

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 433

**Gospodarka regionalna
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
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 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-588-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Beata Bal-Domańska: Ocena zrównoważonego rozwoju Polski w układzie powiatów w ujęciu <i>przyczyna – stan – reakcja</i> . Przypadek <i>bezrobocie – ubóstwo – aktywność gospodarcza</i> / The evaluation of sustainable development in the system of counties in Poland from the <i>pressure – state – response perspective</i> . Example of <i>unemployment – poverty – economic activity</i>	9
Tomasz Bartłomowicz: Wielowymiarowa analiza porównawcza sytuacji społeczno-gospodarczej miast regionu dolnośląskiego / Multidimensional comparative analysis of the socio-economic situation of Lower Silesia region cities.....	19
Patrycja Beba, Ewa Kiryluk-Dryjska: Identyfikacja barier rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce na przykładzie regionu północno-zachodniego / Identification of rural development obstacles in Poland on the example of north-western region.....	29
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów / System of real estate taxation in Poland compared to chosen states	40
Maciej Filus: Szacowanie wielkości rynku jubilerskiego w Polsce / Assessment of Polish jewelry market size	53
Patrycja Gaździcka: Ocena innowacyjności polskiej gospodarki na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej / Evaluation of innovation in the Polish economy as compared to other European Union countries	63
Dariusz Głuszczyk: Problem pomiaru działalności innowacyjnej przedsiębiorstw na poziomie regionów / The problem of measuring innovation activities in enterprises at the level of regions.....	73
Jakub Hadyński: Konkurencyjność regionów transgranicznych w Unii Europejskiej / The competitiveness of trans-border regions in the European Union	82
Katarzyna Iwińska: Dekompozycja strumieni emigracyjnych w regionach Polski w latach 2002 i 2011 / Decomposition of emigration streams in Polish regions in the years 2002 and 2011.....	91
Ewa Kiryluk-Dryjska, Patrycja Beba: Zastosowanie metod ilościowych do regionalnej alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce / Application of quantitative methods to regional allocation of CAP structural funds in Poland.....	102

Maria Kola-Bezka: Perspektywy rozwoju rynku projektów hybrydowych w województwie kujawsko-pomorskim / Prospects of development of hybrid projects market in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship.....	110
Barbara Kryk: Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego jako przykład uwzględniania nowego paradygmatu terytorialnej polityki rozwoju / Regional Development Strategy of the West Pomeranian Voivodeship as an example of taking into account a new paradigm of territorial development policy.....	119
Florian Kuźnik: Regionalna polityka miejska w polityce spójności i programach operacyjnych na lata 2014–2020 / Regional urban policy in the cohesion policy and 2014–2020 operational programmes	129
Małgorzata Markowska: Regiony polskie w klasyfikacji pod względem poziomu inteligentnego rozwoju i wrażliwości na kryzys ekonomiczny / Polish regions classified in terms of smart growth level and sensitivity to economic crisis	138
Klaudia Plac: Regionalne różnicowania w zakresie wsparcia zielonej ekonomii z funduszy europejskich w latach 2007–2013 / Regional differences in supporting the green economy by the EU funds in the years 2007–2013	154
Jan Polski: Policentryczność rozwoju regionów na przykładzie województwa lubelskiego / The polycentricity development of regions on the example of Lublin Voivodeship.....	163
Beata Skubiak, Katarzyna Jurewicz: Praktyczne aspekty wdrażania innowacji społecznych. Rekomendacje dla decydentów / Practical aspects of implementing social innovation. Recommendations for decision makers .	172
Aldona Standar: Ocena poziomu pozyskanych środków PROW 2007–2013 na przedsięwzięcia środowiskowe w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Przykład gmin województwa wielkopolskiego / Evaluation of the level of RDP 2007–2013 funds on environmental projects in the aspect of sustainable development of rural areas. An example of Wielkopolska communes.....	180
Marek Szajt: Efektywność innowacyjna systemu <i>triple-helix</i> w Unii Europejskiej / The effectiveness of an innovative triple-helix system in the European Union	190
Marcelina Zapotoczna: Ceny mieszkań i zmiany demograficzne – czy istnieje związek? Doświadczenia polskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych na przykładzie miast wojewódzkich / Apartment prices and demographic changes – is there a connection? Experience of the Polish residential real estate market on the example of voivodeships capital cities	199
Marta Zarówna: Polaryzacja polskich obszarów metropolitalnych / Polarization of Polish metropolitan areas.....	211

Wstęp

Przekazujemy Państwu publikację poświęconą tematyce gospodarki regionalnej i problemów związanych z jej rozwojem. Zbiór zawartych w niej artykułów koncentruje się na różnych problemach, które omawiane są w perspektywie międzynarodowej i krajowej, ze szczególnym uwzględnieniem regionów, województw, powiatów oraz obszarów transgranicznych.

Najwięcej uwagi poświęcono Unii Europejskiej w różnych wymiarach jej funkcjonowania, w tym ocenie innowacyjności (M. Szajt), (P. Gaździcka), konkurencyjności regionów transgranicznych (J. Hadyński), a przede wszystkim finansowaniu różnych zadań ze środków budżetu Unii Europejskiej w odniesieniu do polityki spójności i programów operacyjnych: w kontekście polityki miejskiej (F. Kuźnik), alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej (E. Kiryluk-Dryjska, P. Beba), wsparcia zielonej ekonomii z funduszy europejskich (K. Plac) oraz pozyskanych środków PROW na przedsięwzięcia środowiskowe (A. Standar).

Problemy związane ze sferą finansów w skali kraju były kontynuowane w pracach poświęconych rynkowi nieruchomości (M. Zapotoczna, J. Cymerman) oraz problemowi szacowania rynku jubilerskiego. Tematyka innowacji natomiast pogłębiona została w: układach regionalnych Polski z punktu widzenia wdrażania innowacji społecznych (B. Skubiak), działalności innowacyjnej przedsiębiorstw (D. Głuszczyk), a także w ocenie pozycji konkurencyjnej regionów Polski, ze względu na poziom inteligentnego rozwoju (M. Markowska).

W pracach pojawiły się tak aktualne wątki dla współczesnej gospodarki kraju, jak: pomiar i ocena zrównoważonego rozwoju (B. Bal-Domańska), tematyka miast, w tym pomiar i ocena ich sytuacji społeczno-gospodarczej (T. Bartłomowicz), a także procesów rozwojowych (M. Zarówna) oraz barier rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (E. Kiryluk-Dryjska, P. Beba). Gospodarka regionalna była również analizowana w kontekście dekompozycji strumieni emigracyjnych (K. Iwińska).

Wśród rozważanych tematów nie zabrakło problemów związanych z zarządzaniem strategicznym w gospodarce regionalnej w kontekście zastosowania nowego paradygmatu polityki rozwoju omówionego na przykładzie strategii województwa zachodniopomorskiego (B. Kryk) oraz zagadnień rynku projektów hybrydowych i powiązanego partnerstwa publiczno-prywatnego w województwie kujawsko-pomorskim (M. Kola-Bezka).

Przekazujemy niniejszą publikację w Państwa ręce w przekonaniu, że stanie się ona źródłem inspiracji i będzie pomocna w rozwiązywaniu problemów w pracach badawczych i w przedsięwzięciach praktycznych, realizowanych przez odbiorców zainteresowanych tematyką gospodarki regionalnej, a wśród nich pracowników nauki, struktur samorządowych i ministerstw. Publikację polecamy również studentom kierunków ekonomia oraz gospodarka przestrzenna.

Małgorzata Markowska, Beata Bal-Domańska, Dariusz Głuszczyk

Joanna Cymerman

Politechnika Koszalińska
e-mail: joanna.cymerman@wilsig.tu.koszalin.pl

Marcelina Zapotoczna

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: imz@uwm.edu.pl

SYSTEM OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE NA TLE WYBRANYCH KRAJÓW

SYSTEM OF REAL ESTATE TAXATION IN POLAND COMPARED TO CHOSEN STATES

DOI: 10.15611/pn.2016.433.04

Streszczenie: Publikację poświęcono problematyce opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów, za cel główny stawiając ocenę przyjętego w kraju modelu systemu opodatkowania nieruchomości. Realizację celu głównego przeprowadzono w czterech etapach: 1) przybliżając pojęcie systemu opodatkowania nieruchomości z uwzględnieniem funkcji i celów systemu; 2) charakteryzując system opodatkowania nieruchomości w Polsce; 3) przybliżając systemy opodatkowania nieruchomości w wybranych krajach na świecie; 4) poddając analizie system opodatkowania nieruchomości w gospodarkach objętych analizą państw i dokonując oceny jego znaczenia. Analizy w części aplikacyjnej opracowania przeprowadzono w oparciu o dane Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz przygotowanego przez Eurostat raportu dotyczącego trendów podatkowych w krajach Unii Europejskiej, Islandii i Norwegii.

Słowa kluczowe: nieruchomość, podatek od nieruchomości, system opodatkowania nieruchomości.

Summary: The publication is dedicated to issues of real estate taxation in Poland compared to selected countries setting assessment of the model of estate taxation system adopted in the country as the main objective. The main aim was accomplished in four stages: 1) bringing the notion of a system of real estate taxation, taking into account functions and purposes of the system, 2) characterizing the property taxation system in Poland, 3) introducing the property tax systems in selected countries in the world, 4) analyzing and assessing the significance of the system of real estate taxation in the economies covered by the states analysed. The analyses in the application part of the paper were based on data from Local Data Bank of Central Statistical Office and prepared by Eurostat report on taxation trends in the European Union, Iceland and Norway

Keywords: real estate, property tax, system of real estate taxation.

1. Wstęp

Nieruchomości, ze względu na swoje specyficzne cechy, głównie: trwałość w miejscu, długowieczność i kapitałochłonność, są doskonałym obiektem fiskalnym [Kucharska-Stasiak 2006, s. 17–23; Bryx 2006, s. 32; Brzeszczyńska 2012, s. 53–72]. Historia opodatkowania majątku nieruchomego sięga zamierzchłych czasów – pierwsze ślady dotyczące opodatkowania majątku pojawiają się w materiałach z czasów starożytnej Grecji, Mezopotamii, Egiptu, Chin [Sharlach 2004, s. 16]. Obecnie funkcjonujący w Polsce i innych krajach podatek od nieruchomości jest najstarszym podatkiem, który przetrwał do naszych czasów [Hale 1985, s. 382]. Jest on najbardziej rozpowszechnionym podatkiem – występuje w państwach Unii Europejskiej (z wyjątkiem Malty) oraz w większości państw na świecie [McCluskey, Bell 2008, s. 8]. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż występujące w systemach podatkowych pojęcie nieruchomości różni się z reguły od cywilistycznego¹ jej określenia. Przedmiotem podatku od nieruchomości są grunty, budynki, lokale, budowle oraz inne obiekty określone w przepisach podatkowych², bez względu na to, czy stanowią nieruchomość w ujęciu cywilistycznym [Etel 1998, s. 9]. Oprócz podatku od nieruchomości w systemach podatkowych państw na świecie występuje wiele danin publicznych dotyczących rynku nieruchomości – są to podatki zarówno majątkowe, jak i dochodowe, obrotowe oraz opłaty publicznoprawne. Rynek nieruchomości przez szereg powiązań pozostaje w ścisłym związku z gospodarką kraju, w szczególności poprzez: udział w tworzeniu PKB, tworzenie miejsc pracy, wytwarzanie majątku narodowego czy wreszcie dostarczanie wpływów podatkowych.

Głównym celem opracowania jest przedstawienie i ocena polskiego systemu opodatkowania nieruchomości na tle wybranych państw w aspekcie znaczenia w gospodarce kraju.

2. System opodatkowania nieruchomości w ujęciu teoretycznym – próba definicji

Opodatkowanie nieruchomości, a przez to i systemy opodatkowania nieruchomości, mogą być bardzo różnie rozumiane [Etel 1998, s. 13]. Wynika to z tego, iż nie ma żadnych powszechnie przyjętych standardów, które wskazywałyby, jakie podatki

¹ Obowiązującą w systemie polskiego prawa definicję nieruchomości zawiera art. 46 § 1 Ustawy Kodeks cywilny [Ustawa z 23 kwietnia 1964], w świetle której nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

² Przykładowo: w Wielkiej Brytanii – przyczepa kempingowa bądź barka po zdobyciu kwalifikacji „do samodzielnego zamieszkania” podlega podatkowi od nieruchomości mieszkalnych *Council Tax*, we Francji – statki służące „celom stałym” (mieszkalne, handlowe, przemysłowe) podlegają podatkowi od nieruchomości zabudowanych *tax foncière sur les propriétés bâties* – zob. więcej [Etel 1998].

zaliczyć do systemu opodatkowania nieruchomości [Etel (red.) 2003, s. 8]. Daniny publiczne występujące w sektorze nieruchomości można podzielić na 5 grup [Głuszczak, Marona 2015, s. 34, 35]:

1) podatki od nieruchomości (*recurrent property taxes*) – podatki majątkowe związane z prawem własności³, niepowiązane z żadnym zdarzeniem gospodarczym czy procedurą administracyjnoprawną (w Polsce są to trzy podatki majątkowe⁴: od nieruchomości [Ustawa z 12 stycznia 1991], rolny [Ustawa z 15 listopada 1984] i leśny [Ustawa z 30 października 2000]);

2) podatki związane z transferem praw do nieruchomości – płacone podczas przenoszenia praw do nieruchomości w drodze transakcji rynkowych i nierynkowych (w Polsce: podatek od czynności cywilnoprawnych [Ustawa z 9 września 2000], podatek od spadków i darowizn [Ustawa z 28 lipca 1983]);

3) podatki dochodowe (*income tax*) – związane z uzyskiwaniem dochodów z nieruchomości z tytułu jej wynajęcia, wydzierżawienia itp. (w Polsce podatek dochodowy od osób fizycznych [Ustawa z 26 lipca 1991] i prawnych [Ustawa z 15 lutego 1992]);

4) podatki związane ze wzrostem wartości nieruchomości w czasie, na skutek działania mechanizmów rynkowych (*capital gain tax*) – często obowiązek podatkowy powstaje w chwili odsprzedaży nieruchomości;

5) opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku działań władz publicznych – zmiany przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym (*planning fee*), podziału, uzbrojenia terenu, scalenia i podziału (*impact fee*); w Polsce opłata planistyczna [Ustawa z 27 marca 2003] i opłaty adiacenckie [Ustawa z 21 sierpnia 1997].

System opodatkowania nieruchomości w wąskim ujęciu (*sensu stricto*) rozumiany jest jako zbiór obowiązujących w danym państwie podatków, których przedmiotem jest władanie określonymi w ustawach podatkowych składnikami majątku (nieruchomościami). Obejmuje on wyłącznie podatki z pierwszej grupy, tj. podatki majątkowe związane z faktem posiadania nieruchomości (podatek od nieruchomości). Do tak rozumianego systemu nie wchodzi podatki i opłaty obciążające obrót nieruchomościami, podatki dochodowe oraz związane ze wzrostem wartości nieruchomości [Etel (red.) 2003, s. 8–10; Głuszczak, Marona 2015, s. 107].

System opodatkowania nieruchomości w szerokim ujęciu (*sensu largo*) obejmuje wszelkie podatki i opłaty publicznoprawne występujące w sektorze nieruchomości,

³ Głównym tytułem prawnym przy opodatkowaniu nieruchomości jest fakt posiadania prawa własności nieruchomości, niemniej jednak w większości państw obowiązek podatkowy, oprócz właściciela, obciąża też posiadaczy samoistnych oraz zależnych nieruchomości (najemca, dzierżawca).

⁴ Należy zauważyć, że w Polsce obowiązek podatkowy w powyższych podatkach spoczywa nie tylko na właścicielach nieruchomości, ale również na: użytkownikach wieczystych, posiadaczach samoistnych oraz posiadaczach zależnych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (np. dzierżawcach), a także na podmiotach władających tymi nieruchomościami bez tytułu prawnego.

począwszy od fazy „biernego posiadania nieruchomości” – system opodatkowania nieruchomości w wąskim ujęciu, poprzez fazę „rozwoju nieruchomości” (zmiana przeznaczenia w planie miejscowym, podział i uzbrojenie terenu, wyłączenie gruntów rolnych i leśnych z produkcji, zabudowa), aż po fazę obrotu – sprzedaż, oddanie w najem, dzierżawę itp. [Cymerman 2009, s. 11]. System opodatkowania nieruchomości w szerokim ujęciu określa się często mianem systemu opodatkowania rynku nieruchomości (więcej w: [Thedy i in. 2013; Brzeszczyńska 2012]). Stanowi on element krajowego systemu podatkowego, pełniąc istotne funkcje fiskalne i pozafiskalne. Pierwotnym celem opodatkowania jest, poza pewnymi wyjątkami, uzyskiwanie środków pieniężnych niezbędnych do realizacji zadań publicznych [Mastalski 2001, s. 32; Stiglitz 2004, s. 54]. Oprócz funkcji fiskalnej wyróżnia się szereg funkcji pozafiskalnych, w tym: redystrybucyjną, stabilizacyjną (wyrównawczą), stymulacyjną, informacyjną oraz społeczną [Kotulski 2002, s. 26; Grześkiewicz 2004, s. 27, 28].

Ekonomiści zwracają uwagę na zasady, które powinny cechować dobry system podatkowy, w tym również system opodatkowania rynku nieruchomości, wymieniając cztery grupy zasad: fiskalne (wydajność, stałość, elastyczność), ekonomiczne (nienaruszalność majątku), techniczne (pewność, taniość, dogodność) oraz etyczne (powszechność, równość, zdolność podatkowa). Mają one charakter wzorcowy, docelowy i w praktyce trudno jest je wszystkie osiągnąć [Stiglitz 2004, s. 550–574; Owsiak 2013, s. 189–192].

3. System opodatkowania nieruchomości w Polsce

W Polsce system opodatkowania nieruchomości, w wąskim ujęciu (*sensu stricto*), obejmuje trzy podatki majątkowe: od nieruchomości⁵, rolny⁶ i leśny⁷, przy czym główną rolę – ze względu na znaczenie w budżetach lokalnych⁸ – odgrywa podatek od nieruchomości. System, podobnie jak w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej, ma charakter powierzchniowy, tzn. podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia gruntów, powierzchnia użytkowa budynków i lokali.

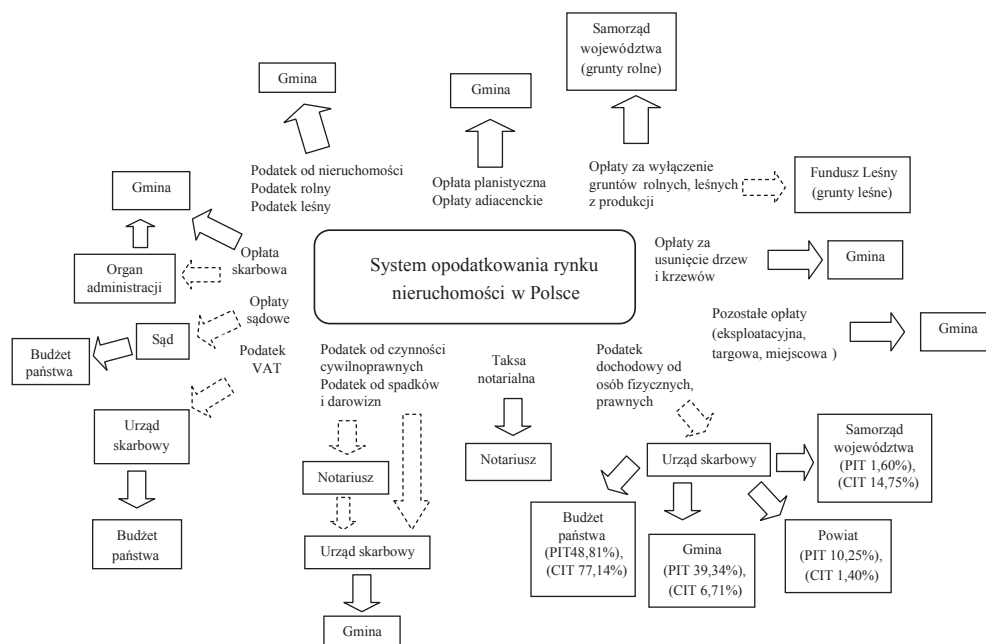
⁵ Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają: grunty, z wyłączeniem sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne i lasy z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej; budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

⁶ Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty stanowiące użytki rolne z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż rolnicza.

⁷ Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają grunty określone w ewidencji gruntów i budynków jako lasy z wyjątkiem zajętych na wykonywanie działalności gospodarczej innej niż leśna.

⁸ Według danych GUS w 2014 r. do budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości wpłynęła kwota 19,5 mld zł, co stanowi 23,09% ich dochodów własnych, z podatków rolnego i leśnego odpowiednio: 1,6 mld zł (1,95% dochodów własnych) oraz 209,3 mln zł (0,25% dochodów własnych) [http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=424319&p_token=0.004829388810321689].

System opodatkowania nieruchomości w Polsce, w szerokim ujęciu (*sensu largo*) – system opodatkowania rynku nieruchomości – obejmuje wiele danin publicznych o zróżnicowanym charakterze. Występują w nim zarówno podatki majątkowe związane z faktem posiadania nieruchomości i od przyrostu majątku, jak i podatki obrotowe, dochodowe oraz szereg opłat publicznoprawnych (rys. 1).



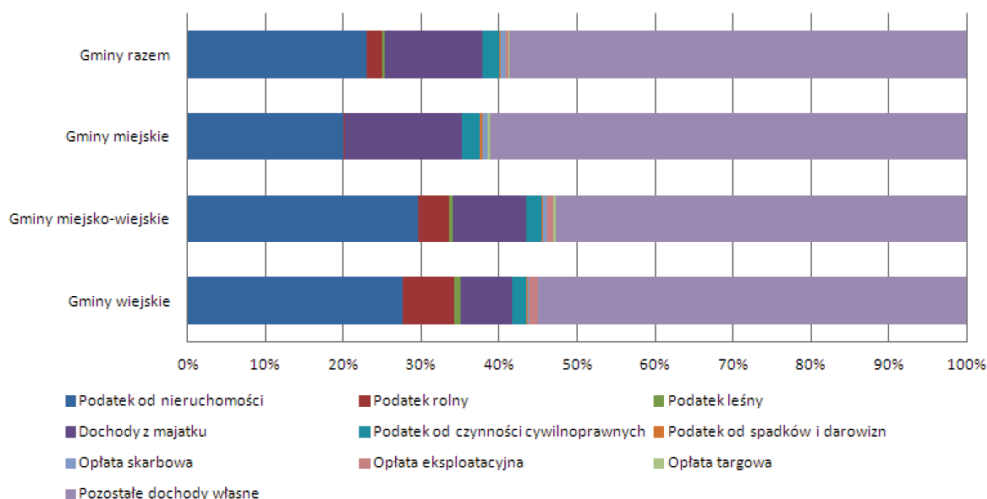
Rys. 1. System opodatkowania rynku nieruchomości w Polsce

Źródło: [Cymerman 2013, s. 72].

Zdecydowana większość danin występujących na rynku nieruchomości zasila budżety samorządów lokalnych, stanowiąc dla nich istotne źródło dochodów własnych. Według danych GUS dochody uzyskane przez gminy z opodatkowania rynku nieruchomości⁹ w 2014 r. wyniosły 24,205 mld zł, stanowiąc 28,61% ich dochodów własnych. Największa część wpływów z opodatkowania rynku nieruchomości przypadła gminom miejskim, które uzyskały 12,741 mld zł, co stanowi 52,64% ogółu

⁹ GUS, podając dane, nie wyodrębnia wszystkich źródeł dochodów własnych gmin, tak więc wpływ z opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości (opłata planistyczna i opłaty adiacenckie) mieszczą się w grupie „pozostałe dochody własne”. Należy też zauważyć, że wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych i podatku od spadków i darowizn obejmują zdarzenia związane nie tylko z nieruchomościami (np. nabycie w drodze spadku/darowizny ruchomych składników mienia), niemniej jednak nieruchomości stanowią przedmiot istotnej części ogółu zdarzeń prawnych podlegających opodatkowaniu.

wpływów z opodatkowania rynku nieruchomości. Na drugim miejscu uplasowały się gminy wiejskie – głównie za sprawą stosunkowo wysokich wpływów z opłaty eksploatacyjnej oraz podatku rolnego i leśnego – z kwotą wpływów w wysokości 5,981 mld zł (24,71% ogółu wpływów z opodatkowania rynku nieruchomości). Budżety gmin miejsko-wiejskich zasilila kwota 5,482 mld zł, co stanowi 22,65% ogółu wpływów (rys. 2).

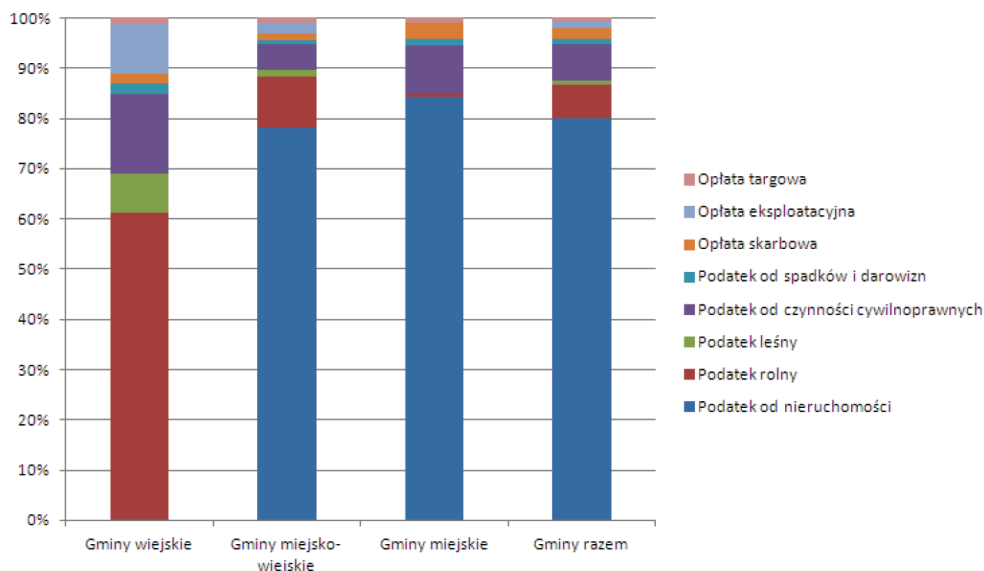


Rys. 2. Udział wpływów z opodatkowania rynku nieruchomości w dochodach własnych gmin w Polsce w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=424319&p_token=0.004829388810321689].

Podstawowym źródłem dochodów gmin z opodatkowania rynku nieruchomości jest podatek od nieruchomości – w 2014 r. wpływy z tego tytułu stanowiły 79,90% ogółu dochodów gmin z opodatkowania rynku nieruchomości, przy czym w gminach miejskich udział ten był wyższy i wyniósł 84,41%, a w gminach wiejskich niższy – 71,73% (rys. 3).

Drugie miejsce pod względem wielkości dochodów z opodatkowania rynku nieruchomości zajmują wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych – w 2014 r. wyniosły 7,35% ogółu dochodów gmin z opodatkowania rynku nieruchomości, przy czym w gminach miejskich udział był znacznie większy i wyniósł 9,65%, a w gminach wiejskich zaledwie 4,44%. Na trzecim miejscu pod względem wielkości wpływów do budżetów lokalnych plasuje się podatek rolny, którego udział wyniósł 6,76% – w gminach wiejskich odgrywa on znacznie większą rolę, stanowiąc 17,33% dochodów własnych, a w gminach miejskich marginalną – zaledwie 0,43%. Kolejne miejsca zajmują wpływy z opłaty skarbowej – w 2014 r. stanowiły 2,05% dochodów



Rys. 3. Struktura wpływów gmin z opodatkowania rynku nieruchomości w Polsce w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=424319&p_token=0.004829388810321689].

własnych gmin, przy czym większe znaczenie mają w gminach miejskich, stanowiąc 3,06% dochodów własnych gmin, a znacznie mniejsze – w gminach wiejskich (0,49% dochodów własnych). Wpływy z opłaty eksploatacyjnej ze średnim udziałem w wysokości 1,22% dochodów własnych gmin największe znaczenie mają, co oczywiste, w gminach wiejskich, gdzie występują tereny poddawane eksploatacji kopalin. Znaczenie podatku od spadków i darowizn dla budżetów lokalnych jest niewielkie – w 2014 r. wpływy z tego tytułu stanowiły 1,07% dochodów własnych gmin, co należy tłumaczyć konstrukcją podatku, a przede wszystkim obszernym katalogiem ulg i zwolnień ustawowych. Na przedostatnim miejscu plasuje się podatek leśny – największe znaczenie ma on oczywiście w gminach wiejskich, gdzie udział lasów w strukturze użytków gruntowych jest przeważający, a marginalne w gminach miejskich. Ostatnie miejsce zajmuje opłata targowa, przy czym największe znaczenie ma ona w gminach miejsko-wiejskich, co należy tłumaczyć charakterem handlu na tych obszarach – wysokim udziałem targowisk gminnych.

4. Systemy opodatkowania nieruchomości w wybranych krajach

Występujące we współczesnym świecie systemy opodatkowania, w tym również majątku nieruchomego, poszczególnych państw są efektem uwarunkowań historycznych oraz przemian społeczno-gospodarczych i politycznych, które w nich na-

stały [Mastalski 2001, s. 30–32]. Przyjęte przez kraje rozwiązania w zakresie opodatkowania nieruchomości oraz rynku nieruchomości są zróżnicowane – wykazują jednak pewne cechy wspólne.

W odniesieniu do systemu opodatkowania nieruchomości w wąskim ujęciu, tj. obejmującego wyłącznie podatki majątkowe związane z tytułem prawnym do nieruchomości, można wyróżnić dwa modele [Etel (red.) 2003, s. 8–24; Karpus 2003, s. 29, 30; Felis 2013, s. 1–4]:

- a) systemy opodatkowania nieruchomości oparte na powierzchni,
- b) systemy opodatkowania nieruchomości oparte na wartości (zwane systemami *ad valorem* czy systemami katastralnymi).

W systemach powierzchniowych podstawę opodatkowania stanowią powierzchnia gruntów oraz powierzchnia (użytkowa, całkowita) budynków i lokali. W systemach katastralnych podstawę opodatkowania stanowi wartość nieruchomości określona w katastrze, przy czym w poszczególnych krajach wyróżnia się różne jej rodzaje [Kuryj 2003, s. 16; Felis 2013, s. 3]. Są to:

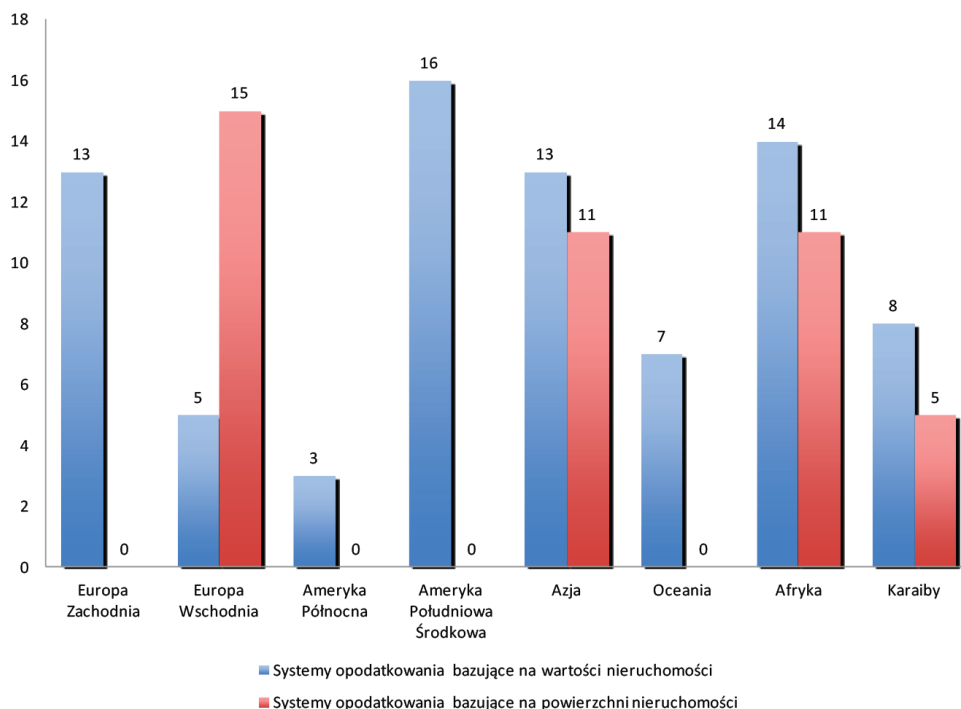
- a) wartość rynkowa (kapitałowa) – ustalana według cen sprzedaży nieruchomości podobnych (w części stanów USA, Kanadzie, krajach Ameryki Łacińskiej, Australii, Japonii i większości państw Unii Europejskiej);
- b) wartość czynszowa (opłaty rocznej) – ustalana według cen wynajmu nieruchomości w przyjętym okresie (w Wielkiej Brytanii, Francji i ich byłych koloniach, w Azji i Afryce);
- c) wartość przybliżona – ustalana w ramach masowej wyceny na podstawie wartości nieruchomości reprezentatywnych (w Chile, Indonezji, Korei Południowej);
- d) wartość samego gruntu – ustalana według cen transakcyjnych gruntu nieulepszonoego (w Australii i Nowej Zelandii) lub ulepszonoego (w Holandii).

Systemy powierzchniowe – historycznie starsze – dominują w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w niektórych byłych republikach radzieckich, w prawie połowie państw afrykańskich, w kilkunastu krajach azjatyckich oraz kilku karaibskich [McCluskey, Bell 2008, s. 8; Głuszak, Marona 2015, s. 90, 91]. Modele katastralne występują w Europie Zachodniej, USA, Kanadzie, Australii i Nowej Zelandii (rys. 4).

Na łączną liczbę 121 państw objętych badaniami system opodatkowania nieruchomości oparty na wartości występuje w znacznej większości – w 79 krajach, co stanowi 65% badanej populacji, natomiast system opodatkowania oparty na powierzchni w 42 krajach (35%).

Przyjęte przez kraje rozwiązania w zakresie opodatkowania rynku nieruchomości są zróżnicowane, wykazują jednak pewne podobieństwa. W większości państw na rynku nieruchomości występuje cała gama danin publicznoprawnych – od majątkowych, poprzez dochodowe i obrotowe aż po opłaty publicznoprawne związane ze wzrostem wartości nieruchomości¹⁰. Wynika to z tego, że nieruchomości – bez

¹⁰ Szczegółowe różnice dotyczą elementów konstrukcyjnych podatków i opłat publicznoprawnych, tj.: podmiotu i przedmiotu opodatkowania (opłaty), podstawy i stawek podatków (opłat) oraz ka-



Rys. 4. Państwa według modelu systemu opodatkowania nieruchomości

Źródło: opracowanie własne na podstawie [McCluskey, Bell 2008, s. 8; Głuszak, Marona 2015, s. 90, 91].

względu na długość i szerokość geograficzną – traktowane są jako doskonałe obiekty fiskalne. W większości krajów podstawowym podatkiem na rynku nieruchomości jest podatek od nieruchomości, zasilający w większości przypadków budżety samorządu lokalnego.

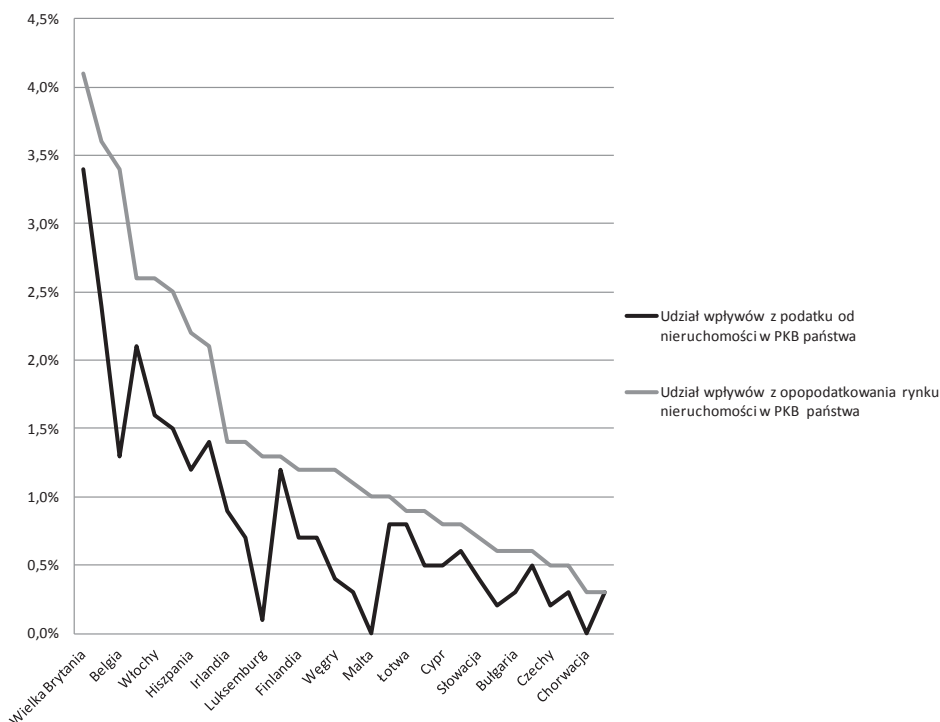
5. Znaczenie wpływów z opodatkowania rynku nieruchomości w gospodarkach wybranych państw

System opodatkowania rynku nieruchomości odgrywa zróżnicowaną rolę w gospodarkach poszczególnych państw. Według przygotowanego przez Eurostat raportu dotyczącego trendów podatkowych w krajach Unii Europejskiej, Islandii i Norwegii w 2012 r. łączne wpływy budżetowe w krajach UE z podatku od nieruchomości wyniosły przeszło 194 mld euro, przy czym największy udział w PKB odnotowano w Wielkiej Brytanii (3,4% PKB), Francji (2,4% PKB), Danii (2,1% PKB), a najniż-

talogów ulg i zwolnień, a także zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania wpływów z tych źródeł, m.in.: ustalania stawek, udzielania ulg i zwolnień.

szy¹¹ w znanym z łagodnej polityki fiskalnej Luksemburgu (0,1% PKB), w Austrii (0,2% PKB) oraz w Czechach (0,2% PKB). W Polsce udział ten wyniósł 1,2% PKB, co plasuje nasz kraj na 7. pozycji wśród krajów UE pod względem wielkości udziału (rys. 5).

W tym samym roku łączne wpływy budżetowe państw UE z opodatkowania rynku nieruchomości¹² wyniosły 294 mld euro. Największe znaczenie mają one w Wielkiej Brytanii (4,2% PKB), Francji (3,6% PKB), Belgii (3,4% PKB), a najmniejsze w Chorwacji (0,3% PKB) i w Estonii (0,3% PKB). Polska z udziałem w wysokości 1,3% PKB uplasowała się na 11. pozycji wśród państw UE.



Rys. 5. Udział wpływów z podatku od nieruchomości oraz z opodatkowania rynku nieruchomości w PKB w państwach Unii Europejskiej oraz Norwegii i Islandii w 2012 r.

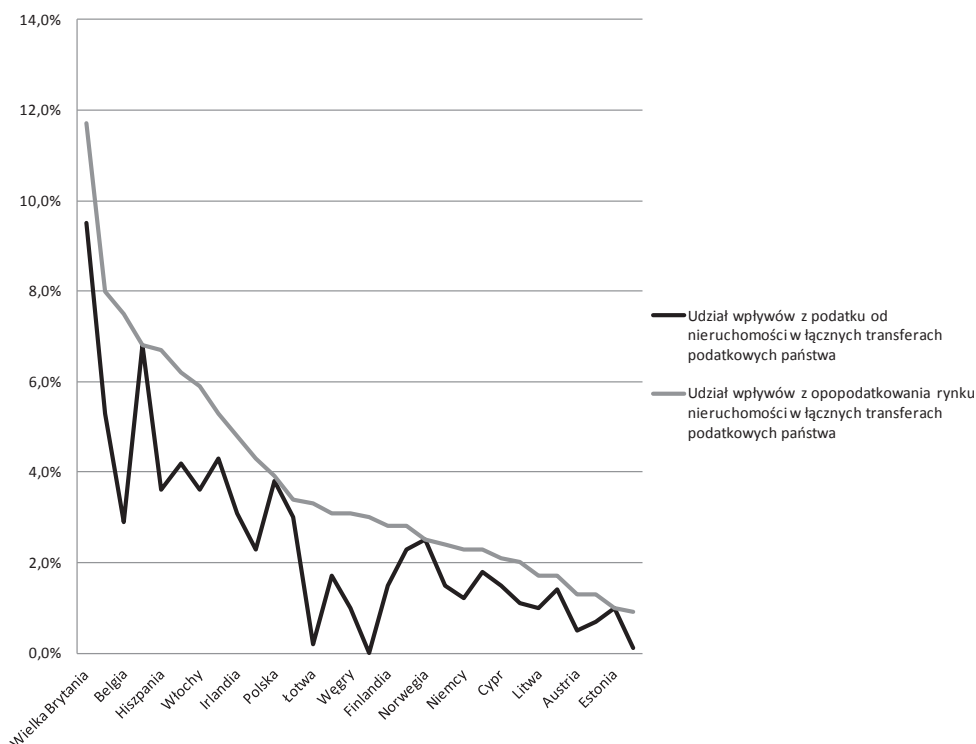
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Taxation Trends... 2015].

Analizując udział wpływów z podatku od nieruchomości w łącznych transferach podatkowych państw w 2012 r., można zauważyć, że, podobnie jak poprzed-

¹¹ W Chorwacji i na Malcie udział ten wyniósł 0%, przy czym w drugim przypadku podatek od nieruchomości w ogóle nie występuje.

¹² W metodologii stosowanej przez Eurostat wpływy z opodatkowania rynku nieruchomości obejmują, poza podatkiem od nieruchomości, podatki związane z transferem praw do nieruchomości.

nio, największe znaczenie podatek ten odgrywa w krajach wysoko rozwiniętych, tj. Wielkiej Brytanii (9,5%), Francji (5,3%) oraz Danii (4,3%), a najmniejsze na Malcie (0%), w Chorwacji (0,1%) oraz w Luksemburgu (0,2%). W Polsce udział ten wyniósł 3,8%, co daje 5. miejsce w rankingu wśród państw UE (rys. 6). Uwzględniając udział wpływów z opodatkowania rynku nieruchomości w łącznych transferach podatkowych państw, należy stwierdzić, że największe znaczenie mają one w Wielkiej Brytanii, stanowiąc 11,7% ogółu transferów podatkowych danego kraju, w następnej kolejności, we Francji (8%) oraz w Belgii (7,5%).



Rys. 6. Udział wpływów z podatku od nieruchomości oraz z opodatkowania rynku nieruchomości w łącznych transferach podatkowych w państwach Unii Europejskiej oraz Norwegii i Islandii w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Taxation Trends... 2015].

Najmniejszą rolę wpływy z opodatkowania rynku nieruchomości odgrywają w Chorwacji, stanowiąc 0,9% wszystkich transferów podatkowych, oraz w Estonii (1%). Polska z udziałem w wysokości 3,9% plasuje się na 10. miejscu wśród państw UE.

6. Zakończenie

System opodatkowania nieruchomości w Polsce jest istotnym elementem rynku nieruchomości, a jego właściwa konstrukcja warunkuje sprawne funkcjonowanie tego rynku [Bryx 2006, s. 83–97]. Wpływy z opodatkowania rynku nieruchomości w Polsce odgrywają istotną rolę w budżetach lokalnych, stanowiąc w 2014 r. prawie 30% dochodów własnych gmin, przy czym największe znaczenie ma podatek od nieruchomości obejmujący ok. 80% wpływów z opodatkowania rynku nieruchomości. Przeprowadzone analizy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów wskazały na dużą rolę wpływów z opodatkowania rynku nieruchomości nie tylko w budżetach lokalnych, ale też w gospodarce całego kraju. Istotną kwestią „na minus” w ujęciu niektórych autorów – wadą polskiego systemu opodatkowania nieruchomości, jest jego powierzchniowy charakter, skutkujący brakiem powiązań między wartością przestrzeni a wysokością podatku i uniemożliwiający efektywne oddziaływanie gminy, jako podmiotu lokalnej polityki podatkowej i gospodarki przestrzennej na rynek nieruchomości. Wzorem państw wysoko rozwiniętych, celowe wydaje się wprowadzenie w Polsce systemu opodatkowania nieruchomości opartego na wartości, co zdaniem wielu autorów przyczyniłoby się do racjonalnego i efektywniejszego wykorzystania przestrzeni, zapewniając samorządom lokalnym możliwość aktywnego oddziaływania na lokalny rynek nieruchomości oraz większe wpływy budżetowe.

Literatura

- Bryx M., 2006, *Rynek nieruchomości – system i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Brzeszczyńska S., 2012, *Nieruchomości. Aspekty podatkowe i cywilnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa.
- Cymerman J., 2009, *System opłat od nieruchomości. Aspekty teoretyczne i prawne*, Educaterra, Warszawa.
- Cymerman J., 2013, *Podatki i opłaty związane z nieruchomościami*, [w:] Nowak M., Skotarczak T. (red.), *Podstawy gospodarowania nieruchomościami*, CeDeWu, Warszawa.
- Etel L., 1998, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Etel L. (red.), 2003, *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Prace Studialne, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Felis P., 2013, *Podatek od nieruchomości w Europie*, Infos nr 1 (138), http://orka.sejm.gov.pl/WydbAS.nsf/0/350FF75F91E2329BC1257AE700509110/Sfile/infos_138.pdf (28.08.2015).
- Głuszak M., Marona B., 2015, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Grzeškiewicz W., 2004, *Znaczenie podatków w finansowaniu rozwoju lokalnego*, Samorząd Terytorialny, nr 3, s. 24–41.
- Hale D., 1985, *The evolution of the property tax: A study of the relation between public finance and political theory*, The Journal of Politics, vol. 47, no. 2, s. 382–404.
- Karpus K., 2003, *Systemy podatków lokalnych w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

- Kotulski M., 2002, *Podatek od nieruchomości w praktyce i orzecznictwie*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak E., 2006, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kuryj J., 2003, *Analiza porównawcza systemów powszechnej taksacji w wybranych krajach Unii Europejskiej, USA I Kanadzie*, Wycena, nr 3 (62), Educaterra, Olsztyn.
- Mastalski R., 2001, *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- McCluskey W., Bell M.E., 2008, *Rental Value versus Capital Value: Alternative Bases for the Property Tax*, International Studies Program Working Paper, Georgia State University, Atlanta.
- Owsiak J., 2013, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sharlach T., 2004, *Provincial Taxation and the Ur III State*, Styx/Brill, Leiden.
stat.gov.pl.
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora prywatnego*, C.H. Beck, Warszawa.
- Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2014, Eurostat Statistical Books http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.
- Thedy M., Pleskowicz A., Sawicki M., Koper M., Dąbek K., Banasikowska A., 2013, *Opodatkowanie rynku nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa

Akty prawne

- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tj. Dz.U. 2014 poz. 121 ze zm.
- Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, tj. Dz.U. 2015 poz. 86 ze zm.
- Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tj. Dz.U. 2013 poz. 1381 ze zm.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tj. Dz. U. 2014 poz. 849 ze zm.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. Dz.U. 2012 poz. 361 ze zm.
- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. Dz.U. 2014 poz. 851 ze zm.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. Dz.U. 2015 poz. 1774 ze zm.
- Ustawa z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, tj. Dz.U. 2015 poz. 626 ze zm.).
- Ustawa z 30 października 2000 r. o podatku leśnym, tj. Dz.U. 2013 poz. 465 ze zm.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2015 poz. 199 ze zm.