

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Raszkowski
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: Beata Dębska

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

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-509-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Wanda Maria Gaczek: Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej	11
Danuta Stawasz: Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju	23
Florian Kuźnik: Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych	32
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych	40
Adam Drobniak, Klaudia Plac: <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru	71
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego	92
Andrzej Raszkowski: Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych	101
Cezary Brzeziński: System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce	110
Justyna Danielewicz: Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM”	119
Sylwia Dolzblasz: Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben	128
Eliza Farelnik: Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich	137
Anna Grochowska: Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego	156
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego	167
Sławomir Olko: Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
Katarzyna Przybyła: Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego	183
Justyna Adamczuk: Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha	193

Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020	220
Piotr Paczowski: Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
Maciej Turała: Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań	239
Lech Jańczuk: Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego	248
Jacek Witkowski: Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny	257
Bożena Kuchmacz: Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego	266
Agnieszka Krześ: Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty	275
Katarzyna Wójtowicz: Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce	284
Ewa M. Boryczka: Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast	292
Paweł Zawora: Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych	302

Summaries

Wanda Maria Gaczek: Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration	11
Danuta Stawasz: Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development	23
Florian Kuźnik: Managing the effectiveness of urban public services	32
Artur Myna: Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock	40
Adam Drobnik, Klaudia Plac: Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problems in the identification of communes with dominated economic structure	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: Smart City – definition and measurement attempt	71

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Participatory management in local communities	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship	92
Andrzej Raszkowski: Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research	101
Cezary Brzeziński: Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland	110
Justyna Danielewicz: Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym”	119
Sylvia Dołzblasz: Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben	128
Eliza Farelnek: Innovativeness in the process of urban revitalization	137
Anna Grochowska: Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Planning permission as the reason for the lack of spatial organization	156
Alina Kulczyk-Dynowska: The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park	167
Sławomir Olko: Role of clusters in creative industries in the development of cities	175
Katarzyna Przybyła: Living standards in chosen Silesian cities	183
Justyna Adamczuk: The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych	193
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. processes of local development management	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme	220
Piotr Paczowski: The significance and impact of social capital on the local development	229
Maciej Turała: Assessment of regulation change impact on Polish communes' capacity to service liabilities	239
Lech Jańczuk: Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development	248
Jacek Witkowski: The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes	257
Bożena Kuchmacz: Three sector partnership as a source of local social capital	266

Agnieszka Krześ: The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects	275
Katarzyna Wójtowicz: Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland	284
Ewa M. Boryczka: Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland	292
Paweł Zawora: Means used by local governments to enhance local development	302

Arkadiusz Talik

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu
e-mail: arkadyt7@wp.pl

Remigiusz Mazur

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu
e-mail: remigiusz.mazur@yahoo.pl

PRAWNE INSTRUMENTY KSZTAŁTOWANIA PODATKÓW LOKALNYCH PRZEZ GMINY (NA PRZYKŁADZIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI)

LEGAL INSTRUMENTS OF LOCAL TAXES SHAPING BY MUNICIPALITIES (ON THE EXAMPLE OF REAL ESTATE TAX)

DOI:10.15611/PN.2015.391.22

Streszczenie: Celem artykułu jest wskazanie prawnych podstaw umożliwiających wykorzystanie przez gminy instrumentów kształtowania podatków lokalnych oraz określenie skutków stosowania tych instrumentów. Analiza danych zawartych w sprawozdaniach sporządzanych przez gminy województwa opolskiego wskazuje, że najistotniejsze znaczenie w kształtowaniu polityki podatkowej gmin ma podatek od nieruchomości, a najczęściej wykorzystywanymi instrumentami jego kształtowania są: ustalanie wysokości stawek podatkowych poniżej górnych, ustawowych limitów oraz wprowadzanie zwolnień przedmiotowych od podatku.

Słowa kluczowe: gmina, podatki lokalne, akty prawa miejscowego.

Summary: The scope of taxation power of the municipality in the area concerning the shape of local taxes is limited, since the adoption of the local law tax based on the statutory standards must strictly take into account the guidelines contained in the statutory authorization. Therefore, the subject of regulation determines the scope of the statutory legitimacy to form structural elements of taxes identified on the basis of standards of competence stipulated in the acts on local taxes and charges, on agricultural tax and on forest tax. In the area of creating public revenue particular significance should be given to the legal bases for determining the amount of tax rates or the introduction of subjective exemptions. As shown in the research conducted by the authors, as a rule the municipal councils determine tax rates below the upper statutory limits and they introduce subjective exemptions, which enable to indicate the

potential income from the intensification area from established taxes. According to the Constitutional division of local government revenue, tax revenue sources of municipalities are situated generically in the directory of own incomes, and their inclusion in the structure of the budget resolution is positioned appropriately to the provisions of the Public Finance Act in a group of current income.

Keywords: municipality, local taxes, local legal acts.

1. Wstęp

Podatki lokalne, zgodnie z konstytucyjnym podziałem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, sytuować należy w grupie dochodów własnych, co znajduje normatywne potwierdzenie w art. 4 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W aspekcie systemowym organy gmin pozbawione są kompetencji do władczego kształtowania elementów konstrukcyjnych podatków (dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych) bądź legitymację taką posiadają w zakresie określonym ustawami, co odnieść należy do prawnej sfery regulacji podatków: od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego oraz leśnego.

Implikacją art. 217 Konstytucji stanowiącego, że „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”, jest przyjęcie tezy, iż przez podatki lokalne rozumieć należy te daniny publiczne, których elementy konstrukcyjne mogą być kształtowane przez organy gmin. Z tego też powodu autorzy opracowania przyjęli, że przez podatki lokalne rozumieć należy podatki: od nieruchomości, od środków transportowych, rolny oraz leśny.

Celem artykułu jest wskazanie prawnych podstaw umożliwiających wykorzystanie przez gminy instrumentów kształtowania podatków lokalnych, określenie skutków stosowania tych instrumentów na tle wykonania dochodów zaplanowanych w uchwałach budżetowych oraz identyfikacja typowych nieprawidłowości stwierdzanych w obszarach kształtowania wysokości stawek podatków, wprowadzania zwolnień podatkowych oraz różnicowania stawek i zwolnień przez gminy.

Zestawieniu i analizie podlegały dane zawarte w sprawozdaniach przedstawianych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu, obrazujące strukturę wykonania dochodów własnych przez gminy województwa opolskiego w latach 2011–2013¹ w odniesieniu do instrumentów polityki podatkowej, którymi dysponują gminy na mocy przepisów ustaw podatkowych.

¹ Sprawozdania sporządzane w systemie BeSTi@.

Gminy dysponują tak zwanym władztwem podatkowym i z prerogatyw tych korzystają, kreując – w ograniczonym ustawami zakresie – lokalną politykę podatkową. Jednakże działania te, choć istotne z punktu widzenia adresatów norm podatkowych, w swej istocie jedynie w nieznacznym stopniu wpływają na wykonanie dochodów budżetowych gmin.

2. Problem autonomii podatkowej gminy

Podatek jest złożoną kategorią ekonomiczną, społeczną i polityczną. Okoliczność ta powoduje, że autonomia podatkowa gminy podlega ograniczeniom, a dopuszczalny obszar swobody wyznaczony jest przepisami ustawy. Podstawy finansowe działania gminy mogą być tworzone między innymi poprzez oddanie do wyłącznej dyspozycji władz samorządowych pewnych rodzajów podatków. Pomimo tego, że wskazane daniny publicznoprawne ustanawiane są przez władze centralne, następuje delegowanie kompetencji na rzecz władz samorządowych, przejawiające się np. w możliwości obniżenia stawek podatkowych czy zastosowania ulg lub zwolnień podatkowych. Znaczenie podatków lokalnych dla budżetów gmin jest uzależnione od rodzaju podatku, a ściślej od wydajności źródeł oraz od zmienności podstawy opodatkowania [Owsiak 2008, s. 139 i n.].

Z perspektywy gminy obciążonej licznymi zadaniami publicznymi sposób korzystania z autonomii podatkowej będą wyznaczały przede wszystkim zasady wydajności i powszechności opodatkowania.

Zasada wydajności nakazuje stosowanie takich konstrukcji podatkowych, które pozwalają na realizację dochodów publicznych w oczekiwanej wysokości. Oznacza to unikanie stosowania podatków, które przynoszą niewielkie dochody albo wiążą się z koniecznością ponoszenia wysokich nakładów na organizację i funkcjonowanie aparatu skarbowego [Znanińska 2009, s. 64].

Zasada powszechności opodatkowania to postulat objęcia obowiązkiem podatkowym wszystkich podmiotów na tych samych zasadach, bez przywilejów osobistych. Jednakże indywidualizacja stosunków między konkretnym podatnikiem a organem podatkowym wydaje się niezbędna ze względu na zachowanie zasady efektywności finansów publicznych. Odstępstwem od zasady powszechności – akceptowanym ze względu na efektywność finansów publicznych – jest możliwość stosowania podatkowych instrumentów pomocy publicznej, tj. umorzenia, rozłożenia na raty czy odroczenia terminu płatności podatku [Znanińska 2009, s. 67].

Z perspektywy podatnika zobowiązanego do uiszczenia daniny publicznoprawnej na rzecz gminy, a także samej gminy – zainteresowanej zapewnieniem możliwie najwyższych, realnie osiągalnych wpływów do budżetu – kluczowe znaczenie ma także zasada sprawiedliwości opodatkowania. Adekwatnie do niej system podatkowy powinien traktować podobnie osoby znajdujące się w podobnej sytuacji i nakładać wyższe podatki na tych, którzy mogą udźwignąć większe obciążenia podatkowe [Stiglitz 2013, s. 553].

3. Prawne podstawy kształtowania przez radę gminy elementów konstrukcyjnych podatku od nieruchomości

Zakres władztwa podatkowego gminy w sferze dotyczącej kształtowania podatków lokalnych jest ograniczony, gdyż ustrojowa regulacja wyrażona w treści art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, iż „do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach”, posiada jedynie charakter normy kompetencyjnej, identyfikującej właściwy organ do rozstrzygnięcia sprawy w formie uchwały, przy czym przedmiot regulacji determinuje w istocie zakres legitymacji ustawowej do kształtowania wysokości stawek podatków bądź wprowadzania zwolnień wyrażony w ustawach: o podatkach i opłatach lokalnych, o podatku rolnym oraz o podatku leśnym. Podkreślić w tym miejscu należy, iż uchwalanie podatkowych aktów prawa miejscowego, na podstawie normy ustawowej, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a odstępianie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co w jednolitej linii orzeczniczej organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych (regionalnych izb obrachunkowych) oraz sądów administracyjnych kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. W odniesieniu do zakresu władztwa podatkowego gmin w sferze określenia wysokości stawek podatku bądź wprowadzania zwolnień podstawę prawną do podejmowania uchwał stanowią będą przepisy: ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku leśnym i ustawy o podatku rolnym.

Na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: upol) górne granice stawek kwotowych określone w art. 5 ust. 1 upol, obowiązujące w danym roku podatkowym, ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Równocześnie na ministra właściwego do spraw finansów publicznych został nałożony obowiązek ogłoszenia, w drodze obwieszczenia w Monitorze Polskim, górnych granic stawek kwotowych na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem zasady określonej w art. 20 ust. 1 upol. Jak z tego wynika, sama ustawa podatkowa w zakresie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości podlega nowelizacji niejako „automatycznej”. Jednak zastosowanie właściwej stawki podatku od nieruchomości przez podatnika lub organ podatkowy wymaga uprzedniego podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały.

Obowiązujące regulacje mogłyby sugerować, że ustalanie wysokości podatków lokalnych jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem rady gminy. Analiza regulacji upol nie pozostawia wątpliwości co do tego, iż rada gminy jest zobowiązana do określania uchwałą stawek podatków i opłat lokalnych. Uchwalenie stawek podatku od nieruchomości możliwe jest tylko i wyłącznie w granicach wskazanych w ustawie.

Nie budzi też wątpliwości, że rada gminy nie jest uprawniona do określenia stawki podatku od nieruchomości wynoszącej zero złotych lub zero procent. Zastosowanie stawki zero oceniane jest jako naruszenie prawa, gdyż prowadzi do uchylenia ustanowionego ustawą obowiązku podatkowego. Tak zwana stawka zerowa nie jest przewidziana w katalogu stawek podatkowych w upol i jest faktycznie równoznaczna z brakiem uchwalenia stawki.

Na podstawie art. 5 ust. 2-4 upol rada gminy jest uprawniona do różnicowania stawek podatku od nieruchomości w ramach ustawowych kategorii przedmiotów opodatkowania. Wprowadzenie kompetencji rady gminy do różnicowania stawek podatku od nieruchomości jest przejawem dbałości ustawodawcy o samodzielność gmin. Wymóg różnicowania stawek, w odniesieniu do kryteriów przedmiotowych, daje gminom możliwość dostosowania stawek do warunków lokalnych. Użyty w art. 5 ust. 2-4 upol zwrot „w szczególności” pozwala uznać, że wskazane w tych przepisach kryteria, według których można różnicować stawki, mają jedynie charakter przykładowy. Rada gminy może zatem różnicować stawki także na podstawie innych przesłanek. Nadto regulacje upol pozwalają stwierdzić, iż rada gminy nie może wprowadzić różnicowania stawek podatku w ujęciu podmiotowym.

W przypadku budowni rada gminy może obniżyć stawkę podatku dla określonego rodzaju przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej. W odniesieniu do budynków – rada gminy może różnicować wysokość stawek, uwzględniając w szczególności lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny oraz wiek budynków. W przypadku gruntów – uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu. Mimo że są to wskazania przykładowe, a nie pełne, wprowadzenie innych kryteriów obniżki stawek podatkowych musi mieć charakter przedmiotowy, a więc – być związane z cechami przedmiotu opodatkowania.

Na mocy art. 7 ust. 3 upol rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w art. 7 ust. 1 upol oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw. Sąd Najwyższy w wyroku z 21 września 1994 r., sygn. akt III ARN 44/94, stwierdził, że polityka podatkowa, traktowana jako element założonych celów gospodarczych i społecznych, nie może mieć na uwadze jedynie względów fiskalnych, lecz traktując podatki i inne daniny publiczne instrumentalnie, jako środek realizacji także celów pozafinansowych, może ustanowić zwolnienia dla osiągnięcia różnych efektów uznanych za ważne, jak np. ożywienie gospodarcze, stworzenie zachęt do podejmowania działalności gospodarczej, ochrona środowisk zubożałych lub przeżywających kryzys gospodarczy, intensyfikacja eksportu, przyciągnięcie kapitału zagranicznego itp. Wymienione wyżej, a także inne kryteria polityki podatkowej mogą być brane pod uwagę przez ra-

dy gmin przy korzystaniu z uprawnienia do stosowania zwolnień od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 3 upol i w tym znaczeniu nie stanowią one jakiegokolwiek zaprzeczenia zasady powszechności obowiązku podatkowego. Skoro zatem kształtowanie tej polityki należy do zadań własnych gminy, ingerencja organów nadzoru w tę sferę działalności komunalnej dopuszczalna jest tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem.

4. Realne wykonywanie władztwa podatkowego przez gminy województwa opolskiego (studium przypadku)

Analiza gminnych sprawozdań ujawnia strukturę wykonania dochodów własnych przez gminy województwa opolskiego w latach 2011–2013. Wśród podatków lokalnych z uwagi na stopień realizowanych dochodów najistotniejsze znaczenie ma podatek od nieruchomości, następnie podatek rolny i podatek od środków transportowych, co ilustruje poniższe zestawienie.

Tabela 1. Wykonanie wybranych dochodów podatkowych na tle wykonania dochodów własnych przez gminy województwa opolskiego w latach 2011–2013 (tys. zł)

Dochody własne	2011		2012		2013	
	Wykonanie	Udział w dochodach własnych ogółem %	Wykonanie	Udział w dochodach własnych ogółem %	Wykonanie	Udział w dochodach własnych ogółem %
Podatek od nieruchomości	411 885	34,7	453 134	35,3	469 235	34,7
Podatek rolny	48 984	4,1	85 431	6,7	92 003	6,8
Podatek od środków transportowych	15 260	1,3	15 999	1,2	16 447	1,2

Źródło: dane z systemu BeSTi@ w opracowaniu autorów.

Dane ujawnione w gminnych sprawozdaniach pokazują, że skutki ustalenia stawek podatków lokalnych poniżej górnego limitu oraz udzielenia ulg i zwolnień przez gminy województwa opolskiego przedstawiały się zgodnie z poniższym zestawieniem.

Na tle powyższego zestawienia należy zwrócić uwagę, iż poziom dochodów własnych gmin na skutek ustalenia przez organy stanowiące stawek podatków od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego oraz leśnego sytuowany był w badanym okresie 2011–2013 poniżej limitów możliwych do uzyskania przy zastosowaniu maksymalnych wysokości stawek podatkowych odpowiednio o 91 592 tys. zł w roku 2011, 105 704 tys. zł w roku 2012 oraz 118 594 tys. zł w roku 2013.

Tabela 2. Wpływ władztwa podatkowego gmin na wykonanie dochodów własnych przez gminy województwa opolskiego w latach 2011–2013 (tys. zł)

Dochody własne z tytułu podatków lokalnych	2011		2012		2013	
	Skutki ustalenia stawek poniżej górnych limitów	Skutki ulg i zwolnień	Skutki ustalenia stawek poniżej górnych limitów	Skutki ulg i zwolnień	Skutki ustalenia stawek poniżej górnych limitów	Skutki ulg i zwolnień
Podatek rolny	1 073	1	13 034	1	9 305	1
Podatek od nieruchomości	83 392	30 828	85 231	29 069	100 957	28 419
Podatek od środków transportowych	7 123	68	7 436	68	8 331	42
Podatek leśny	5	3	2	3	2	3
Razem	91 592	30 898	105 704	29 146	118 594	28 465

Źródło: dane z systemu BeSTi@ w opracowaniu autorów.

W świetle powyższego współczynniki udziału finansowych skutków ustalenia stawek podatków poniżej górnych, ustawowych limitów oraz udzielonych ulg, odroczeń i umorzeń w dochodach ogółem gmin województwa opolskiego w latach 2011–2013 (%) obrazuje poniższe zestawienie.

Tabela 3. Udział finansowych skutków niestosowania maksymalnych stawek podatków oraz udzielonych ulg, odroczeń i umorzeń w dochodach ogółem gmin województwa opolskiego w latach 2011–2013 (%)

Przyczyny obniżenia dochodów budżetu gminy	2011	2012	2013
Skutki niestosowania maksymalnych stawek podatku	3,8	4,2	4,7
Skutki udzielonych ulg i zwolnień	1,3	1,2	1,1
Skutki decyzji wydanych przez organy podatkowe	0,4	0,4	0,3

Źródło: dane z systemu BeSTi@ w opracowaniu autorów.

Udzielone przez gminy ulgi i zwolnienia w latach 2011–2013 w niewielkim stopniu oddziaływały na stan wpływów do budżetu, osiągając w roku 2013 wysokość 28 465 tys. zł oraz spadek udziału w porównaniu z rokiem 2011 o 0,2 punktu procentowego. W pięciu jednostkach samorządu terytorialnego (na 71 gmin w województwie) nie wystąpiły ulgi bądź zwolnienia, a ich największy udział w stosunku do dochodów ogółem w 2013 roku, tj. 1,8% – zanotowano w gminach wiejskich. Jak z tego wynika, gminy dysponują pewną autonomią podatkową, jednak korzystają z niej powściągliwie, dążąc przede wszystkim do zapewnienia jak największych aktualnych wpływów do budżetu jednostki. Pewna korekta tego sposobu postępowania nastąpiła w przypadku gmin wiejskich, które w realiach województwa opolskiego cechują się (co do zasady) niższym poziomem zamożności mieszkańców

oraz niskim uprzemysłowieniem, gdzie czynniki polityczne i społeczne przemawiały za zmniejszeniem obciążeń podatkowych nakładanych na mieszkańców utrzymujących się w znacznej mierze z prowadzenia działalności rolniczej.

5. Podsumowanie

Zakres władztwa podatkowego gminy w sferze dotyczącej kształtowania podatków lokalnych jest ograniczony, gdyż uchwalanie podatkowych aktów prawa miejscowego, na podstawie normy ustawowej, musi uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przedmiot regulacji determinuje zatem zakres legitymacji ustawowej do kształtowania konstrukcyjnych elementów podatkowych, identyfikowanej na podstawie norm kompetencyjnych określonych w ustawach: o podatkach i opłatach lokalnych, o podatku rolnym oraz o podatku leśnym. Szczególne znaczenie w sferze kreowania dochodów publicznych wiązać należy z prawnymi podstawami ustalania wysokości stawek podatków bądź wprowadzania zwolnień przedmiotowych. Jak wykazały przeprowadzone przez autorów badania, zasadą jest ustalanie przez rady gmin wysokości stawek podatkowych poniżej górnych, ustawowych limitów oraz wprowadzanie zwolnień przedmiotowych, co umożliwia wskazanie potencjalnego obszaru intensyfikacji dochodów z powołanych tytułów. Jednakże decyzje – podejmowane przez gminy w ramach władztwa podatkowego – uwzględniają polityczne i społeczne wyznaczniki działalności samorządu. Zatem, w dopuszczalnym prawem zakresie, władztwo podatkowe wykonywane jest z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości i wydajności opodatkowania, a jedynie wyjątkowo, w rzadkich przypadkach stosowania ulg w zapłacie zobowiązań, wyłączenia doznaje zasada równości opodatkowania.

Literatura

- Borszowski P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 września 2004 r.*, FSK 485/04, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006, nr 4–5, s. 170.
- Brzeziński B., Kalinowski M., *Podatek od nieruchomości w świetle orzecznictwa*, TNOiK, Toruń 1994.
- Dowgier R., *Ustalanie stawek podatków i opłat przez władzę lokalną*, Vademecum Dyrektora Finansowego, ABC nr 71685.
- Etel L., *Ustalanie stawek podatkowych przez władzę lokalną*, „Przegląd Podatkowy” 2001, nr 2, s. 34.
- Etel L., *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Temida 2, Białystok 2004.
- Hanusz A., *Zwolnienia i wyłączenia w podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 12, s. 34.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kotulski M., *Podatek od nieruchomości w świetle orzecznictwa NSA, cz. VII*, „Casus” 1999, nr 3, s. 27.
- Kotulski M., *Podatek od nieruchomości w praktyce i orzecznictwie*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Kubacki R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2004 r.*, FSK 1188/04, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11, s. 70.
- Morawski W. (red.), *Podatek od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Komentarz. Linie interpretacyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (DzU 2014, poz. 1053).
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Uchwała SN z 4 listopada 1994 r., sygn. akt III AZP 7/94, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 1995/2/13.
- Ušák M., *Zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości związane z inwestycjami*, „Prawo Bankowe” 2003, nr 6, s. 127.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (DzU 2013, poz. 1381 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2013, poz. 594 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 2014, poz. 849).
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (DzU 2013, poz. 465).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2014, poz. 1115).
- Wołowicz T., Reško D., *Opodatkowanie komunalnych wysypisk śmieci i infrastruktury obiektów sportowych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 3, s. 36.
- Wyrok WSA w Krakowie z 19 lipca 2005 r., sygn. akt III SA/Kr 318/05, Samorząd Terytorialny 2006/9/64.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 585/06, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2007/2/34.
- Znanięcka K., *Efektywność finansów publicznych w aspekcie zasad podatkowych*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. M. Wypych, S. Wieteska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.