

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku

NIERUCHOMOŚĆ JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW WŁASNYCH GMINY Z UWZGLĘDNIENIEM MOŻLIWOŚCI ODDZIAŁYWANIA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH NA ICH WIELKOŚĆ

Streszczenie: Nieruchomości stanowią znaczące i stabilne źródła dochodów gmin w postaci: podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz opłat planistycznych, adiacenckich, z tytułu najmu, dzierżawy, użytkowania wieczystego gruntów, trwałego zarządu. Wpływy budżetów gminnych związane z nieruchomościami mogą być zwiększone przez racjonalną gospodarkę terenami gminnymi oraz efektywne zarządzanie majątkiem komunalnym. Niezbędne jest także wprowadzenie podatku katastralnego i przyjęcie wartości nieruchomości jako podstawy opodatkowania. Gruntownej weryfikacji wymaga również system ulg i zwolnień podatkowych.

Słowa kluczowe: nieruchomość, samorząd terytorialny, dochody z nieruchomości.

1. Wstęp

Szczególną kategorię dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) stanowią dochody własne. Ich wielkość, a przede wszystkim udział w strukturze dochodów ogółem, traktowane są jako swoisty „papierek lakmusowy” poziomu samodzielności finansowej JST. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, charakterystyczną cechą tych dochodów jest to, że pochodzą one ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu terytorialnego, co w konsekwencji umożliwia oddziaływanie władz samorządowych na wydajność tych źródeł [Patrzałek 2010, s. 141]. Możliwości owego oddziaływania są zróżnicowane, raczej ograniczone w przypadku udziałów JST w podatkach państwowych (PIT i CIT) oraz zdecydowanie największe w odniesieniu do poszczególnych kategorii dochodów samorządowych związanych z nieruchomościami, zarówno tymi, które stanowią własność gminy i składnik jej mienia komunalnego, jak i tymi położonymi w granicach administracyjnych gminy, ale stanowiącymi własność innych podmiotów.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie specyfiki i znaczenia nieruchomości jako szczególnych kategorii źródeł dochodów własnych gmin, tj. dochodów

majątkowych oraz podatków i opłat, w aspekcie możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność tych źródeł.

2. Definicja oraz specyfika nieruchomości jako źródeł dochodów JST

Nieruchomość jako źródło dochodów JST ma określoną specyfikę. Po pierwsze, jest kategorią zróżnicowaną, co jest doskonale widoczne już nawet w jej prawnej definicji zawartej w *Kodeksie cywilnym* [Ustawa 1964, art. 46.1]. Zgodnie z nią 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. W ten sposób sformułowana definicja określa podstawowe rodzaje nieruchomości, jakimi są: grunty, nieruchomości zabudowane oraz lokale (pod warunkiem ustanowienia odrębnej własności lokalu). Biorąc pod uwagę kryterium sposobu użytkowania, należy stwierdzić, że występują nieruchomości mieszkaniowe, rolne, leśne, przemysłowe, komercyjne, rekreacyjne, zabytkowe itp. Z kolei stosując inne kryterium typologii, tj. kryterium własności, nieruchomości dzielimy na publiczne (SP lub JST), których kwestie gospodarowania reguluje Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* [Ustawa 1997], a także nieruchomości prywatne. Różnorodność nieruchomości przekłada się wyraźnie na ich specyfikę jako źródeł dochodów własnych JST. Procesy decyzyjne dotyczące nieruchomości (również w aspekcie podejmowanych decyzji finansowych) są złożone i skomplikowane. Istnieje konieczność prowadzenia kosztownych systemów ewidencji gruntów, budynków i lokali. Poza tym poszczególne rodzaje nieruchomości odznaczają się zróżnicowaną wydajnością fiskalną – najwyższą w przypadku nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą i komercyjną, umiarkowaną w przypadku nieruchomości mieszkaniowych oraz najniższą w przypadku nieruchomości rolnych. Różnorodność nieruchomości w znacznym stopniu utrudnia również proces ich wyceny (nieprofesjonalne oszacowanie wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego może narazić JST na istotne straty finansowe).

Po drugie, nieruchomość jako rzecz nieruchoma (łac. *res immobiles*) odznacza się stałością w miejscu (immobilnością). W tym aspekcie wartość nieruchomości zlokalizowanych na obszarze gminy jest bardzo podatna na zmiany zachodzące w ich otoczeniu (gmina wykorzystując odpowiednie instrumenty, np. planistyczne, infrastrukturalne, może w istotny sposób przyczynić się do wzrostu, a w pewnych sytuacjach spadku tej wartości). Poza tym nieruchomość ze względu na swoją widoczność w przestrzeni i immobilność stanowi stabilny i przewidywalny (również w aspekcie planowania budżetowego i stabilności dochodów podatkowych) przedmiot opodatkowania.

Po trzecie, nieruchomość charakteryzuje się trwałością w czasie (długowiecznością). Z punktu widzenia prowadzonej przez samorząd terytorialny gospodarki

finansowej ma to skutki analogiczne jak w przypadku scharakteryzowanej wcześniej stałości w miejscu.

Po czwarte, nieruchomości odznaczają się relatywnie wysoką wartością ekonomiczną i w tym kontekście wszelkie związane z nimi decyzje władz samorządowych rodzą istotne konsekwencje (pozytywne lub negatywne) w systemie finansów lokalnych.

3. Możliwości zwiększania dochodów osiągniętych z nieruchomości stanowiących własność gmin

Problematyka dochodów gmin została określona w sensie legislacyjnym w Ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa 2003]. Wspomniana regulacja, wymieniając poszczególne źródła dochodów, wyszczególnia m.in. wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz dochody z opłat i z majątku gminy. Innym aktem legislacyjnym ściśle powiązany z analizowaną problematyką jest wymieniona wcześniej Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* [Ustawa 1997], dotycząca kwestii prawnych gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Zgodnie z nią nieruchomości będące własnością gminy mogą być przedmiotem: sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, oddania w trwały zarząd, oddania w najem lub dzierżawę, użyczenia, darowizny na cele publiczne, darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego itp. [Ustawa 1997, art. 13]. Większość z wymienionych wyżej form gospodarowania nieruchomościami wiąże się z uzyskiwaniem określonych dochodów przez gminę (nie dotyczy to darowizny, zrzeczenia się i użyczenia, natomiast w przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy ich wartości) i w tym kontekście wpływy budżetów gminnych mogą być zwiększone przez racjonalną gospodarkę nieruchomościami gminnymi oraz efektywne zarządzanie majątkiem komunalnym.

Gminy mogą sprzedawać nieruchomości wchodzące w skład mienia komunalnego. Dochodem gminnym będzie w takim przypadku cena transakcyjna osiągnięta na przetargu lub w przypadku trybu bezprzetargowego (dopuszczalnego tylko w ściśle ograniczonych przypadkach) – cena transakcyjna uzyskana w drodze ustaleń z nabywcą. Zgodnie z art. 67 ustawy o gospodarce nieruchomościami przy sprzedaży nieruchomości obowiązują pewne zasady dotyczące ustalania cen. Po pierwsze, cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości. Po drugie, cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości. Po trzecie, cenę sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu (ustnego, czyli inaczej licytacji, lub pisemnego, czyli inaczej ofertowego). Po czwarte, jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym,

cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości. Wreszcie po piąte, cenę sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. We wszystkich wspomnianych przypadkach wartość nieruchomości określają rzeczoznawcy majątkowi w dokumencie, który nazywa się operatem szacunkowym.

Gminy osiągają również dochody z tytułu obciążenia swoich nieruchomości prawami rzeczowymi. Grunty gminne mogą być oddawane osobom fizycznym lub prawnym w użytkowanie wieczyste. Jest to terminowe prawo rzeczowe trwające 99 lat, a w przypadkach uzasadnionych gospodarczo – nie krócej niż 40. Użytkownik wieczysty ponosi dwa rodzaje opłat z tego tytułu: opłatę pierwszą w wysokości 15-25% ceny nieruchomości gruntowej (jest to najczęściej cena osiągnięta na przetargu) oraz opłaty roczne, których wysokość stawek procentowych (0,3, 1 i 3%) jest uzależniona od celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana.

Wysokość opłaty rocznej może być aktualizowana, jednak nie częściej niż raz na rok i tylko wówczas, gdy wartość nieruchomości ulegnie zmianie. W takiej sytuacji niezbędna jest ponowna wycena (przeszacowanie) wartości gruntu przez rzeczoznawcę majątkowego. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Jest to operacja kosztowna, głównie ze względu na konieczność opłacenia rzeczoznawców, i to przede wszystkim z tego powodu gminy przeprowadzały ją dotychczas niesystematycznie, raz na kilka lat. Sytuacja wyraźnie zmieniała się w ostatnim czasie. W warunkach aktualnego kryzysu gospodarczego i finansowego, którego skutki odczuwają również jednostki samorządu terytorialnego, gminy szukają dodatkowych źródeł dochodów, w konsekwencji znacznie częściej decydując się na aktualizację opłat rocznych. W 2011 r. w największych miastach Polski wystąpiły podwyżki opłat za użytkowanie wieczyste na niespotykaną dotąd skalę¹.

Innym źródłem dochodów gmin mogą być dochody z tytułu trwałego zarządu. Jest to forma władania nieruchomością komunalną przez jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej. Została ona uregulowana w art. 43-50 i 82-91 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Prawo trwałego zarządu jest – co do zasady – prawem odpłatnym. Wielkość opłaty rocznej stanowi iloczyn wartości nieruchomości ustalonej na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i określonego ustawą procentu w zależności od celu, na jaki oddano nieruchomość (obowiązują stawki: 0,1, 0,3 i 1%) [Wancke 2007, s. 328]. Opłaty roczne mogą być aktualizowane, jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie, jednak nie częściej niż raz na rok, analogicznie jak przy opłatach z tytułu użytkowania wieczystego gruntu.

¹ Na przykład w niektórych dzielnicach Warszawy użytkownicy wieczystości będą musieli w 2011 r. zapłacić opłaty roczne wyższe o ponad 1000% (sic!). Taka sytuacja wynika z faktu, że opłaty te nie były w wielu miejscach stolicy aktualizowane od kilku lat, a jednocześnie nastąpił istotny wzrost wartości nieruchomości na rynku warszawskim. Szerzej na ten temat w: [Stępień 2010].

Gminy mogą również otrzymywać dochody z tytułu obciążenia swoich nieruchomości prawami obligacyjnymi, takimi jak najem lub dzierżawa, oraz związanymi z nimi opłatami czynszowymi. Najem dotyczy przede wszystkim nieruchomości mieszkaniowych. Kwestie najmu lokali mieszkalnych z tzw. mieszkaniowego zasobu gminy reguluje Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* [Ustawa 2001]. Z mieszkaniowego zasobu gminy wynajmowane są mieszkania osobom, które są mieszkańcami wspólnoty samorządowej, nie mają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego oraz znajdują się w gorszej od przeciętnej sytuacji finansowej. Rada gminy ustala stawkę czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Dodatkowo w ustaleniach bierze też pod uwagę czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokalu, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, ogólny stan techniczny budynku. Jeżeli najemca uzyskuje niskie dochody, to może wystąpić z wnioskiem o obniżenie czynszu.

W przypadku wynajmowania lokali użytkowych przez gminę (np. pomieszczeń biurowych, sklepowych, produkcyjnych, usługowych itp.) podstawą prawną są przepisy kodeksu cywilnego [Ustawa 1964, art. 659-679 oraz 680-692]. Wysokość czynszu jest uzależniona od powierzchni lokalu, a także wysokości stawki czynszowej, ustalonej zwykle w drodze przetargu lub w szczególnie uzasadnionych przypadkach – w drodze negocjacji.

Prawidłowe oraz efektywne gospodarowanie mieniem komunalnym wymaga ciągłego i systematycznego monitorowania jego stanu. Ważną rolę w tym zakresie odgrywa opracowywana corocznie przez gminę informacja o stanie mienia komunalnego², w której zawiera się dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności, dane dotyczące innych niż własność praw majątkowych, w tym szczególnie o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, dane dotyczące nieruchomości będących w posiadaniu JST, informacje o zmianach w stanie mienia komunalnego, dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania, a także inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia komunalnego.

Innym, ważnym instrumentem efektywnego gospodarowania nieruchomościami, również w aspekcie optymalizacji dochodów z nich osiągniętych, jest strategia zarządzania nieruchomościami. Powinna ona zawierać wiele elementów, które w szczególności określają przeznaczenie poszczególnych nieruchomości komunalnych i sposoby ich udostępniania. W dokumencie tym należy sprecyzować, które nieruchomości będą w najbliższej przyszłości sprzedawane, oddawane w użytkowanie wieczyste, wynajmowane lub wydzierżawiane, oraz przedstawić kalkulacje finan-

² Informacja o stanie mienia komunalnego sporządzana jest na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych: [Ustawa 2009].

sowe przewidywanego wpływu zastosowanych form gospodarowania nieruchomościami na system finansów JST. Strategie zarządzania nieruchomościami samorządowymi powinny opierać się na analizie długoterminowej i być zsynchronizowane z wieloletnimi prognozami finansowymi, a także być spójne z polityką przestrzenną gminy, wynikającą z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

4. Możliwości kształtowania przez JST wielkości dochodów z nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów

Kluczową rolę w gospodarce finansowej gminy odgrywają dochody z danin publicznych od nieruchomości (podatków i opłat). Najważniejsze kategorie podatków samorządowych związanych bezpośrednio z nieruchomościami to: podatek od nieruchomości, podatek rolny oraz leśny. Jako przykłady opłat dotyczących nieruchomości można wymienić natomiast następujące: opisane wcześniej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu oraz trwałego zarządu nieruchomością, a także opłaty adiacenckie i planistyczne.

Podatek od nieruchomości³ to jeden z ważniejszych i najbardziej wydajnych fiskalnie podatków lokalnych. Jego znaczenie fiskalne jest zróżnicowane w poszczególnych państwach: od poniżej 10% dochodów własnych samorządów terytorialnych (Dania, Finlandia, Grecja, Luksemburg) po 50% i więcej (Belgia – prowincje, Estonia, Irlandia, Hiszpania – gminy, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia, Wielka Brytania) [Miszczuk 2009, s. 33]. Według danych Ministerstwa Finansów, w 2009 r. dochody uzyskane przez polskie JST z tego tytułu stanowiły 14,2 mld zł, w tym dochody gmin – 8,5 mld zł (tj. 13,1% ich dochodów ogółem oraz 28,3% dochodów własnych), natomiast dochody miast na prawach powiatu – 5,7 mld zł (tj. 11,3% dochodów ogółem oraz 17,1% dochodów własnych) [*Sprawozdanie... 2010*, s. 32, 101-102]. Z badań M. Majewicz wynika określona, podobna w poszczególnych latach, struktura wpływów z tytułu analizowanego podatku: największe wpływy realizowane są w związku z opodatkowaniem budynków (ponad 50% całości dochodów z podatku), na drugim miejscu pozostają budowle (ok. 32% wpływów), na trzecim – grunty (ok. 18% wpływów) [Majewicz 2007, s. 33]. Oprócz funkcji fiskalnej, podatek od nieruchomości spełnia także funkcję stymulacyjną. Gminy przez uprawnienie do różnicowania stawek podatkowych (mogą przyjmować stawki maksymalne wymienione w ustawie lub stawki od nich niższe) czy wprowadzanie ulg i zwolnień oddziałują na rozwój lokalny (np. przez zachęcanie inwestorów do prowadzenia działalności gospodarczej na swoim obszarze) [Bogusławska-Klejment, s. 13].

Kolejnym podatkiem jest podatek rolny⁴. Nie jest on tak wydajny fiskalnie jak podatek od nieruchomości, ale stanowi istotne źródło dochodów gmin wiejskich. W 2009 r. dochody JST (łącznie gmin i miast na prawach powiatu) z tytułu analizo-

³ Podstawa prawna podatku od nieruchomości: [Ustawa 1991].

⁴ Podstawa prawna podatku rolnego: [Ustawa 1984].

wanego podatku kształtowały się na poziomie 1,2 mld zł, czyli były blisko 12-krotnie niższe niż w przypadku podatku od nieruchomości i stanowiły zaledwie 1,8% dochodów ogółem gmin (ok. 4% ich dochodów własnych) oraz 0,04% dochodów ogółem miast na prawach powiatu (0,06% dochodów własnych) [*Sprawozdanie...* 2010, s. 32, 101-102].

Innym źródłem dochodów gminy jest podatek leśny⁵. Jego znaczenie może być istotne w gminach, na terenie których są położone duże obszary lasów, chociaż na tle wcześniej scharakteryzowanych podatków samorządowych ma on raczej marginalny udział w dochodach JST. Łączne dochody JST z tego tytułu wyniosły w 2009 r. zaledwie ok. 0,2 mld zł (w przypadku gmin: 0,3% ich dochodów ogółem, czyli 0,7% ich dochodów własnych; w przypadku miast na prawach powiatu są to marginalne wielkości, tj. tysięczne procenta) [*Sprawozdanie...* 2010, s. 32, 101-102].

Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania szerszego rozwinięcia wymaga kwestia wpływu stosowanych przez samorząd terytorialny instrumentów lokalnego władztwa podatkowego na wielkość dochodów budżetowych. Otóż zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi gminy i miasta na prawach powiatu korzystają w szerokim zakresie z możliwości obniżania górnych stawek podatków, udzielania ulg i zwolnień, umarzania zaległości podatkowych, rozkładania płatności na raty, odraczania terminu płatności itp.

Zdecydowanie najistotniejsze konsekwencje finansowe w aspekcie zmniejszenia dochodów JST miały obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości. W 2009 r. gminy i miasta na prawach powiatu uszczupliły z tego powodu swoje dochody na łączną kwotę ok. 1,7 mld zł. Na drugim miejscu znalazły się zastosowane przez JST ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości (inne niż ustawowo określone) – ich skutkiem było obniżenie dochodów JST o ok. 0,6 mld zł, na trzecim – umorzenia zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości (uszczerpienie dochodów JST o 0,2 mld zł). Zastosowane przez JST instrumenty władztwa podatkowego dotyczące podatku rolnego i leśnego miały zdecydowanie mniej istotne konsekwencje finansowe [*Sprawozdanie...* 2010, s. 174].

Podsumowując kwestie podatków związanych z nieruchomościami, należy stwierdzić, że obowiązujący w Polsce system opodatkowania ma wiele wad, a jego reforma to niezbędny wymóg w aspekcie usprawnienia systemu finansów lokalnych. Wynika to z faktu, że w Polsce wciąż obowiązuje anachroniczny, powierzchniowy system opodatkowania nieruchomości (dotyczy budynków i gruntów, wyjątkiem są budowle), który (w odróżnieniu od systemu katastralnego) ignoruje jedną z kluczowych zasad sprawiedliwości podatkowej, zgodnie z którą podatek powinien być płacony proporcjonalnie do wartości przedmiotu opodatkowania. Ekstensywność systemu opodatkowania nieruchomości, przejawiająca się m.in. brakiem powiązania wysokości obciążeń podatkowych z wartością gruntów, budynków i lokali, powoduje, że analizowany system ma być nie tylko skutecznym narzędziem generowania

⁵ Podstawa prawna podatku leśnego: [Ustawa 2002].

dochodów gmin, ale także ma ograniczoną przydatność jako instrument kształtowania efektywnej polityki przestrzennej i lokalnego rozwoju gospodarczego. Do najważniejszych wad tego systemu można zaliczyć następujące: nieproporcjonalne rozłożenie ciężarów podatkowych – sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej, rozległą skalę ulg i zwolnień, nadmierne obciążenie nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wpływające hamująco na rozwój przedsiębiorczości⁶. Trudno się nie zgodzić z następującym stwierdzeniem Ł. Wierzyckiej: „podatek od nieruchomości w obecnej formule, nie opartej na wartości nieruchomości, nie jest dla gospodarki tylko obojętny, on skutecznie wprowadza destrukcję” [Wierzycka 1999, s. 21].

Zapowiadane w Polsce już od kilkunastu lat wprowadzenie podatku katastralnego (opartego na wartości nieruchomości) i zastąpienie nim trzech obowiązujących obecnie podatków, tj. od nieruchomości, rolnego i leśnego, w opinii autorki niniejszego opracowania wzmocniłoby ewidentnie system finansów samorządowych⁷. M. Miszczuk podkreśla, że uwzględnienie wartości nieruchomości jako podstawy naliczania podatku „w sposób naturalny zróżnicowałoby wpływy z tego podatku w różnych gminach, adekwatnie do rzeczywistej wartości nieruchomości, likwidując tym samym egalitaryzm, nie uwzględniający potencjału dochodowego mieszkańców poszczególnych gmin” [Miszczuk 2009, s. 68].

Niezbędnym warunkiem zwiększenia efektywności systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce, który należałoby spełnić jeszcze przed wprowadzeniem podatku katastralnego, jest uporządkowanie systemów ewidencyjnych związanych z nieruchomościami. Do najpilniejszych spraw zaliczyłabym dokończenie komputeryzacji ksiąg wieczystych oraz wprowadzenie katastru. W przyszłości umożliwi to powstanie Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN), określanego alternatywnie jako Zintegrowany System Katastralny (ZSK). Usprawni to dostęp gmin do informacji na temat nieruchomości będących przedmiotem opodatkowania i źródłem dochodów lokalnych.

Oprócz podatków samorządowych ważnym źródłem dochodów gminnych są opłaty związane z nieruchomościami. Jako przykład jednej z nich można podać opłatę adiacencką, pobieraną przez gminę na podstawie wspomnianej wcześniej Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*. Płacą ją właściciele w związku ze wzrostem wartości ich nieruchomości spowodowanym trzema następującymi przesłankami: budową urządzeń infrastruktury technicznej (np. wodociągowych, energetycznych, gazowych) z udziałem środków publicznych, procesami scalania i podziału gruntów lub podziałem geodezyjnym gruntów.

⁶ Na przykład w 2011 r. maksymalna stawka podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest przeszło trzydziestokrotnie wyższa od analogicznej stawki dla budynków lub ich części mieszkalnych.

⁷ Należy sobie uświadomić fakt, że to właśnie z kręgów samorządowych najwcześniej wyszły inicjatywy reformy tego podatku. Prace nad nią rozpoczęto w Polsce już od 1993 r. Minęło blisko dwadzieścia lat i do tej pory nie udało się jej wprowadzić.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że opłata adiacencka jest instrumentem transferu do budżetu gminy części korzyści („wartości dodanej”), uzyskanych przez właścicieli nieruchomości w związku ze wzrostem wartości ich nieruchomości powstałym w wyniku działań gminy [Kiszka 2006, s. 411]. Według S. Kańduły, taki sposób pozyskiwania dochodów (tj. wprost od podmiotów, które uzyskały korzyści) jest w warunkach znacznych obciążeń fiskalnych społeczeństwa lepszym rozwiązaniem niż maksymalizacja dochodów z innych źródeł (np. ze zwiększonych podatków lokalnych) bądź ograniczanie niezbędnych wydatków bieżących i inwestycyjnych gminy [Kańduła 2008, s. 38].

Opłata adiacencka ma charakter fakultatywny, co oznacza, że gmina może ją pobrać, ale nie musi. Wysokość opłaty zależy od wzrostu wartości nieruchomości i nie może przekroczyć 50% przyrostu wartości (30% w przypadku podziału). Stawkę procentową opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały. Przyrost wartości nieruchomości dla potrzeb naliczania opłaty adiacenckiej określają rzeczoznawcy majątkowi. Na wniosek właściciela nieruchomości opłatę można rozłożyć na 10 lat.

Na przełomie 2006 i 2007 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w 32 jednostkach samorządu terytorialnego [Informacja... 2007]. Jej celem była ocena prawidłowości ustalania i egzekwowania przez gminy analizowanych opłat w latach 2004-2006. Zgodnie z ustaleniami NIK-u gminy w niewielkim stopniu wykorzystują posiadane ustawowe uprawnienia do pobierania opłaty adiacenckiej, pozbawiając się tym samym dochodów budżetowych. Jako podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy można podać następujące:

- uwarunkowania społeczne – mieszkańcy wspólnoty samorządowej często postrzegają analizowane opłaty jako dodatkowe, nieuzasadnione obciążenia finansowe;
- wysokie koszty postępowania – szczególnie dotyczy to kosztów sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego;
- trudności związane ze ściągalnością opłat;
- odstępowanie przez gminy od naliczania opłat w zamian za zrzeczenie się odškodowań przez właścicieli nieruchomości;
- spadek popytu na nieruchomości i zastój na rynku nieruchomości, a w konsekwencji nieznaczny wzrost wartości nieruchomości warunkujący decyzję władz gminnych o odstąpieniu od pobierania opłaty.

Kolejnym rodzajem są opłaty planistyczne związane z wystąpieniem tzw. renty planistycznej. Pobiera się je na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [Ustawa 2003, art. 36, ust. 4]. Ich stawka wyrażona jest jako procentowa wielkość udziału gminy w wyższe wartości nieruchomości na skutek uchwalenia nowego planu miejscowego lub zmiany dotychczasowego planu, co oznacza, że wzrost wartości nieruchomości musi pozostawać w bezpośrednim związku przyczynowo-skutkowym z uchwaleniem lub zmianą planu. Wysokość stawki nie może przekroczyć 30% liczonych od różnicy, o jaką wzrosła

wartość nieruchomości. Wzrost wartości określa, podobnie jak w przypadku opłaty adiacenckiej, rzeczoznawca majątkowy. Ustalenie wysokości opłaty planistycznej zastrzeżone jest do treści planu miejscowego dla rady gminy, która ten plan uchwała⁸. Natomiast wójt, burmistrz albo prezydent miasta, pobierając opłatę planistyczną na podstawie planu miejscowego, wykonuje jedynie dyrektywę zawartą w tym planie [Wolanin 2005, s. 4]. Niezbędnym warunkiem do pobrania opłaty przez gminę jest fakt zbycia nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego przed upływem 5 lat od dnia, w którym plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące.

W tym miejscu należałoby wspomnieć jeszcze o tym, że JST mają na ogół większe problemy niż podmioty państwowe ze skutecznością egzekwowania danin publicznych [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 73]. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że wskaźniki efektywności egzekucji administracyjnej podatków i opłat lokalnych w poszczególnych latach przedstawiały się następująco: 2007 r. – 45,19%, 2008 r. – 47,64%, 2009 r. – 46,32% [Majkowska 2010].

5. Zakończenie

Nieruchomości są ważnym źródłem dochodów samorządu lokalnego. W warunkach kryzysu gospodarczego i finansowego oraz obserwowanego spadku dochodów budżetowych JST należy podjąć działania zmierzające do uruchomienia rezerw finansowych tkwiących w tych źródłach. Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają przede wszystkim: uporządkowanie systemów ewidencjonowania nieruchomości, weryfikacja ustawowych, nadmiernie rozbudowanych ulg i zwolnień podatkowych, a docelowo wprowadzenia katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. Należy również podjąć działania na rzecz zwiększenia efektywności zarządzania majątkiem samorządowym, którego istotnym elementem są grunty, budynki i lokale komunalne. Kluczową rolę w tym zakresie powinny odgrywać strategie zarządzania nieruchomościami komunalnymi, spójne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wieloletnimi prognozami finansowymi.

⁸ Niedawno wydany Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (z dnia 9 lutego 2010 r.) wyraźnie sprezyował warunki, w których gmina nie może pobierać opłaty planistycznej. Zaliczamy do nich m.in. następujące okoliczności: nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na skutek uchwalenia planu wartość nieruchomości nie wzrosła, w uchwale przyjmującej plan miejscowy rada gminy nie określiła dokładnych stawek procentowych będących podstawą naliczenia opłaty planistycznej (stawki te nie mogą wynieść 0%), stary plan miejscowy utracił moc 1 stycznia 1995 r., a gmina dopiero po tej dacie uchwaliła nowy plan i nie zmieniła w nim faktycznego przeznaczenia nieruchomości. Zgodnie z powołanym wyrokiem właściciele nieruchomości, którzy niesłusznie uiścili opłatę adiacencką, do 16 marca 2010 r. mogli wystąpić do gmin o jej zwrot.

Literatura

- Bogusławska-Klejment J., *Podatek od nieruchomości*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1999.
- Informacja NIK o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej w latach 2004–2006 (I półrocze)*, NIK, Olsztyn, maj 2007.
- Kańduła S., *Oplata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, „Finanse Komunalne” 2008 nr 4.
- Kiszka J., *Oplata adiacencka jako element systemu źródeł dochodów gmin – wybrane problemy*, [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach*, red. E. Chojna-Duch, Uniwersytet Warszawski, CSSTiRL, Warszawa 2006.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007.
- Majewicz M., *Podatek od nieruchomości – struktura wpływów*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2007 nr 1.
- Majkowska M., *Gminy powinny ściągać podatki lokalne*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 20 grudnia 2010 r.
- Miszczuk M., *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, UE, Wrocław 2010.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2010.
- Stępień E., *Oplaty za użytkowanie wieczyste rosną nawet o 1000 proc.*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 17 grudnia 2010 r.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o *podatkach i opłatach lokalnych*, tekst jednolity: DzU 2006 nr 121, poz. 844 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, tekst jednolity: DzU 2010 nr 80, poz. 526.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o *podatku rolnym*, tekst jednolity: DzU 2006 nr 136, poz. 969 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o *ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, tekst jednolity: DzU 2005 nr 31, poz. 266 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami*, tekst jednolity: DzU 2010 nr 102, poz. 65 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, DzU nr 16, poz. 93, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, DzU nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o *podatku leśnym*, DzU nr 200, poz. 1682 z późn. zm.
- Wancke P., *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007.
- Wirzycka Ł., *Kataster i wycena, a potem – podatek*, „Nieruchomości. C.H. Beck” 1999 nr 3.
- Wolanin M., *Oplata planistyczna w planowaniu przestrzennym, cz. III – warunki pobrania opłaty planistycznej*, „Nieruchomości. C.H. Beck” 2005 nr 6.

**REAL ESTATE AS THE LOCAL GOVERNMENT'S OWN INCOME
SOURCE WITH TAKING INTO CONSIDERATION
THE POSSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENTS IMPACT
ON THEIR SIZE**

Summary: Real estates create considerable and stable sources of income for local governments in the form of: real property tax, agricultural tax, forest tax, planning charges, adjacent charges, rent charges, leasing charges, perpetual land usufruct charges and perpetual administration charges. The incomes of the communal budgets connected to real estates, can be increased in the way of balanced management of communal territories and the effective management of municipal property. It is also inevitable to introduce the cadastral tax and to adopt a real estate value as the basis for taxation. The system of allowances and tax relieves also requires thorough verification.