dochodów własnych gminy wykraczających poza zakres dochodów majątkowych można zaliczyć podatek od nieruchomości, podatek rolny i leśny. Zasilają one bezpośrednio i w całości budżet gminy.

<sup>1</sup> Forma prawna władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną (art. 43 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami).

Obowiązkowi płacenia podatku od nieruchomości podlegają właściciele, a także samodzielni posiadacze nieruchomości lub obiektów budowlanych niezłączonych trwale z gruntem albo będących własnością Skarbu Państwa lub gminy oraz użytkownicy wieczystości nieruchomości lub ich części. Podstawą opodatkowania jest powierzchnia użytkowa budynków i powierzchni gruntów, niepodlegająca podatkowi rolnemu lub leśnemu [7]. W powyższym podatku stosuje się stawki kwotowe oraz procentowe. Rada gminy może wprowadzić zwolnienia od płacenia podatku od nieruchomości, inne niż zawarte w ustawie o opłatach i podatkach lokalnych, które obowiązują jedynie na terenie danej gminy. Jest to jeden z instrumentów wpływających na większe zainteresowanie daną gminą ze strony potencjalnych inwestorów.

Obecnie są prowadzone prace nad zmianą konstrukcji tego podatku, tak aby podstawą jego naliczania była wartość nieruchomości, co pozwoli na zharmonizowanie polskich przepisów z normami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Na skutek zmian w konstrukcji podatek ten mógłby zastąpić podatek od nieruchomości i jednocześnie podatek rolny i leśny [1, s. 197]. W istotny sposób wpłynęłoby to na zwiększenie dochodów budżetowych gmin, szczególnie miejskich, gdyż podatek od nieruchomości jest dla nich najwydajniejszym podatkiem. Potwierdzeniem tego są dane empiryczne zaprezentowane w tab. 2.

Tabela 2. Struktura dochodów gminy Częstochowa z podatku od nieruchomości w latach 2000-2003 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003
Podatek od nieruchomości, w tym:	49 068,42	51 808,00	58 907,20	62 496,55
od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	36 043,07	37 141,41	43 491,97	47 886,21
od osób fizycznych	13 025,35	14 666,58	15 415,22	14 610,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2].

Największą wartość wykazują wpływy z podatku od nieruchomości od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – kształtują się na poziomie ok. 74%, podczas gdy podatek ten uiszczany przez osoby fizyczne stanowi 26% całej kwoty podatku od nieruchomości. Na sytuację tę mają wpływ wielkość gminy, stopień jej zurbanizowania oraz lokalizacja dużych przedsiębiorstw na jej terenie. Na podstawie danych z 4 ostatnich lat można zauważyć w okresie 2000-2003 wzrost wartości podatku od nieruchomości i jego udziału w dochodach własnych gminy. Sytuacja ta jest wynikiem m. in. windykacji podatku z lat poprzednich oraz rozliczania opłat po terminach płatności i prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

Natomiast znikomą wartością, ułamek procenta wartości dochodów z nieruchomości, charakteryzują się dochody z podatku rolnego i leśnego. Uzasadnieniem tego stanu jest rodzaj analizowanej jednostki samorządowej – czyli gmina miejska. Funkcjonujące obecnie w Polsce podatki rolne i leśne są szczególnie istotnym

źródłem dochodów dla tych właśnie gmin. Do ich uiszczania są zobowiązani właściciele, samoistni posiadacze oraz dzierżawcy gospodarstw rolnych, a także osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne będące właścicielami lub posiadaczami lasów (DzU 1991 nr 101, poz. 444, z późn. zm. Ustawa o lasach). Podatek leśny ma relatywnie nieduże znaczenie, ponieważ wielkość wpływów z niego jest znikoma w stosunku do innych dochodów. Wyjątek stanowią gminy o dużym stopniu zalesienia.

#### **4. Dochody z gminnego zasobu nieruchomości**

Źródłem przynoszącym największe dochody z gminnego zasobu nieruchomości jest sprzedaż lokali mieszkalnych oraz nieruchomości gruntowych. Pozycja ta stanowiła w latach 2000-2003 odpowiednio 10,2%, 9,3%, 5,3% oraz 4% wszystkich dochodów z nieruchomości.

Obniżenie tej wartości spowodowane jest coraz mniejszą liczbą sprzedanych mieszkań komunalnych. W roku 2001 sprzedano 533 lokale, podczas gdy liczba ta wynosiła 286 mieszkań w roku 2002 i 250 w roku 2003. W dalszym ciągu obserwuje się skłanianie znikomej liczby wniosków o zakup mieszkań komunalnych.

Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy wydaje się być trudna sytuacja finansowa mieszkańców oraz uświadomienie sobie przez nich, iż oprócz posiadania określonych praw na właścicielu lokalu spoczywają także obowiązki dotyczące ponoszenia kosztów konserwacji i remontów.

W szczególnych przypadkach, wymienionych w art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mogą być zastosowane bonifikaty od ustalonej ceny, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana: pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej, jako lokal mieszkalny, osobom fizycznym i prawnym prowadzącym działalność charytatywną, opiekuńczą, na cele nie związane z działalnością zarobkową, na rzecz Skarbu Państwa albo jednostkom samorządu terytorialnego, kościołom i związkom wyznaniowym na cele działalności sakralnej. Bonifikata ustawowa w wysokości 50% ceny stosowana jest też przy sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Przedmiotem transakcji sprzedaży nie mogą być jednak budynki przeznaczone do przebudowy, rozbiórki lub te, których zużycie zostało określone jako większe niż 70% [4]. Szacunkowa cena sprzedaży 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej kształtuje się na poziomie od 980 do 1500 zł. Aby ułatwić najemcom wykup mieszkań, gmina stosuje bonifikaty przy kupnie za gotówkę w formie jednorazowej zapłaty.

Przez sprzedaż równoczesną rozumiane jest sprzedanie w ciągu 6 miesięcy od zawarcia pierwszej transakcji co najmniej 30% wszystkich lokali w danym budynku [4]. Jeżeli najemca sprzedaje wykupione mieszkanie w okresie krótszym niż 10 lat, ma obowiązek zwrócić wartość bonifikaty powiększonej o waloryzację. Wiadomo, że wartość bonifikaty rośnie wraz ze zwiększaniem się okresu eksploatacji budynku, ponieważ to właściciel (wcześniejszy najemca) ponosi koszty eksploata-

cji i remontów posiadanego lokalu. W ten sposób gmina może zmniejszać wydatki ponoszone na utrzymanie zasobu mieszkań komunalnych.

Tabela 3. Bonifikaty od ceny sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych

Czas eksploatacji budynku	Charakter sprzedaży	Wartość bonifikat
10-25 lat	Sprzedaż pojedynczego lokalu	30%
	Równoczesna sprzedaż lokali	50%
25-50 lat	Sprzedaż pojedynczego lokalu	75%
	Równoczesna sprzedaż lokali	85%
Powyżej 50 lat	Każda sprzedaż lokalu	90%

Źródło: opracowanie własne na podstawie [4].

Biorąc pod uwagę wysokość dochodów, na kolejnych miejscach zamieszczono takie pozycje, jak: opłaty z tytułu oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd, wpływy za dzierżawę gruntów, opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłaty adiacenckie uiszczane w przypadku:

- wzrostu rynkowej wartości nieruchomości na skutek jej podziału, w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości przed podziałem i po podziale,
- osób, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku ich scalania i podziału, w wysokości do 50% wzrostu wartości tych nieruchomości w stosunku do wartości dotychczas posiadanych nieruchomości,
- urządzenia lub modernizacji drogi oraz stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, w wysokości nie większej niż 50% różnicy między wartością tej nieruchomości przed wybudowaniem i po wybudowaniu tych urządzeń.

Dochody w przypadku oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste wynikają z pobierania określonych ustawą o gospodarce nieruchomościami pierwszej opłaty i opłat rocznych. Opłata ta może być rozłożona na oprocentowane raty przy oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej. Stawka procentowa pierwszej opłaty kształtuje się w przedziale od 15 do 25% ceny nieruchomości gruntowej (opłata ta nie występuje przy oddaniu nieruchomości w trwałe zarząd). Dlatego też szczególnie istotny jest właściwy sposób szacowania wartości nieruchomości, gdyż od niego zależy wysokość ceny, to zaś wpływa na wartość opłat dotyczących wszystkich transakcji w obrocie nieruchomościami.

Wysokość stawek procentowych opłat rocznych jest zróżnicowana w zależności od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste lub trwałe zarząd, i wynosi od 0,1 do 3% nieruchomości.

Dane zawarte w tab. 1 wskazują na coraz mniejszy udział dochodów z gospodarowania majątkiem gminy w całej kwocie dochodów z nieruchomości. Fakt ten można tłumaczyć m.in. trudną sytuacją finansową podmiotów gospodarczych oraz

mieszkańców gminy, na co mogą wskazywać przesunięcia terminów wpłat użytkowników wieczystych i dzierżawców.

Do prowadzonych przez gminę działań dotyczących wykorzystania posiadanych źródeł dochodów z nieruchomości można zaliczyć: realizację wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz wieloletniego planu inwestycyjnego, wykup gruntów i nieruchomości na zasoby, opracowanie rejestru wartościowego gruntów i budynków, tworzenie bazy danych dotyczącej gospodarowania majątkiem gminy, a także przeprowadzanie analiz i regulowanie stanów prawnych nieruchomości.

## 5. Zakończenie

Na dochody gminy z nieruchomości w dużej mierze wpływają wielkość posiadanych zasobów komunalnych, położenie gminy, jej rodzaj (miejska, wiejska, miejsko-wiejska), lokalizacja dużych przedsiębiorstw na jej terenie oraz wykorzystywane przez gminę instrumenty planistyczne i ekonomiczne. Pozwalają one gminie prowadzić aktywne działania w celu zwiększenia zainteresowania danym terenem ze strony potencjalnych inwestorów. Podejmowanie decyzji dotyczących wszelkich procesów gospodarowania majątkiem gminnym winno być wynikiem stosowania strategii opartych na prognozach finansowo-gospodarczych, powiązanych z obecnym stanem środków finansowych, a także wnikliwych analiz kształtowania się obecnych i przyszłych korzyści oraz strat. Działania te pozwalają uniknąć stosowania tylko doraźnych decyzji w tym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza sprzedaży nieruchomości, gdyż transakcje te powodują niebagatelne zwiększenie środków pieniężnych będących w dyspozycji gminy, ale ich następstwem jest zmniejszenie się gminnego zasobu majątku. Oprócz sprzedaży nieruchomości gminy mają wpływ na kształtowanie się dochodów z nieruchomości m.in. poprzez możliwości podwyższania stawek procentowych opłaty rocznej za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste lub trwałe zarząd.

Jednym z czynników mających wpływ na wysokość dochodów z nieruchomości jest ich liczba i wartość, a także właściwy sposób szacowania. Liczba i wartość nieruchomości należących do gminy świadczą o jej zamożności i potencjalnych możliwościach poprawy sytuacji finansowej. Pozwalają także na aktywizację gospodarki i pomagają w osiągnięciu wiarygodności kredytowej.

Ze względu na olbrzymi udział podatku od nieruchomości w dochodach gminy, ewentualne ulgi w jego płaceniu w krótkim okresie mogą spowodować obniżenie dochodów. Jednakże w długim okresie, na skutek prowadzenia działalności gospodarczej przez większą liczbę zakładów i przedsiębiorstw, wartość dochodów gminy będzie wzrastać. Stosowanie ulg przez gminę pozwala zatem na zwiększenie jej roli w kształtowaniu swoich dochodów. Natomiast opracowywana zmiana podstawy naliczania podatku od nieruchomości spowodowałaby wzrost wpływów do budżetu gminy. Stałby się on jeszcze większym źródłem dochodów, szczególnie

dla gmin miejskich. Zwiększenie dochodów wiąże się także ze skutecznym egzekwowaniem należności z tytułu opłat i podatków od nieruchomości, zwłaszcza od osób prawnych. Poprawę sytuacji w tym zakresie mogłoby spowodować prawidłowe prowadzenie rejestru podatników.

Każda gmina, gospodarując w odpowiedni sposób własnym zasobem nieruchomości oraz wykorzystując uprawnienia w zakresie regulacji dotyczących podatku od nieruchomości, może w istotny sposób wpływać na wysokość swoich dochodów.

## Literatura

- [1] Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Toruń 2001.
- [2] Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Częstochowy za rok 2000, 2001, 2002, 2003.
- [3] Topczewska T., Siemiński W., *Gospodarka gruntami w gminie*, Difin, Warszawa 2003.
- [4] Uchwała Rady Miasta Częstochowy numer z dnia 27/12/99 w sprawie przyznawania pierwszeństwa w nabywaniu lokali mieszkalnych w budynkach komunalnych, wyrażenia zgody na stosowanie bonifikaty od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych oraz ustalenia stawek oprocentowania kredytu udzielonego przez gminę przy ratalnej sprzedaży lokali mieszkalnych.
- [5] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.
- [6] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
- [7] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

## LOCAL COMMUNITIES' INCOMES FROM REAL ESTATES

### Summary

The article contains the list of local communities' incomes from real estates and their division according to the way of incomes generated. In the next part of this article there will be presented the analysis of empiric data referring to that subject on the of Czestochowa community basis. The sources the above mentioned community's incomes are the following: communal property, real estate, agricultural and forest taxes and direct grants from the state budget. The thesis will be culminated in the presentation of the analysis presented.