

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

**Finanse publiczne**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Małgorzata Myszowska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://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 1899-319**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-618-3**

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](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup:</b> Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland .....	11
<b>Krzysztof Berbeka:</b> Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis .....	27
<b>Marcin Brycz:</b> ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny .....	40
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
<b>Marek Dylewski:</b> Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU .....	64
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement .....	75
<b>Mateusz Folwarski:</b> Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe .....	89
<b>Maria Magdalena Golec:</b> Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation .....	99
<b>Marcin Gospodarowicz:</b> Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
<b>Gabriela Gurgul:</b> Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers) .....	122

<b>Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik:</b> Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
<b>Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski:</b> Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
<b>Julitta Koćwin:</b> Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market.....	175
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland.....	187
<b>Agnieszka Kristof:</b> Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
<b>Justyna Kujawska:</b> Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
<b>Elwira Leśna-Wierszolicz:</b> IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings.....	219
<b>Marta Maier:</b> System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland.....	230
<b>Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk:</b> Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
<b>Paweł Marszałek:</b> Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje.....	256
<b>Małgorzata Mazurek-Chwiejczak:</b> Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions.....	268
<b>Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke:</b> Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław.....	280

<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services .....	301
<b>Jacek Pera:</b> Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach .....	314
<b>Elwira Pindyk:</b> Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
<b>Piotr Podsiadło:</b> Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
<b>Magdalena Rękas:</b> Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland .....	360
<b>Katarzyna Rola:</b> Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption .....	374
<b>Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski:</b> Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant .....	385
<b>Tomasz Sobczak:</b> Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
<b>Błażej Socha:</b> Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance .....	411
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka:</b> Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin .....	420
<b>Michał Sosnowski:</b> Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
<b>Wacława Starzyńska:</b> Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements .....	448
<b>Małgorzata Szczepaniak:</b> Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

<b>Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak:</b> Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015 .....	468
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Gospodarka finansowa gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Koźienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level .....	479
<b>Anna Świrska:</b> Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
<b>Małgorzata Twarowska:</b> Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries .....	509
<b>Maciej Woźniak, Robert Lisowski:</b> Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland .....	520
<b>Mariusz Zieliński:</b> Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland .....	533
<b>Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska:</b> Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries .....	543

## Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

*Jerzy Sokołowski*

**Elwira Pindyk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: elwira.pindyk@gmail.com

---

## **WPLYW ZMIANY SYSTEMU OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI OD OSÓB FIZYCZNYCH NA BUDŻET GMINY**

## **IMPACT OF CHANGES IN TAXATION OF REAL ESTATES OF INDIVIDUALS ON DISTRICT'S BUDGET**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.451.27

**Streszczenie:** W opracowaniu podjęto próbę przedstawienia wpływu zmiany systemu opodatkowania nieruchomości osób fizycznych na budżet gminy i oceny powierzchniowego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce oraz omówiono wyniki symulacji wpływu na budżet gminy przejścia na katastralny system opodatkowania nieruchomości. W artykule zastosowano kilka metod badawczych: krytyczną analizę literatury, wybrane metody statystyczne oparte na strukturze i symulacji oraz studium przypadku. Do badania przyjęto następujące miejscowości gminę Jeżów Sudecki, gminę Stara Kamienica oraz miasto Piechowice. Zbadany został podatek od nieruchomości od osób fizycznych. Z analizy wymienionych miejscowości i przyjętych do symulacji stawek podatku katastralnego 0,1%; 0,5% oraz 1% wynika, że optymalna z punktu widzenia budżetu gminy, a także obciążeń fiskalnych osób fizycznych byłaby stawka na poziomie 0,5%.

**Słowa kluczowe:** nieruchomość, podatek od nieruchomości, budżet gminy, podatek katastralny, gmina.

**Summary:** The article presents the impact of changes in the system of real estate taxation of individuals in the municipal budget and to evaluate the surface system of real estate taxation in Poland and discuss the results of simulation of the impact on the budget of the commune transition to the cadastral system of property taxation. The research methods used are as follows: a critical analysis of literature, selected statistical methods and case studies. The study adopted the following towns: Jeżów Sudecki, Stara Kamienica and Piechowice. The real estate tax from individuals was examined. The tax rates adopted for the simulation were 0.1%, 0.5%, and 1%. The analysis has shown that the rate of 0.5% would be optimal from the point of view of the municipal budget and the fiscal burden on individuals.

**Keywords:** real estate, property tax, municipal budget, property, municipality, zoning plan, the fee planning.



## 1. Wstęp

Celem artykułu jest omówienie systemu opodatkowania nieruchomości, których właścicielami są osoby fizyczne, a następnie określenie wpływu zmiany systemu opodatkowania na katastralny na poziom i strukturę dochodów gminy. Od lat toczy się dyskusja na temat zmiany systemu opodatkowania nieruchomości, dlatego podjęta została ta tematyka – ze względu na możliwość wprowadzenia zmian systemu opodatkowania. Obecnie w Polsce istnieje powierzchniowy system opodatkowania nieruchomości. Natomiast w wielu krajach na świecie dawno już wprowadzono opodatkowanie wartości nieruchomości (podatek katastralny). W pierwszej części opracowania została przybliżona charakterystyka podatku od nieruchomości. Kolejna część została poświęcona podatkowi katastralnemu, w tym opisano jego rodzaje. W następnej części opracowania pokazano strukturę budżetów wybranych gmin, z wyszczególnieniem udziału procentowego wpływu podatku od nieruchomości od osób fizycznych. W dalszej części opracowania przeprowadzono symulację, jak na poziom dochodów gminy wpłynie zmiana zasad opodatkowania na system wartościowy. W podsumowaniu zaprezentowano wnioski z analiz.

Do realizacji celu zastosowano następujące metody: analizy porównawczej, prostą analizę statystyczną oraz krytyczną analizę literatury przedmiotu. Badany zakres czasowy obejmował 2015 r. Do badania (ze względu na dostępność danych) przyjęto gminę Jeżów Sudecki, miasto Piechowice oraz gminę Stara Kamienica.

## 2. Charakterystyka podatku od nieruchomości

Funkcjonowanie każdego państwa wymaga dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi, z których pokrywa się wydatki publiczne. Środki te powinny być tym większe, im większy jest zakres zadań finansowanych przez samo państwo lub samorząd terytorialny [Etel (red.) 2008, s. 15]. Finansując swoją działalność, instytucje danego państwa muszą pozyskiwać fundusze od wszystkich pozostałych podmiotów, zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw [Żyrzyński 2009, s. 10].

Podatek jest podstawową oraz jedną z najstarszych kategorii ekonomicznych, prawnych, fiskalnych, politycznych i społecznych, cechującą się dużym stopniem złożoności. Stanowi istotny element koncepcji społeczno-ekonomicznego rozwoju państwa, a także wywiera znaczący wpływ na proces kształtowania się rzeczywistości gospodarczej.

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji podatku. Według jednej z nich to pobranie dokonane w drodze przymusu przez władzę publiczną, którego zasadniczym celem jest pokrycie obciążeń publicznych i ich rozdzielenie według zdolności podatkowej obywateli [Gaudement, Molinier 2000, s. 407].

Warto także podkreślić budowę konstrukcji wewnętrznej podatku, na którą składają się: podmiot podatku, przedmiot podatku, podstawa opodatkowania, stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia oraz tryb i warunki płatności podatku [Etel (red.) 2008, s. 11].

Podatki możemy podzielić, stosując różne kryteria. W teorii opodatkowania znajdują się następujące sposoby klasyfikacji: pierwszym jest miejsce poboru podatku w ruchu okrężnym dochodów i wydatków, drugi obejmuje sposób kwantyfikacji podstawy opodatkowania (podatki od ilości i wartości), trzeci podział wykazuje związek pomiędzy podstawą opodatkowania a jednoznacznie określoną cechą podmiotu opodatkowania. W literaturze przedmiotu wyróżniamy podatki pośrednie i bezpośrednie [Grądalski 2006, s. 95].

Podatki majątkowe stanowią grupę danin publicznych, które prawdopodobnie są najbardziej zróżnicowane pod względem formy oraz konstrukcji. W piśmiennictwie podatkowym w większym stopniu kładzie się nacisk na modele podatkowe i ich rodzaje niż na ich definicję. W Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, nie występuje jeden powszechny podatek majątkowy, lecz cały ich system [Felis 2012, s. 1]. We współczesnych systemach podatkowych wyróżniamy sześć podstawowych grup podatków majątkowych: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportu, podatek rolny, podatek leśny, podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnych.

Na system opodatkowania nieruchomości w Polsce składają się trzy podatki: od nieruchomości regulowany przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych [Ustawa z 12 stycznia 1991], podatek rolny [Ustawa z 15 listopada 1984] oraz podatek leśny [Ustawa z 30 października 2002].

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

Istotną rolę w gospodarce finansowej gminy odgrywają dochody z tytułu podatku od nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów. Próbując przeanalizować rolę podatku od nieruchomości we współczesnej gospodarce polskiej, należy pamiętać, że w teorii opodatkowania formułowana jest zasada, aby ze względu na niekorzystne skutki nie nakładać podatków na majątek zgromadzony w przeszłości. Podatki od posiadanych nieruchomości zaliczane są do świadczeń rzeczowych, szczególnie znaczenie przypisuje się przedmiotom opodatkowania. Z ich budowy wynika, że zastosowanie właściwego podatku i jego wysokości uzależnione jest od rodzaju nieruchomości, a nie od cech osobowych podatnika. W rozważaniach o funkcjach pozafiskalnych systemu opodatkowania majątku istotne wydaje się uwzględnienie gospodarki nieruchomościami. W krajach rozwiniętych samorząd terytorialny realizuje wiele zadań publicznych. Konieczne jest więc uwzględnienie podatków lokalnych jako źródła ich finansowania. Do cech, które mogą charakteryzować podatki lokalne, możemy zaliczyć odpowiednią wydajność w stosunku do realizowanych zadań, równomierne rozmieszczenie przestrzenne bazy podatkowej, jednoznaczność terytorialną [Felis 2016, s. 2].

Podatki lokalne są więc jedną z grup podatków, które stanowią źródło dochodu gminy. Podatnicy podatku od nieruchomości są obowiązani składać organowi podat-

kowemu, właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, informacje o nieruchomości i gruncie.

Podatkowi podlegają grunty rozumiane jako części powierzchni ziemskiej będące odrębnym przedmiotem własności. Nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości grunty, które są objęte przepisami o podatku rolnym lub leśnym. Opodatkowaniu podlegają także budynki lub ich części rozumiane jako obiekty budowlane umocowane w ziemi lub na ziemi, posiadające ściany lub słupy albo filary oraz pokrycie dachowe. Jest to ustawowa definicja budynków, która znajduje zastosowanie na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wynika z tego, że opodatkowaniu podlegają zarówno budynki trwale z gruntem związane, jak i obiekty budowlane niezłączone trwale z gruntem. Sposób związania z gruntem budynku nie ma więc znaczenia przy określaniu, czy dany budynek podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Budynkiem jest zatem każdy obiekt budowlany posiadający ściany lub filary i dach, bez względu na to, czy odpowiada innym wymogom stawianym budynkom (np. przez ustawę – Prawo budowlane). Zgodnie z takim rozumieniem budynku jest nim typowy budynek mieszkalny, jak również wiata lub tymczasowa altana lub szopa, budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna. Nie podlegają opodatkowaniu budowle, które są wykorzystywane w celach innych niż związane z działalnością gospodarczą.

Wysokość stawek podatku od nieruchomości określają, w drodze uchwały, rady gmin. Uwzględniają one górne granice stawek, które wynikają z ustawy, corocznie podwyższanych w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych. Rady gmin w momencie uchwalania stawek podatku mogą różnicować ich wysokość dla poszczególnych kategorii przedmiotów opodatkowania przy zastosowaniu kryteriów wskazanych w ustawie (lokalizacja, rodzaj zabudowy, rodzaj prowadzonej działalności, przeznaczenie, sposób wykorzystania gruntu, stan techniczny, wiek budynku) lub innych własnych. Oznacza to, że rady gmin są uprawnione, w ramach ustawowo wyodrębnionych kategorii przedmiotów opodatkowania, do dokonania dalszej kategoryzacji tych przedmiotów, a tym samym odpowiadających im stawek. Rady gmin posiadają również uprawnienie do wprowadzania w drodze uchwały zwolnień podatkowych o charakterze przedmiotowym innym niż zwolnienia określone w ustawie. Zróżnicowana typologia podatku od nieruchomości nie pozostaje bez wpływu na jego zakres podmiotowy. Podatnikami tego podatku są bowiem zarówno osoby fizyczne oraz osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli są właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych lub posiadaczami samoistnymi nieruchomości bądź obiektów budowlanych, a przedmioty te nie mają właściciela lub nie jest on ustalony bądź też użytkownikami wieczystymi gruntów, a także posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiada-

nie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego [Hanusz 2015, s. 37, 38].

Wysokość podatków od nieruchomości zależna jest od powierzchni nieruchomości – dotyczy to gruntów i budynków. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie są budowle, od których podatek oblicza się od ich wartości. W Polsce obowiązuje powierzchniowy model opodatkowania nieruchomości, oznacza to, że w praktyce poszczególne podatki majątkowe mają sztywną podstawę wymiaru. Cechą charakterystyczną podatku od nieruchomości jest jej prostota, a brak skomplikowanych procedur obliczeniowych powoduje obniżenie kosztów administracyjnych [Głuszak, Marona 2015, 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 ma także polityka rozwojowa danej gminy, polityka przestrzenna, a także działania proinwestycyjne.

### **3. Podatek katastralny – pojęcie, cechy i rodzaje**

Podatek od nieruchomości to najbardziej rozpowszechniony podatek majątkowy, który jest obecny we wszystkich państwach Unii Europejskiej. W systemach opodatkowania nieruchomości nie występują ujednolicone rozwiązania, które są charakterystyczne dla wszystkich państw. Sposób kształtowania się podatku od nieruchomości w poszczególnych krajach jest uwarunkowany sytuacją społeczno-historyczną. Niemniej jednak można wyodrębnić pewne wspólne cechy, które są charakterystyczne dla współczesnych systemów opodatkowania. Są to: wartość kapitałowa, czyli rynkowa, która jest ustalana na podstawie cen sprzedaży nieruchomości, wartość czynszowa, czyli opłata roczna (ustalana jest ona według cen wynajmu nieruchomości), a także wartość przybliżona, która jest ustalana na podstawie masowej wyceny wartości nieruchomości reprezentatywnych, które pełnią rolę wzorca, oraz wartość samego gruntu, która jest ustalana według cen transakcyjnych gruntu [Głuszak, Marona 2015, s. 35].

Modele podatkowe oparte na wartości wymagają wprowadzenia tzw. katastru oraz wartości katastralnej. Kataster nieruchomości jest instytucją prawną, która w odbiorze społecznym jest postrzegana jako zapewniająca ład prawny w zakresie ustalenia zasięgu praw oraz poczucia bezpieczeństwa wynikającego z faktu ujawnionych w nim wpisów przedmiotowych, a także możliwości dochodzenia swoich racji w ramach postępowania rejestrowego [Ciak, Wąsewicz 2015, s. 30].

„Podatek katastralny jest pojęciem węższym od pojęcia katastru i oznacza urzędowy spis gruntów i budynków sporządzany w celu ustalenia wartości, właściciela i transferu nieruchomości. Kataster wprowadzony został głównie w celu ochrony praw właściciela przed osobami trzecimi. Z pojęciem katastru wiąże się tzw. wartość

katastralna ustalana dla celów podatkowych, oznaczająca tzw. urzędową minimalną wartość nieruchomości, która to wartość jest oparta na okręgowych urzędowych rejestrach [Lyons (red.) 1997, s. 75, 76].

Współczesny kataster ukształtował się dopiero w XIX w. Tego typu rejestry założono w 1850 r. we Francji. W XX w. kataster rozumiany jako urzędowy system informacyjny, który zawiera dane o przedmiotach katastralnych (nieruchomościach, w tym budynkach i budowlach) oraz o podmiotach katastralnych (osobach fizycznych i prawnych będących właścicielami lub posiadaczami nieruchomości), staje się coraz bardziej powszechny. Jednym z głównych zadań katastru już od początku jego istnienia było objęcie spisem nieruchomości podlegających opodatkowaniu, a także zabezpieczenie obrotu nieruchomościami. W warunkach rozwiniętej gospodarki rynkowej ewidencja taka nie była wystarczająca w przypadku danych dotyczących działek, które to dane nie zawsze były zgodne ze stanem faktycznym, a wiele nieruchomości budynkowych nie figurowało w rejestrze. Z tego właśnie powodu konieczne okazało się opracowanie nowoczesnego katastru nieruchomości, który by obejmował wszystkie rodzaje nieruchomości. Kataster został ściśle powiązany z księgami wieczystymi, w stosunku do których stał się komplementarny, a nie substytucyjny.

Istotę katastralnych systemów opodatkowania oddają następujące cechy.

- Systemy katastralne nie są wprowadzane radykalnie. Jest to z reguły proces etapowy, który trwa wiele lat, dzięki temu jest on łatwiejszy do zrozumienia i zaakceptowania przez podatników. Systemy te mogą być wprowadzane bez odpowiednio konstruowanego programu, uwzględniającego osłonę podatników, którzy w pierwszym etapie zostaną zdecydowanie wyżej opodatkowani. Tylko takie działanie umożliwia uzyskanie akceptacji społecznej na wprowadzenie systemu katastralnego.
- Kataster jest powszechnie stosowaną w tych systemach ewidencją nieruchomości, która jest z powodzeniem wykorzystywana przy ustalaniu podatków nawet wówczas, gdy nie jest to jej zasadniczym celem (kataster prawny).
- Dane zawarte w ewidencjach katastralnych stanowią podstawę do określenia podatnika, przedmiotu opodatkowania i podstawy wymiaru, co znakomicie zwiększa efektywność opodatkowania i w zasadzie uniemożliwia uchylenie się bądź unikanie płacenia podatków od nieruchomości.
- Podstawą opodatkowania nieruchomości jest ich wartość rzeczywista, inaczej zwana rynkową, bądź też wartość czynszowa, ustalana z reguły przez rzeczoznawców na podstawie ustawowo określonych zasad, a jedynie w niektórych przypadkach wskazana jest przez samego podatnika.
- Powierzchnia jako podstawa opodatkowania w zasadzie nie występuje.
- Podatkami objęte są wszystkie rodzaje nieruchomości, ale daje się zauważyć preferencyjne opodatkowanie nieruchomości mieszkalnych i nieruchomości związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i leśnego.

- Podatnikiem jest z reguły właściciel nieruchomości, a jej posiadacze są zobowiązani do płacenia podatków tylko w niektórych przypadkach; posiadacz będący podatnikiem jest obok właściciela wpisywany w ewidencji katastralnej.
- Podatki od nieruchomości są wymierzone przez organ podatkowy w formie decyzji doręczanej podatnikowi; nie występuje w zasadzie instytucja samodzielnego obliczania podatku przez podatnika.
- W ustawach regulujących podatki od nieruchomości są zawarte nieliczne ulgi i zwolnienia, dotyczące najczęściej nieruchomości wykorzystywanych na cele użyteczności publicznej, nieruchomości związków wyznaniowych, szkół, zabytków, szpitali, cmentarzy, rezerwatów przyrody.
- Organy samorządu mają stosunkowo duże kompetencje w kształtowaniu konstrukcji podatków od nieruchomości, co wyraża się w możliwości ustalania stawek, ulg i zwolnień.
- Podatki od nieruchomości stanowią dochód samorządu.
- Systemy *ad valorem* są bardzo kosztowne na etapie ich wprowadzania i utrzymania. Wiąże się to z koniecznością zbudowania systemu informacji o nieruchomościach, ustalania i aktualizacji ich wartości [Etel 2012, s. 25].

Funkcja katastru, polegająca na umożliwieniu osiągnięcia dużych wpływów z opodatkowania zarejestrowanych nieruchomości, spowodowała jego szybki rozwój. Wyróżniamy dwa podstawowe rodzaje katastru: fiskalny oraz prawny [Etel (red.) 2008, s. 8]. W praktyce jednak istnieje jeszcze kataster fizyczny.

Kataster fiskalny charakteryzuje się ścisłym związkiem z systemem podatkowym, wyraża się tym, że zawarte są w nim dane niezbędne do wymierzenia podatków obciążających nieruchomości, takie jak: wartość nieruchomości, dane podatnika, dochody uzyskiwane z nieruchomości. Kataster ten jest tworzony przede wszystkim na potrzeby związane z opodatkowaniem nieruchomości, co nie oznacza, że dane w nim zawarte nie mogą być wykorzystywane w innych celach. Założenie katastru fiskalnego jest stosunkowo proste, nie wymaga bowiem ustalenia stosunków własnościowych. Wprowadzenie katastru fiskalnego wymaga zdecydowanie mniej czasu niż wdrażanie katastru innego typu [Etel (red.) 2008, s. 8].

Kataster prawny jest ewidencją danych odzwierciedlających stan prawny nieruchomości. Jest on ukierunkowany na rejestrację i ochronę praw rzeczowych, ale może być też wykorzystywany do celów podatkowych. Zawarte tam są przede wszystkim informacje dotyczące prawa własności oraz innych praw i obciążeń związanych z nieruchomością. Instytucje tego typu są powiązane z księgami wieczystymi albo też je całkowicie zastępują. Wdrożenie katastru prawnego musi poprzedzać uporządkowanie praw własności do poszczególnych nieruchomości i ustalenie ich granic, co wymaga dużych środków finansowych (pomiarów geodezyjnych) oraz jest czasochłonne [Etel 2012, s. 14]. Wdrożenie katastru prawnego musi poprzedzać uporządkowanie praw własności do poszczególnych nieruchomości i ustalenie ich granic, co wymaga dużych środków finansowych (pomiarów geodezyjnych) oraz jest czasochłonne.

Kataster fizyczny, inaczej zwany geodezyjnym, jest to rejestracja nieruchomości na potrzeby planowania i gospodarowania nieruchomościami, na którą składają się mapy i plany określające położenie i wielkość nieruchomości, a także opis nieruchomości i obiektów wchodzących w jej skład oraz dane dotyczące przeznaczenia i użytkowania nieruchomości.

Realizacja podatków od wartości nieruchomości to złożony proces, związany przede wszystkim z prawidłowym ustaleniem podstawy opodatkowania, która bardzo często jest kwestionowana przez podatnika. Ustalona przez organ podatkowy wartość nieruchomości na podstawie określonych prawnie reguł często odbiega od wartości ustalonej przez samego podatnika, co w efekcie prowadzi do powstawania sporów. Ich rozwiązywanie jest długotrwałe i kosztowne, zwłaszcza w wypadku nieruchomości nietypowych. Systemy katastralne odstraszały podatników chcących inwestować w nieruchomości, co skutkuje podniesieniem ich wartości. Podatnik ponoszący nakłady inwestycyjne zwiększa wartość np. budynku, a przez to i kwotę podatku. Postrzega to jako swoistą karę za zrealizowanie inwestycji, co działa antymotywacyjnie na rozwój działalności inwestycyjnej. Problem ten jest łagodzony poprzez wprowadzenie swoistych „wakacji” podatkowych, przewidzianych dla nieruchomości nowo wybudowanych i wyremontowanych. Mechanizm ten, jak pokazuje praktyka, eliminuje wyżej zasygnalizowany mankament podatków od wartości [Etel 2012, s. 20].

Warto przybliżyć rodzaje podatków katastralnych w wybranych krajach Unii Europejskiej. Opodatkowanie nieruchomości według wartości jest powszechne w Europie. W Wielkiej Brytanii działa ono od ponad 400 lat. Podatek od urzędowej wyceny nieruchomości płacą m.in. Hiszpanie, Francuzi czy Szwedzi, a także Czesi [Kopyściańska 2016, s. 384].

Niemiecki system katastralny został zorganizowany w ścisłym powiązaniu z instytucją ksiąg wieczystych. Prawny charakter systemu niemieckiego gwarantuje zgodność danych o nieruchomościach zawartych w katastrze z treścią zawartą w księgach wieczystych. Stanowisko autorki jest rozwinięciem innej zasady dotyczącej obrotu prawnego nieruchomości. Zgodnie z nią akt notarialny przenosi własność nieruchomości na nabywcę dopiero z chwilą jego opublikowania w księdze wieczystej. Niemiecki kataster jest prowadzony przez okręgowe i lokalne urzędy katastralne, które także odpowiedzialne są za wycenę nieruchomości dla celów podatkowych. W systemie niemieckim za podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości przyjmuje się wartość rynkową nieruchomości, tj. wartość, jaką dana nieruchomość powinna osiągnąć przy sprzedaży na wolnym rynku. Natomiast sam podatek od nieruchomości stanowi dochód budżetu samorządu terytorialnego.

Wysokość podatku od nieruchomości w Niemczech kształtuje się następująco: „podstawą opodatkowania podatkiem gruntowym jest wartość rynkowa nieruchomości przemnożona przez specjalne wskaźniki, które różnią się w zależności od regionu kraju i rodzaju nieruchomości, a wynoszą od 2,6‰ do 1%. Ostatecznie podatek jest przemnażany przez specjalne wskaźniki, różne w zależności od gminy, i w re-

zultacie efektywna wysokość stawki podatkowej waha się między 0,98 a 2,84%, dając średnią 1,9% wartości nieruchomości. Jednak występuje również obszerny katalog zwolnień podatkowych dla instytucji publicznych, społecznych czy religijnych” [Cukiernik 2012, s. 4].

W Holandii podatek katastralny płać zarówno właściciele, jak i użytkownicy, według różnych stawek. Podstawą opodatkowania jest rynkowy wykaz nieruchomości. Najczęściej stosowana jest wartość czynszowa w formie szacowanej wielkości czynszu, którą mogliby uzyskać właściciele nieruchomości z wynajmu, a w niektórych przypadkach jest to wartość kapitałowa nieruchomości [Wołowicz 2005].

We Francji kataster ujęty jest jako zbiór dokumentów, które dotyczą nieruchomości. Zakłada się go, prowadzi i uaktualnia przez administrację fiskalną na potrzeby podatku od nieruchomości. Organy samorządowe jedynie ustalają obowiązujące stawki podatkowe. Funkcja fiskalna katastru francuskiego polega przede wszystkim na sposobie określania podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Bazę dla niej stanowi instytucja powszechna wyceny nieruchomości. Kompleksowa wycena jest dokonywana raz na kilkanaście lat, wynika to stąd, iż jest ona bardzo złożona i czasochłonna w realizacji. W jej wyniku zostają określone rodzaje nieruchomości, obiekty wzorcowe, taryfy, które odpowiadają każdej kategorii nieruchomości, oraz zasady harmonizacji w ramach departamentu i regionu. W czasie między wycenami dokonywane jest coroczne podsumowanie zmian, jakie zachodzą w nieruchomościach wraz z ich okresową aktualizacją. Podstawa opodatkowania określana jest odrębnie dla nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych. Do elementów wspólnych dla tych kategorii możemy zaliczyć pojęcie wartości czynszowej jako wartości przyjętej dla celów podatkowych. Wartość czynszowa to hipotetyczny dochód, jaki mogłaby przynieść nieruchomość w normalnych warunkach. Jest ona ustalana odrębnie, w zależności od sposobu użytkowania lokalu (cele mieszkaniowe, użytkowe, handlowe, przemysłowe). Wylicza się ją różnymi metodami, następnie wartość czynszowa ulega aktualizacji oraz rewaloryzacji. Wartość, która jest ustalona w ten sposób, określa się mianem katastralnej wartości czynszowej. Ostatnim etapem ustalania podstawy opodatkowania jest wyliczenie tzw. dochodu netto, który stanowi odpowiedni procent czynszowej wartości katastralnej.

Warto zauważyć, że w krajach europejskich podatek od wartości nieruchomości jest zróżnicowany. W Belgii i Francji podatek katastralny nie jest obliczany od wartości nieruchomości, lecz oblicza się go jako procent z dochodu realnego, jaki dana nieruchomość może zapewnić jej właścicielowi w ciągu roku. W Niemczech podstawą opodatkowania jest wartość rynkowa nieruchomości pomnożona przez specjalne wskaźniki, które różnią się w zależności od regionu kraju i rodzaju nieruchomości. Na Łotwie natomiast stawka podatku katastralnego zarówno od nieruchomości gruntowych, jak i budowlanych jest ustalana według stałego procentu obliczanego od wartości nieruchomości. Przy tym budynki przeznaczone na cele mieszkalne mają podatek progresywny [Cukiernik 2012, s. 5]. Jak widać, podatek katastralny nie jest w Unii Europejskiej jednolity, warto byłoby więc dokonać ana-



lizy możliwości i oszacować koszty i korzyści zmiany systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce.

#### 4. Krótka charakterystyka wybranych gmin do badania

W kolejnej części opracowania przedstawiono znaczenie podatku od nieruchomości dla budżetu miasta i gminy. W analizie wzięto pod uwagę wpływy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych z 2015 r. Nie bez przyczyny do analizy został wybrany Urząd Gminy w Jeżowie Sudeckim i Urząd Miasta w Piechowicach oraz Urząd Gminy w Starej Kamienicy. Jeżów Sudecki należy do najstarszych osad w okolicy Jeleniej Góry. W niektórych opracowaniach można znaleźć nawet nieuzasadnione stwierdzenie, że jest najstarszą wsią w Kotlinie Jeleniogórskiej. Powstał ok. połowy XIII w. Gmina Jeżów Sudecki obejmuje następujące miejscowości: Chrośnicę, Czernicę, Dziwiszów, Janówek, Płoszczynę, Siedlęcín oraz Wrzeszczyn. Powierzchnia gminy ogółem wynosi 9426 ha [[http://piechowice.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=308&Itemid=148](http://piechowice.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=308&Itemid=148)].

Piechowice to gmina miejska w powiecie jeleniogórskim w województwie dolnośląskim. Prawa miejskie Piechowice uzyskały dopiero w 1967 r., przy czym sąsiednie wsie (Górzyniec, Michałowice, Pakoszów, Piastów i przejściowo Jagniątków) jako osiedla znalazły się w obrębie nowo powstałego miasta [[http://piechowice.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18](http://piechowice.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=18)]. Na terenie miasta Piechowice w 2015 r. zamieszkiwało 6521 osób, a jego powierzchnia wynosiła 4329 ha [[http://piechowice.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18](http://piechowice.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=18)].

Stara Kamienica jest jedną z najstarszych wsi w całej Kotlinie Jeleniogórskiej, o bogatej historii. Powstała przy starym Trakcie Żytawsko-Jeleniogórskim. Istnieją domniemania, że początki Starej Kamienicy można odnieść nawet do X w. Gmina Stara Kamienica obejmuje następujące sołectwa: Antoniów, Barcinek, Chromiec, Kopaniec, Kromnów, Małą Kamienicę, Nową Kamienicę, Rynicę, Starą Kamienicę i Wojcieszycę. Powierzchnia gminy wynosi 11 037 ha [<http://www.starakamienica.pl/index.php/informacje-o-gminie/solectwa/stara-kamienica>]

Porównanie miejscowości na prawach gminnych (Jeżów Sudecki i Stara Kamienica), a także miejscowości, która posiada prawa miejskie (Piechowice), pozwoli na pełniejsze i kontrastowe zobrazowanie wpływu podatku od nieruchomości na budżet miasta lub gminy. Ponadto należy podkreślić złożoność struktury budżetu każdej miejscowości.

Podstawowym wskaźnikiem, jaki pozwoli odpowiedzieć na pytanie, jakie znaczenie dla budżetów gminnych mają wpływy z podatku od nieruchomości, jest udział procentowy tej wielkości w łącznych dochodach gmin.

Jak wynika z tab. 1, największe wpływy do budżetu w 2015 r. miała gmina Jeżów Sudecki – prawie 25 mln złotych, a najmniejsze miasto Piechowice – ok. 19 mln złotych. Porównując strukturę budżetu wszystkich gmin, warto podkreślić, że podatek od nieruchomości od osób fizycznych stanowi 9,28% wszystkich

**Tabela 1.** Struktura budżetów gmin

Wpływy	Jeżów Sudecki	Udział %	Piechowice	Udział %	Stara Kamienica	Udział %
Wpływy ogółem	24 474 252 zł	100	18 854 774 zł	100	20 378 322 zł	100
Podatki majątkowe od osób fizycznych	1 971 777 zł	8,06	2 103 900 zł	11,16	1 359 305 zł	6,67
Podatek od nieruchomości od osób fizycznych	1 326 150 zł	5,40	1 750 000 zł	9,28	1 020 523 zł	5,00
Podatek od nieruchomości od osób prawnych	1 458 653 zł	5,96	4 800 000 zł	25,45	2 624 727 zł	12,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Gminy w Jeżowie Sudeckim i Starej Kamienicy oraz Urzędu Miasta w Piechowicach.

**Tabela 2.** Stawki podatku od nieruchomości w 2015 roku

Nieruchomości	Jeżów Sudecki	Piechowice	Stara Kamienica	Stawki maksymalne wg Rozporządzenia Ministra Finansów
Budynki mieszkalne	0,75	0,75	0,75	0,75
Grunty pod budynkami	0,47	0,47	0,40	0,47

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Urzędu Gminy w Jeżowie Sudeckim i Starej Kamienicy oraz Urzędu Miasta w Piechowicach.

wpływów w mieście Piechowice, natomiast zaledwie 5% w gminie Stara Kamienica. Na uwagę zasługuje to, że struktura budżetu miasta Piechowice z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych stanowi ponad ¼ całego budżetu miasta i jest kluczowym ogniwem budżetu. Podatki od majątku nieruchomego jako źródło dochodu gminy traktowane są na ogół jako najistotniejsze dochody gmin, lecz nie zawsze stanowią w wystarczającym stopniu część własnych dochodów gmin.

Jak wynika z tab. 2, ustalając swoje stawki podatku, gminy uwzględniły maksymalne stawki podatku od nieruchomości publikowane przez Ministerstwo Finansów. Każda z badanych miejscowości uchwaliła stawkę podatku od budynków mieszkalnych na poziomie 0,75 zł, co stanowi maksymalną możliwą stawkę obowiązującą na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast w przypadku gruntów pod budynkami jedynie w gminie Stara Kamienica uchwalono stawkę 0,40 zł, natomiast w pozostałych gminach 0,47 zł, co również jest maksymalną stawką ogłaszaną przez ministra finansów.

## 5. Podatek od nieruchomości a podatek katastralny i ich wpływ na wysokość dochodów podatkowych – studium przypadków

Samorządy terytorialne, żeby mogły wykonywać powierzone im zadania, potrzebują na ich realizację określonych środków finansowych. Wśród dochodów własnych gmin bardzo ważne miejsce zajmują dochody podatkowe z podatków lokalnych. Wśród nich najczęściej wskazuje się podatek od nieruchomości. Stawka tego podatku jest bardzo istotnym narzędziem do oddziaływania samorządów gminnych na rozwój lokalny [Pasternak-Malicka 2014, s. 201]. Podatek do nieruchomości zasila wyłącznie budżet gminy [Miszczuk 2009, s. 43]. Przez ingerowanie w konstrukcje prawne tych podatków można wpłynąć na wielkość środków publicznych, które mają służyć realizowaniu zadań. Nie wszystkie jednak podatki mają taki sam zakres władztwa podatkowego przyznanego gminom [Krzemińska 2013, s. 235].

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, jest związana 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 długofalowo sprzyjają powstawaniu nowych przedsiębiorstw na terenie danego miasta bądź gminy oraz zwiększają liczbę mieszkańców, co daje pozytywny efekt dochodowy w przyszłości [Korolewska 2014].

Dla właścicieli nieruchomości wszelkie podatki i opłaty związane z ich posiadaniem lub obrotem stanowią koszt posiadania, dla gmin stanowią one źródło dochodów własnych.

Od wielu lat toczy się dyskusja na temat przeprowadzenia reformy dotyczącej systemu finansowego samorządów terytorialnych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem podatku od nieruchomości.

Do przeprowadzonej analizy wybrano gminę Jeżów Sudecki. Tabela 3 obrazuje nieruchomości będące własnością osób fizycznych na terenie tej gminy w podziale na mieszkania, domy i działki. Uwzględniono rodzaj nieruchomości, powierzchnię oraz wysokość obecnie płaconej kwoty podatku, a także wartość rynkową nieruchomości. Skonstruowanie systemu opodatkowania nieruchomości od wartości wymaga również ustalenia stawki podatku. Do analizy wybrano trzy stawki podatku katastralnego: 0,1%, 0,5% oraz 1%.

Tabele 3, 4 i 5 obrazują realne transakcje dokonane w 2015 r. na terenie gminy Jeżów Sudecki, miasta Piechowice oraz gminy Stara Kamienica. Do analizy wybrano łącznie 90 transakcji, w tym 30 transakcji z danej gminy (10 mieszkań, 10 domów wraz z gruntem i 10 działek budowlanych niezabudowanych). Transakcje

dotyczą osób fizycznych. Oprócz miejscowości, powierzchni oraz ceny zaprezentowano obecną kwotę podatku od nieruchomości, jaką płacą ich właściciele (dane z urzędów gmin w Jeżowie Sudeckim, Piechowicach i Starej Kamienicy) oraz trzy wartości prognozowanego podatku katastralnego.

**Tabela 3.** Ceny transakcyjne nieruchomości w gminie Jeżów Sudecki, 2015 rok

Lp.	Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Pow. mieszkalna	Pow. działki	Obecna kwota podatku	Cena rynkowa	Kataster 0,1%	Kataster 0,5%	Kataster 1%
1	Mieszkanie	Dziwiszów	69	450	263,25	92000	92	460	920
2	Mieszkanie	Dziwiszów	36	315	175,05	29200	29,2	146	292
3	Mieszkanie	Janówek	55	95	85,90	35000	35	175	375
4	Mieszkanie	Płoszczyna	62	79	83,63	24600	24,6	123	246
5	Mieszkanie	Płoszczyna	62	56	69,82	19300	19,30	96,5	193
6	Mieszkanie	Jeżów Sud.	72	276	183,72	186000	186	930	1860
7	Mieszkanie	Jeżów Sud.	60	633	342,51	82250	82,25	411,25	822,5
8	Mieszkanie	Jeżów Sud.	54	534	291,48	145000	145	725	1450
9	Mieszkanie	Siedlęcín	65	110	100,45	99500	99,5	497,5	995
10	Mieszkanie	Siedlęcín	26	12	25,14	38000	38	190	380
Suma					1620,95		750,85	3754,25	7508,50
11	Dom	Chrońnica	200	1887	1036,89	230000	230	1150	2300
12	Dom	Dziwiszów	180	1449	816,03	850000	850	4250	8500
13	Dom	Dziwiszów	92	1300	680	65000	65	325	650
14	Dom	Dziwiszów	352	2727	2506,96	520000	520	2600	5200
15	Dom	Jeżów Sud.	194	1544	898,18	197000	197	985	1970
16	Dom	Jeżów Sud.	120	750	442,5	250000	250	1250	2500
17	Dom	Jeżów Sud.	161	719	458,68	620000	620	3100	6200
18	Dom	Siedlęcín	150	467	331,99	180000	180	900	1800
19	Dom	Siedlęcín	179	1057	631,04	470000	470	2350	4700
20	Dom	Czernica	105	900	501,75	380000	380	1900	3800
Suma					8304,02		3762	18810	37620
21	Działka	Chrońnica	–	1116	524,52	20000	20	100	200
22	Działka	Czernica	–	1145	538,15	18450	18,45	92,25	184,50
23	Działka	Dziwiszów	–	1001	470,47	60000	60	300	600
24	Działka	Dziwiszów	–	2100	987	150000	150	750	1500
25	Działka	Janówek	–	1710	803,70	5000	5	25	50
26	Działka	Jeżów Sud.	–	2500	1175	180000	180	900	1800
27	Działka	Jeżów Sud.	–	1909	897,23	99000	99	49,50	990
28	Działka	Płoszczyna	–	1093	513,71	15500	15,50	77,50	155
29	Działka	Siedlęcín	–	1575	740,25	58000	58	290	580
30	Działka	Siedlęcín	–	1550	728,50	38000	38	190	280
Suma			–	–	7396,53	–	643,95	3219,75	6439,50
Suma					17321,50		5156,8	25784	51568

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Powiatowego Urzędu Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Jeleniej Górze.

Symulację porównującą wpływ z podatku od nieruchomości do wpływów z katastru dla miasta Piechowice z uwzględnieniem cen transakcyjnych z 2015 r. zamieszczono w tab. 4.

**Tabela 4.** Ceny transakcyjne nieruchomości w mieście Piechowicach, 2015 rok

Lp.	Rodzaj nieruchomości	Miejscowość/ dzielnice	Pow. budynku	Pow. działki	Obecna kwota podatku	Cena rynkowa	Kataster 0,1%	Kataster 0,5%	Kataster 1%
1	Mieszkanie	Piechowice	43,70	934	471,76	125000	125	625	1250
2	Mieszkanie	Piechowice	71	180	137,85	82000	82	410	820
3	Mieszkanie	Piechowice	47,90	134	98,90	69000	69	345	690
4	Mieszkanie	Piechowice	36	20	36,4	47000	47	235	470
5	Mieszkanie	Piechowice	68	113	104,11	125000	125	625	1250
6	Mieszkanie	Piechowice	21,50	200	110,13	50000	50	250	500
7	Mieszkanie	Piechowice	80	122	117,34	83000	83	415	830
8	Mieszkanie	Piechowice	43	12	37,89	101400	101,4	507	1014
9	Mieszkanie	Piechowice	66	149	119,53	85000	85	425	850
10	Mieszkanie	Piechowice	54,60	87	81,84	60000	60	300	600
<b>Suma</b>					1315,75		<b>827,40</b>	<b>4137</b>	<b>8274</b>
11	Dom	Michałowice	279	3938	2073,61	100000	100	500	1000
12	Dom	Pakoszów	200	963	602,61	250000	250	1250	2500
13	Dom	Piechowice	170	610	414,2	400000	400	2000	4000
14	Dom	Górzyniec	128	595	375,65	150000	150	750	1500
15	Dom	Piechowice	108	345	243,15	213000	213	1065	2130
16	Dom	Górzyniec	190	1757	968,29	400000	400	2000	4000
17	Dom	Pakoszów	120	1346	722,62	140000	140	700	1400
18	Dom	Piastów	189	623	434,56	180000	180	900	1800
19	Dom	Michałowice	190	1925	1047,25	650000	650	3250	6500
20	Dom	Pakoszów	300	3652	1941,44	270000	270	1350	2700
<b>Suma</b>					8553,38		<b>2753</b>	<b>13765</b>	<b>27530</b>
21	Działka	Piechowice	–	1041	489,27	38000	38	190	380
22	Działka	Michałowice	–	1460	686,2	48000	48	240	480
23	Działka	Pakoszów	–	1646	773,62	50000	50	250	500
24	Działka	Piechowice	–	980	460,60	58580	58,58	292,9	585,8
25	Działka	Piechowice	–	956	449,32	46800	46,80	234	468
26	Działka	Piechowice	–	600	282	18000	18	90	180
27	Działka	Piechowice	–	815	383,05	51420	51,42	207,10	514,20
28	Działka	Pakoszów	–	641	301,27	39300	39,30	196,50	393
29	Działka	Piechowice	–	1244	584,68	95000	95	475	950
30	Działka	Górzyniec	–	1287	604,89	63000	63	315	630
<b>Suma</b>					5014,90	X	508,10	2540,5	5 081
Suma					14884,03	X	4085,5	20442,5	40885

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Powiatowego Urzędu Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Jeleniej Górze.

Ostatnią symulację porównującą wpływy z podatku od nieruchomości do wpływów z katastru dla gminy Stara Kamienica z uwzględnieniem cen transakcyjnych z 2015 r. prezentuje tab. 5.

**Tabela 5.** Ceny transakcyjne nieruchomości w gminie Stara Kamienica, 2015 rok

Lp.	Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Pow. budynku	Pow. działki	Obecna kwota podatku	Cena rynkowa	Kataster 0,1%	Kataster 0,5%	Kataster 1%
1	Mieszkanie	Wojcieszycze	30,50	261	127,28	30000	30	150	300
2	Mieszkanie	Barcinek	69	122	100,55	90000	90	450	900
3	Mieszkanie	Stara Kamienica	42,30	40	47,73	80000	80	400	800
4	Mieszkanie	Mała Kamienica	68	235	145	66300	66,3	331,5	663
5	Mieszkanie	Mała Kamienica	100	400	235	79400	79,4	397	794
6	Mieszkanie	Kromnów	61,80	123	95,55	80000	80	400	800
7	Mieszkanie	Kromnów	129,50	1349	636,73	78000	78	390	780
8	Mieszkanie	Stara Kamienica	62,60	788	362,15	73000	73	365	730
9	Mieszkanie	Kromnów	18	234	107,1	12000	12	60	120
10	Mieszkanie	Rybnica	79	253	160,45	150000	150	750	1500
<b>Suma</b>					2017,51		<b>738,70</b>	<b>369,35</b>	<b>7387</b>
11	Dom	Barcinek	220	2000	965	130000	130	650	1300
12	Dom	Antoniów	360	900	630	750000	750	3750	7500
13	Dom	Barcinek	100	755	377	66000	66	330	660
14	Dom	Rybnica	180	2600	1175	100000	100	500	1000
15	Dom	Wojcieszycze	140	1343	642,20	310000	310	1550	3100
16	Dom	Rybnica	150	1178	583,70	135500	135,50	677,50	1355
17	Dom	Wojcieszycze	190	3150	1402,5	375000	375	1875	3750
18	Dom	Wojcieszycze	90	413	232,70	144000	144	720	1440
19	Dom	Barcinek	120	600	330	349000	349	1745	3490
20	Dom	Antoniów	120	591	326,4	340000	340	1700	3400
<b>Suma</b>					6364,5		<b>2699,5</b>	<b>13497,5</b>	<b>26995</b>
21	Działka	Kopaniec	–	1500	600	43000	43	215	430
22	Działka	Wojcieszycze	–	3093	1237,2	60000	60	300	600
23	Działka	Kromnów	–	2313	925,2	33000	33	165	330
24	Działka	Stara Kamienica	–	900	360	23800	23,80	119	238
25	Działka	Stara Kamienica	–	4100	1640	30000	30	150	300
26	Działka	Wojcieszycze	–	3748	1499,2	65000	65	325	650
27	Działka	Stara Kamienica	–	1005	402	35000	35	175	350
28	Działka	Stara Kamienica	–	1287	514,8	50000	50	250	500
29	Działka	Wojcieszycze	–	1203	481,2	51000	51	255	510
30	Działka	Antoniów	–	2509	1003,6	80200	80,20	401	802
<b>Suma</b>					8663,2		471	2355	4710
<b>Suma</b>					17045,21		3909,2	19546	39092

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Powiatowego Urzędu Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Jeleniej Górze.

**Tabela 6.** Wpływy z podatku od nieruchomości oraz z podatku katastralnego – symulacja dla transakcji rynkowych zawartych w analizowanych gminach dla roku 2015

Rodzaj wpływów	Jeżów Sudecki		Piechowice		Stara Kamienica	
	Kwota	Udział %	Kwota	Udział %	Kwota	Udział %
Wpływy z podatku od nieruchomości badanych	17 321,50	100	14 884,03	100	17 045,21	100
Podatek katastralny 0,1%	5 156,80	29,77	4 085,5	27,44	3 909,2	22,93
Podatek katastralny 0,5%	25 784,00	148,85	20 442,5	137,35	19 546	114,14
Podatek katastralny 1%	51 568,00	297,71	40 885	274,69	39 092	229,34

Źródło: opracowanie własne.

Analizując tab. 6, warto podkreślić, że wprowadzenie podatku katastralnego na poziomie 0,1% nie byłoby korzystne finansowo dla budżetów gmin. W przypadku gminy Stara Kamienica stanowiłoby zaledwie 23% obecnych wpływów do budżetu gminy, natomiast w przypadku gminy Jeżów Sudecki ok. 30%. Natomiast ustalenie wysokości 0,5% podatku katastralnego (w badanej populacji) spowodowałoby zwiększenie wpływu do budżetu. Największe odnotowano by w gminie Jeżów Sudecki, a najmniejsze w gminie Stara Kamienica. Gdyby jednak została wprowadzona 1-procentowa stawka podatku katastralnego (ostatni projekt uchwały, gdzie stawka opodatkowania nieruchomości jest zrównana z czasem jej amortyzacji), wpływy do budżetu mogłyby wzrosnąć prawie dwukrotnie w przypadku gminy Jeżów Sudecki oraz prawie półtorakrotnie w przypadku gminy Stara Kamienica.

Koncepcja wprowadzenia podatku *ad valorem* opartego na wartości nieruchomości może przyczynić się do usprawnienia systemu finansów samorządowych. Zastąpienie obecnego podatku do nieruchomości podatkiem *ad valorem* mogłoby doprowadzić do poprawy sytuacji w zakresie wydajności podatków lokalnych. Zwiększenie dochodów mogłoby wynikać przede wszystkim z urealnienia bazy podatkowej i podstawy opodatkowania [Felis 2016, s. 289, 290].

Analizując wady i zalety podatku od nieruchomości, który jest oparty na powierzchniowym modelu, warto podkreślić jego prostotę. Brak skomplikowanych procedur obliczeniowych pozwala oszczędzić koszty administracji.

Wprowadzenie podatku katastralnego może spowodować wzrost dochodów samorządowych, nawet przy zastosowaniu neutralnych stawek podatkowych. Nowoczesny system podatkowy, który zawierałby informacje o wszystkich nieruchomościach w Polsce oraz o ich właścicielach, utrudniałby uchylanie się od płacenia podatków.

Wprowadzając katastralny system opodatkowania nieruchomości w Polsce, możemy napotkać ogromny opór ze strony właścicieli nieruchomości. Ten wątek zostanie szerzej opisany i zbadany w pracy doktorskiej autorki.

## 6. Podsumowanie

Lokalny system podatkowy stanowi kluczowy segment sektora budżetu gmin. Należy skonstruować właściwy model źródeł dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Przeprowadzenie w niedalekiej przyszłości reformy podatków lokalnych w Polsce jest z pewnością zadaniem złożonym i dość trudnym do zrealizowania. Konieczne jest stworzenie katastru dla nieruchomości oraz przekształcenie jakościowe systemu podatków lokalnych. Mogłoby się to przyczynić do wzmocnienia systemu podatków lokalnych poprzez zwiększenie ich roli w strukturze budżetu.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż ustalenie wysokości stawki podatku katastralnego ma kluczowe znaczenie dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęta stawka 0,1% przyczyniłaby się do zmniejszenia wpływów do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych i w znacznym stopniu uszczupliłaby ten budżet. Natomiast stawka 1% spowodowałaby znaczny wzrost wpływów z tytułu wcześniej wspomnianego podatku, lecz trudno odpowiedzieć na pytanie, czy taki ciężar podatkowy byłoby w stanie ponosić podatnicy. Natomiast uchwalenie stawki 0,5% uważam za najrozsądniejszą z wybranych propozycji, ponieważ wpływy do budżetu były większe i mieściły się w granicach rozsądku.

## Literatura

- Ciak J., Wąsewicz B., 2015, *Oczekiwany model katastru nieruchomości w Polsce*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, nr 1.
- Cukiernik T., 2012, *Podatek katastralny. Jak działa na świecie? Czy wprowadzać w Polsce?*, Najwyższy Czas!, czerwiec, <http://nczas.com/spis-tresci/numer-26-1152-z-16-06-2012/>.
- Etel L., 2012, *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Praktyczne Komentarze LEX, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Etel L. (red.), 2008, *Prawo podatkowe*, Difin, Warszawa.
- Felis P., 2012, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Infos, nr 14.
- Felis P., 2016, *O nowy ład podatków lokalnych w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Gaudement P.M., Molinier J., 2000, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Głuszak M., Marona B., 2015, *Podatek katastralny*, Poltext, Warszawa.
- Grądalski F., 2006, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Hanusz A., 2015, *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kopyściańska K., 2016, *Podatek katastralny w kontekście konstytucyjnej zasady sprawiedliwości opodatkowania*, *Oeconomia*, vol. 50, no. 1, Lublin.
- Korolewska M., 2014, *Polityka podatkowa gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości a wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, *Studio BAS*, nr 1.
- Krzemińska A., 2013, *Podatki i opłaty lokalne jako instrumenty zasilania budżetów gmin*, *Zarządzanie i Finanse*, R. 11, nr 2, cz. 3.
- Lyons S.M. (red.), 1997, *Międzynarodowy słownik podatkowy*, PWE, Warszawa.
- Miszczuk M., 2009, *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa.



- Pasternak-Malicka M., 2014, *Efekt Laffera w kontekście podatku od nieruchomości na przykładzie gminy Wiązownica*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 40, Rzeszów.
- Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. 1984 nr 52, poz. 268.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t. jedn. Dz.U. 2010 r. nr 95, poz. 613 z późn. zm.
- Ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. 2002 nr 200, poz. 1682.
- Wołowicz T., 2005, *Kierunki reform i proponowanych zmian podatku od nieruchomości – konsekwencje dla podatników*, Samorząd Terytorialny, nr 9, s. 39–49.
- Żyrzyński J., 2009, *Budżet i polityka podatkowa – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

### **Źródła internetowe**

- [http://piechowice.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=308&Itemid=148](http://piechowice.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=308&Itemid=148) (21.06.2016).
- [http://piechowice.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18](http://piechowice.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=18) (21.06.2016).
- <http://www.starakamienica.pl/index.php/informacje-o-gminie/solectwa/stara-kamienica> (12.07.2016).