

*Łukasz FURMAN*

## **OCENA FUNKCJONOWANIA PODATKÓW SAMORZĄDOWYCH W POLSCE W LATACH 2011–2014**

### **ASSESSMENT OF THE LOCAL TAXES IN POLAND IN 2011–2014**

Katedra Finansów, Uniwersytet Rzeszowski, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów, e-mail: lukef@wp.pl

**Abstract.** The article discusses the very important issues concerning the public finances, in particular local government finances, which include local taxes. The functioning of local taxes in the years 2011–2014 was evaluated. The article analyzes the following local taxes: property tax, a tax on means of transport, agricultural tax and forest.

**Słowa kluczowe:** podatek lokalny, podatek samorządowy, rodzaje podatków lokalnych.  
**Key words:** tax, tax on local government, types of local taxes.

#### **WSTĘP**

Podatki samorządowe występują powszechnie w systemach finansowych państw. Ich konstrukcja jest uzależniona od uregulowań w zakresie systemu podatkowego w danym kraju. Nie istnieje jeden zwarty schemat, który byłby powszechny we wszystkich krajach. Kraje europejskie, jak również pozaeuropejskie, kształtują własne systemy podatków lokalnych według własnego uznania i według własnych potrzeb. Budowa systemu zależy przede wszystkim od ustanowienia systemu fiskalnego w danym państwie. Najpowszechniejszy model dominujący w gospodarkach światowych to taki model, który ustanawia odrębny system podatków pobieranych przez samorząd terytorialny. Taki istnieje też w Polsce. Dla obywateli oraz przedsiębiorców znajomość danin samorządowych ma szczególne znaczenie dla gospodarki każdego kraju. Podatki stanowią jedno z podstawowych instrumentów finansów publicznych, wykorzystywanych do oddziaływania na zachowanie gospodarstw domowych oraz podmiotów gospodarczych. Wiedza i znajomość zagadnień podatkowych są niezbędna dla świadomego uczestnictwa w życiu gospodarczym danego kraju.

Celem niniejszego artykułu są podkreślenie znaczenie podatków samorządowych w systemie finansów publicznych i ocena ich funkcjonowania w latach 2011–2014. Refleksja na ten temat jest potrzebna, ponieważ istniejąca literatura nie wyczerpuje zagadnień finansów lokalnych. Niemniej jednak autor artykułu ma świadomość, że prezentacja oceny funkcjonowania podatków samorządowych w Polsce w wymienionym okresie nie uwzględnia wszystkich pozytywnych i negatywnych konstrukcji. Potrzebna jest dalsza pogłębiona analiza w ramach grantów oraz własnych badań naukowych. W artykule zaznaczono, że podatki samorządowe i podatki lokalne to nie to samo. Wynika to z regulacji prawnych, które obowiązują w Polsce. Do podatków lokalnych według Ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych zaliczamy:

- podatek od nieruchomości,
  - podatek od środków transportowych.
- Samorządy terytorialne pobierają również podatek od nieruchomości oraz podatek rolny, oraz leśny.

## UMIEJSCOWIENIE PODATKÓW LOKALNYCH W FINANSACH PUBLICZNYCH

Polski system podatkowy obejmuje podatki pobierane przez organy państwowe oraz organy samorządowe. Do całego systemu podatkowego stosuje się Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, która normuje zasady pobierania danin samorządowych. Pojęcie podatku zostało zdefiniowane w art. 6 tej ustawy jako publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe i bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. Przepisy ordynacji podatkowej stosuje się również do opłat i innych niepodatkowych należności budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe, oraz opłaty, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych. Wskazane cechy podatku oznaczają, że:

- nieodpłatność podatku polega na tym, że podmiot, który go uiszczył, nie może liczyć na żadne świadczenie ze strony państwa. Osiągane wpływy podatkowe zasilają budżet, z którego z kolei finansowane są zadania ogólnospołeczne, takie jak oświata czy ochrona zdrowia, z których korzystają podatnicy;
- przymusowość polega na tym, że obowiązek poniesienia ciężaru podatku może być wyegzekwowany przez organ administracji finansowej państwa, do czego przewidziany jest tryb egzekucyjny;
- bezzwrotność polega na tym, że uiszczony podatek nie podlega zwrotowi. Mogą pojawić się sytuacje, że podatek został nieprawidłowo obliczony i zawyżony lub że nałożono go niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi. Nie oznacza to jednak bezzwrotności, bowiem zwracany jest podatek nienależnie zapłacony;
- pieniężny charakter polega na tym, że świadczenie podatkowe wnoszone jest w pieniądzu. Nie ma możliwości wniesienia świadczenia podatkowego w postaci naturalnej;
- jednostronność ustalania polega na tym, że decyzję w sprawie ustalenia wysokości świadczenia podatkowego podejmują centralne lub terenowe organy stanowiące. Podatnik nie ma bezpośredniego wpływu na wysokość obciążenia z tego tytułu. Podatnicy mogą jedynie w sposób pośredni wywierać wpływ na kształtowanie konstrukcji podatkowych, w tym na ich wysokość poprzez parlament czy lokalne organy stanowiące.

Do podatków pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego należą również:

- podatek rolny,
- podatek leśny.

## ZAKRES PODATKÓW SAMORZĄDOWYCH

Omawiając problematykę podatków samorządowych, należy zwrócić uwagę na dochody podatkowe gmin, które można klasyfikować w różny sposób, na podstawie zróżnicowanych kryteriów, na przykład:

- według kryterium prawnego oraz ich związku z budżetem gmin w całości lub w części;
- według kryterium ekonomicznego, które uwzględnia grupy zbliżone pod względem konstrukcji: grupę podatków bezpośrednich lub pośrednich wyróżnionych z punktu widzenia tożsamości osoby podatnika formalnego i rzeczywistego; grupę wyodrębnionych na podstawie przedmiotu opodatkowania podatków przychodowych, dochodowych, majątkowych od wydatków.

Zakres podatków samorządowych, będących najistotniejszym źródłem zasilania budżetów gmin, obejmuje:

**Podatek od nieruchomości.** Jego przedmiotem jest majątek – budynek, budowle i grunt niezwiązany z działalnością rolną lub leśną. Wpływy z tytułu podatku od nieruchomości, podobnie zresztą jak i z pozostałych podatków majątkowych są stosunkowo pewne. Dochody płynące z tego podatku nie są jednak elastyczne, gdyż nie jest łatwo wpłynąć w krótkim okresie na rozwój źródeł tego podatku, przy czym wydajność tych źródeł nie dostosowuje się do zmieniających się potrzeb gmin. Ponadto źródła podatku od nieruchomości są nierównomiernie rozłożone w gminach, co sprawia, że jest on szczególnie niedogodny dla gmin słabo zagospodarowanych. W literaturze często postuluje się przeprowadzenie reformy podatku od nieruchomości, aby uczynić z niego nie tylko źródło zasilania budżetów gmin, lecz także instrument, którym organy gminne mogłyby się posługiwać w stosunku do wszystkich właścicieli i użytkowników, zarówno nieruchomości, jak i gruntów, wpływając na racjonalną gospodarkę w tym zakresie, rozpatrywaną z punktu widzenia interesów gminy. Podatek ten mógłby odegrać szczególną rolę w dużych miastach, w których z reguły brakuje terenów, przy silnej tendencji do rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz różnych form działalności gospodarczej. Konstrukcję prawną tego podatku reguluje Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Górne granice stawek określa bowiem corocznie Minister Finansów. Kształt działania na obszarze gminy określa także uchwała rady gminy dotycząca stawek podatkowych oraz ewentualnych zwolnień z opodatkowania. Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą obowiązek podatkowy w przypadku podatku od nieruchomości ciąży na osobach fizycznych, prawnych oraz jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, które pozostają w określonym stosunku prawnym do nieruchomości, w szczególności są jej właścicielami, posiadaczami samoistnymi lub zależnymi, a także zarządcami i użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Zgodnie z ustawą przedmiotem opodatkowania są budynki lub ich części, budowle lub ich części, przeznaczone na działalność gospodarczą inne niż rolnicze lub leśne, lub grunty objęte tymi przepisami. Cele są związane z działalnością gospodarczą inną niż działalność rolnicza lub leśna, grunty pod jeziorami, grunty zajęte na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrownie wodne.

Podstawę wymiaru w podatku od nieruchomości stanowi powierzchnia użytkowa budynków lub ich części, w przypadku budowli ich wartość ustalona na potrzeby amortyzacyjne na dzień 1 stycznia roku podatkowego, lub w szczególnych przypadkach ich wartość rynkowa, natomiast w przypadku gruntów – powierzchnia gruntów. Stawki podatku w odniesieniu do budynków i gruntów są stawkami kwotowymi.

Podatek od nieruchomości nie jest konkurencyjny w stosunku do podatków uiszczanych do budżetu państwa. Uznawany jest on za najbardziej wydajny podatek lokalny.

**Podatek od środków transportowych.** Podlegają mu pojazdy samochodowe, ciągniki, przyczepy, motorowery, a także wyposażone w silniki jachty, promy i łodzie. Obowiązek podatkowy ciąży na osobach fizycznych i osobach prawnych będących właścicielami

środków transportowych, a także na jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, na które środek transportowy jest zarejestrowany. Rada gminy określa, w drodze uchwały, wysokość stawek podatku od środków transportowych, z tym że roczna stawka podatku od jednego środka transportowego nie może przekroczyć wymienionej w ustawie granicy. Przy określaniu stawek rada gminy powinna uwzględnić rodzaj środka, pojemność skokową silnika lub moc silnika, ładowność, masę całkowitą, a ponadto może uwzględnić wiek albo wartość środka transportowego.

Stawki podatku od środków transportowych są stawkami kwotowymi, waloryzowanymi corocznie o wskaźnik wzrostu cen towarów konsumpcyjnych przez Ministra Finansów. Rada gminy ma pewne możliwości kształtowania stawek podatku od środków transportowych; nie może jednak być większy od limitu kwot podatku zawartych w ustawie.

**Podatek rolny.** Podlegają mu grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha. Uregulowany został on Ustawą z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty gospodarstw rolnych, w związku z czym podatek jest często mylnie nazywany podatkiem gruntowym. Podatkowi rolnemu podlegają te grunty gospodarstw rolnych, które stanowią własność lub które znajdują się w posiadaniu osoby fizycznej lub osoby prawnej, lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej (np. Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa). Z opodatkowania wyłączone zostały grunty:

- pod jeziorami i wodami płynącymi;
- stanowiące nieużytki;
- wpisane do majątku zabytków;
- zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza;
- stanowiące działki przyzagrodowe członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, którzy osiągnęli wiek emerytalny bądź są inwalidami I lub II grupy;
- wyłączone na cele nierolnicze na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.

Podmiotami zobowiązanymi do zapłaty wymienionego podatku są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych, lub posiadające – na podstawie zawartej umowy albo innego tytułu prawnego, a także bezumownie – grunty wchodzące w skład gospodarstw rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy.

Podstawą opodatkowania w podatku rolnym jest liczba hektarów przeliczeniowych, która ustalona jest na podstawie powierzchni, rodzajów, klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów oraz zaliczenia do okręgu podatkowego. Na potrzeby podatku ustalone zostały cztery okręgi podatkowe, do których zaliczono gminy, miasta oraz dzielnice w miastach, w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych. Tabela zawarta w ustawie o podatku rolnym określa przeliczniki, według których powierzchnię użytków rolnych, wyrażoną w hektarach (fizycznych), przelicza się na hektary przeliczeniowe. W celu obliczenia podatku należy zastosować odpowiednią stawkę kwotową odnoszącą się do 1 ha przeliczeniowego.

Przeliczniki stawek podatku rolnego, uwzględniające powyższe kryteria, podano w tab. 1.

Tabela 1. Skala podatku rolnego

Klasa użytków rolnych	Rodzaje użytków rolnych							
	grunty orne				łąki i pastwiska			
	okręgi podatkowe							
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
	przeliczniki							
I	1,95	1,80	1,65	1,45	1,75	1,60	1,45	1,35
II	1,80	1,65	1,50	1,35	1,45	1,35	1,25	1,10
III a	1,65	1,50	1,40	1,25				
III					1,25	1,15	1,05	0,95
III b	1,35	1,25	1,15	1,00				
IV a	1,10	1,00	0,90	0,80				
IV					0,75	0,70	0,60	0,55
IV b	0,80	0,75	0,65	0,60				
V	0,35	0,30	0,25	0,20	0,20	0,20	0,15	0,15
VI	0,20	0,15	0,10	0,05	0,15	0,15	0,10	0,05

Źródło: Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym.

Stawki podatku rolnego są rocznymi stawkami kwotowymi, kształtowanymi w relacji do 1 ha przeliczeniowego. Ustala się je jako równowartość pieniężną 2,5 q żyta obliczoną wg średniej ceny skupu żyta z pierwszych 3 kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy.

Ustawa przewiduje stosowanie licznych zwolnień i ulg. Część z nich ma charakter przedmiotowy i nawiązuje do właściwości (np. niskiej jakości). Inne mają charakter stymulacyjny bądź wynikają ze zdarzeń losowych, a także z faktu położenia gruntów na terenach górskich i podgórszych. Natomiast podmiotowy charakter mają ulgi z tytułu zmniejszonej zdolności płatniczej. Podatek rolny ma duże znaczenie w gminach wiejskich o charakterze typowo rolniczym, gdzie jest głównym źródłem dochodów budżetu gminnego.

Obowiązek podatkowy w przypadku podatku rolnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Obowiązek wygasa ostatniego dnia miesiąca, w którym przestały istnieć okoliczności uzasadniające ten obowiązek. Rozwiązanie to eliminuje możliwość podwójnego opodatkowania gruntów rolnych (podatkiem rolnym i podatkiem od nieruchomości) w przypadku przeznaczenia ich na inną działalność niż działalność rolnicza.

**Podatek leśny.** Konstrukcja podatku leśnego została określona w Ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Podatek ten swoją konstrukcją zbliżony jest do podatku rolnego. Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają wszystkie lasy, z wyjątkiem lasów niezwiązanych z gospodarką leśną, zajętych na ośrodki wypoczynkowe, działki budowlane, rekreacyjne i wyłączonych decyzjami administracyjnymi z gospodarki leśnej na cele inne niż leśne. Lasy nieobjęte podatkiem leśnym podlegają podatkowi od nieruchomości. Obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych, jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, które są właścicielami.

Obowiązek podatkowy od lasów pozostających w Zarządzie Lasów Państwowych oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Skarbu Państwa ciąży na nadleśnictwach i na jednostkach organizacyjnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, faktycznie władających lasami.

Od opodatkowania zwolnione są obligatoryjnie lasy z drzewostanem w wieku do 40 lat, lasy wchodzące w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych, lasy ochronne oraz lasy wpisane do rejestru zabytków. Ponadto rada gminy może wprowadzić w drodze uchwały

inne zwolnienia niż przewidziane w Ustawie. Konstrukcja podstawy opodatkowania jest stosunkowo złożona. Stanowi je liczba hektarów przeliczeniowych ustalona na podstawie powierzchni głównych gatunków drzew w drzewostanie i klas bonitacji. Tabela zawarta w Ustawie zawiera przeliczniki powierzchni lasu, wyrażone w hektarach fizycznych na hektary przeliczeniowe, przy uwzględnieniu gatunków drzew w drzewostanach, i klasy bonitacji drzewostanu. Podatek leśny od 1 ha przeliczeniowego za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 0,200 m<sup>3</sup> drewna tartacznego iglastego, obliczoną wg średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa z pierwszych trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy. Średnią cenę sprzedaży drewna tartacznego iglastego ustala się na podstawie komunikatu prezesa GUS ogłaszanego w MP w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału. Dla lasów ochronnych, lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych oraz lasów, dla których nie ma sporządzonego planu urządzenia lub uproszczonego planu urządzenia, podatek leśny za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 0,3 q żyta od powierzchni 1 ha fizycznego lasów i gruntów leśnych, ustaloną na podstawie ewidencji gruntów. Osoby fizyczne uiszczają podatek leśny w czterech równych ratach, na podstawie odpowiedniej decyzji wójta, burmistrza, prezydenta ze względu na miejsce położenia lasu. Pozostali podatnicy uiszczają ten podatek na podstawie sporządzanych przez siebie deklaracji bez wezwania, na rachunek budżetu właściwej gminy. Zgodnie z nowelizacją osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, nadleśnictwa oraz jednostki organizacyjne Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa zobowiązane będą składać deklaracje na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według określonego wzoru, w terminie do dnia 15 stycznia.

W przypadku osób fizycznych podatek rolny wraz z podatkiem leśnym i od nieruchomości pobierane są w formie łącznego zobowiązania pieniężnego, na podstawie jednego nakazu płatniczego, który jest wystawiany przez wójta gminy, prezydenta lub burmistrza miasta.

## **OCENA FUNKCJONOWANIA PODATKÓW SAMORZĄDOWYCH**

Ocena funkcjonowania podatków samorządowych może być przeprowadzona wieloaspektowo. W niniejszym podrozdziale trudno przeprowadzić szeroką analizę, toteż autor skupił się na wybranej tematyce.

Warto zwrócić uwagę na kształtowanie się wpływów podatkowych z podatków samorządowych (łącznie) na mieszkańca. Analiza takiego wskaźnika pozwoli na rozeznanie, jak duże jest zróżnicowanie osiąganych wpływów. Do analizy wykorzystano dane zgromadzone przez Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)). Przez dochody podatkowe gmin, pobierane na podstawie odrębnych ustaw, rozumie się:

- podatek od nieruchomości,
- podatek od środków transportowych,
- podatek rolny,
- podatek leśny.

Z analizy danych zawartych w tab. 2 wynika m.in., że:

- powiększał się wskaźnik dochodów podatkowych w gminach Polski, łącznie z miastami na prawach powiatu, na mieszkańca w latach 2010–2014, co jest faktem bardzo pozytywnym;

- najszybciej wskaźnik rósł w gminach miejskich, a wolniej w gminach miejsko-wiejskich;
- najniższe wskaźniki notowano w gminach wiejskich, a najwyższe w gminach miejskich.

Tabela 2. Dochody podatkowe w gminach Polski, łącznie z miastami na prawach powiatu, na mieszkańca

Jednostki terytorialne	Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu				
	dochody własne – dochody podatkowe ustalone i pobierane na podstawie odrębnych ustaw [zł]				
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
Polska	503,89	532,68	574,91	611,14	636,82
Gminy miejskie	573,39	599,75	628,88	663,69	692,70
Gminy miejsko-wiejskie	474,49	508,89	563,65	599,90	623,23
Gminy wiejskie	407,32	436,15	491,37	530,46	552,62

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS (2015).

Z analizy danych zawartych w tab. 3 wynika m.in. to, że:

- wskaźnik w latach 2010–2014 zwiększał się zarówno w gminach miejskich, jak i wiejskich;
- prezentowany stan wskaźników (wzrost z okresu na okres) może wskazywać na wzrost bazy podatkowej bądź poprawę ściągalności podatków.

Tabela 3. Dochody podatkowe w gminach Polski, bez miast na prawach powiatu, na mieszkańca

Jednostki terytorialne	Gminy bez miast na prawach powiatu				
	dochody własne – dochody podatkowe ustalone i pobierane na podstawie odrębnych ustaw [zł]				
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
Polska	452,72	483,33	533,12	568,12	592,22
Gminy miejskie	501,66	530,02	563,53	590,16	618,78
Gminy miejsko-wiejskie	474,49	508,89	563,65	599,90	623,23
Gminy wiejskie	407,32	436,15	491,37	530,46	552,62

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS (2015).

Z analizy danych zawartych w tab. 4 wynika m.in. to, że:

- dochody podatkowe na mieszkańca w latach 2010–2014 systematycznie się powiększały, w związku z czym należy przypuszczać, że podatki samorządowe stanowiły główny trzon dochodów budżetowych;
- powiększanie się wymienionego miernika w badanym okresie może świadczyć o tym, iż na obszarze miejskim coraz więcej nowych budynków objętych jest podatkiem od nieruchomości.

Tabela 4. Dochody podatkowe w miastach Polski na prawach powiatu na mieszkańca

Jednostki terytorialne	Miasta na prawach powiatu				
	dochody własne – dochody podatkowe ustalone i pobierane na podstawie odrębnych ustaw [zł]				
	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
Polska	608,69	634,07	661,02	698,81	727,95
Gminy miejskie	608,69	634,07	661,02	698,81	727,95

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS (2015).

Z wyliczonego wskaźnika udziału wpływów podatkowych na mieszkańca wynika, że większy strumień dochodów notuje się w gminach miejskich aniżeli wiejskich. Ta tendencja na pewno się jeszcze długo nie zmieni, jednakże warto dokonywać przeglądu poziomu wskaźnika w celu poznania realiów gospodarczych panujących w danej chwili.

W obecnych realiach gospodarczych najczęściej uważa się, że trzeba radykalnie zmienić podatek od nieruchomości. Postuluje się, iż podatek ten ma mieć nowoczesną konstrukcję, która będzie dostosowana do rozwiązań obowiązujących w większości państw o gospodarce rynkowej, tj. podatku od wartości nieruchomości, który obowiązuje w większości gospodarek krajów Europy Zachodniej. Ekonomiści podkreślają, że podatek od nieruchomości jest najlepszym narzędziem podatkowym (wśród podatków samorządowych). Jest to generalnie jedyny podatek, który w jednostkowych przypadkach bywa wykorzystywany jako narzędzie pobudzania wzrostu gospodarczego (poza podatkiem od nieruchomości tylko w podatku rolnym ulgi uchwalane przez gminy mają szerszy zasięg, wynikają one jednak najczęściej z przesłanek natury socjalnej).

Obecnie wysokość podatku od nieruchomości uzależniona jest wyłącznie od powierzchni gruntu. Prowadzi to do sytuacji, w której podatek płacony jest tak samo za grunt niezagospodarowany lub za grunt, na którym stoi zniszczony stary budynek, jak i za ziemię, np. w centrum miasta, na której stoi nowoczesny biurowiec (czasami o wartości większej niż grunt pod nim). W Polsce, mimo iż podatek od nieruchomości funkcjonuje już ponad 20 lat, nie dokonano żadnej radykalnej zmiany w konstrukcji opodatkowania nieruchomości. Politycy są oporni, jeśli chodzi o zmiany tego systemu na podatek katastralny, który z powodzeniem funkcjonuje w krajach Europy Zachodniej.

Analiza obecnej sytuacji w Polsce wskazuje, że nie należy się spodziewać szybkich zmian w zakresie opodatkowania nieruchomości, co wynika z uwarunkowań politycznych. Wprowadzenie podatku katastralnego w Polsce znacznie zwiększyłoby ciężar podatkowy. Żadna z dotychczasowych ekip rządzących nie zdecydowała się na to, by wprowadzić ten model opodatkowania w Polsce. Stawki podatku byłyby wówczas zróżnicowane, a nie – jak to jest obecnie – takie same.

Jedyną zaletą w systemie podatku od nieruchomości jest poprawa ściągalności podatku. Odbywa się to poprzez uaktualnianie map geodezyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. W ramach wymienionych czynności często ujawniane są nowe obiekty, które nie zostały zgłoszone do opodatkowania przez daną osobę. Po naniesieniu takiego obiektu na mapę i ustaleniu właściciela nieruchomości liczone jest dodatkowe zobowiązanie w podatku od nieruchomości. W przyszłości podstawą opodatkowania będzie wartość rynkowa nieruchomości, czyli wartość katastralna. Oczywiście, należy racjonalnie ustalić stawki takiego podatku. W obliczu dalszych przeobrażeń, jakie czekają polską gospodarkę, konieczne będzie przejście na nowy system wymiaru podatku od nieruchomości, który obejmie:

- stworzenie stabilnego w długim okresie źródła dochodów budżetów lokalnych;
- bardziej sprawiedliwe rozłożenie ciężaru podatkowego;
- stworzenie bardziej agresywnych ulg, preferencji dla wszystkich podmiotów, których działania prowadzą do wzrostu wartości nieruchomości;
- konieczność bardziej racjonalnego gospodarowania nieruchomościami;
- zaktywizowanie rynku nieruchomości.



Wydaje się, że pozostałe podatki (tj. leśny, rolny) obecnie nie wymagają znaczących zmian. Oczywiście jeśli zostanie wprowadzony podatek katastralny dotyczący nieruchomości, to daniny te będą musiały być wycofane, bowiem podatek katastralny obejmie również lasy oraz grunty rolne. Warto również podkreślić, iż podatki te nie stanowią żadnego narzędzia będącego w gestii władzy, które mogłoby napędzać rozwój lokalny. Wpływy z podatku rolnego i podatku leśnego są na niskim poziomie na obszarach miejskich i podmiejskich, tj. na obszarach zurbanizowanych. Jedynie gminy wiejskie notują większe wpływy z wymienionych danin.

Patrząc przyszłościowo, można założyć, iż podatek katastralny zwiększy dochody gmin, co przyczyni się do szybszego zagospodarowania ich terenów, poprawy dostępu do infrastruktury technicznej, teleinformatycznej itd., co niewątpliwie zwiększy rozwój gospodarczy na terenie danego samorządu terytorialnego. Podkreślić należy, iż zaistnienie podatku katastralnego umocni rynek nieruchomości. Dostrzegalne może to być np. w przyśpieszeniu zagospodarowania bardzo atrakcyjnych działek, które do tej pory były niewykorzystane. Inwestorzy, chcąc zgromadzić środki na zapłatę podatku katastralnego, będą musieli zwiększyć aktywność gospodarczą związaną z wykorzystaniem działek.

Odnosząc się natomiast do podatku od środków transportowych, należy wskazać, że istnienie tej daniny jest bardzo niesprawiedliwe dla podatników. Ciężar podatku ponoszą tylko właściciele samochodów ciężarowych, autobusów, przyczep, natomiast nie płacą go właściciele samochodów osobowych.

Do końca 1997 r. podatek od środków transportowych zobowiązani byli opłacać również właściciele samochodów osobowych, jednakże podatek ten został wliczony w cenę paliwa. Takie rozwiązanie istnieje do dziś, co oznacza, że właściciele pojazdów ciężarowych płacą podatek podwójnie – raz w cenie paliwa, natomiast drugi raz – płacąc daninę do gminy. Mimo tak długiego okresu obowiązywania podwójnego opodatkowania rząd polski nic nie zrobił w tej kwestii. Trudno stwierdzić jednoznacznie, czy jest to dobre rozwiązanie, bowiem pojazdy ciężarowe, mimo że płaci się za nie podwójny podatek, w większym stopniu zużywają drogi z powodu swojego ciężaru.

## **PODSUMOWANIE**

Podsumowując, można stwierdzić, iż podatki samorządowe mają zbyt ograniczoną konstrukcję, za pomocą której można by sterować rozwojem lokalnym. Jedynymi daninami, które mogą coś w tej kwestii znaczyć, są podatek od nieruchomości oraz podatek od środków transportowych. Spotyka się już w Polsce gminy, które całkiem rezygnują z poboru podatku od środków transportowych, chcąc w ten sposób zaktywizować gospodarczo swoje obszary. Spotyka się to z dość dużym zainteresowaniem. Wnioski płynące z krótkiej analizy podatków samorządowych wskazują, iż reforma tych danin powinna zmierzać w kierunku wprowadzenia rozwiązań pozwalających w lepszy sposób wpływać na rozwój gospodarczy niż dotychczas. Jest to trudne zadanie, ale powinno zostać zrealizowane przez osoby zarządzające danymi obszarami gminnymi.

**PIŚMIENNICTWO**

**Bank Danych Lokalnych.** 2015. GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

**Borodo A.** 2011. System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce. Warszawa, Dom Organizatora.

**Felis P.** 2012. Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa, SGH.

**Grabowiecka W., Słodowa-Hejpa M.** 2004. Podatek od nieruchomości jako źródło konfliktów. *Ruch Praw. Ekonom. Socjolog.* 1, 35.

**Miszczuk M.** 2009. System opłat o podatków samorządowych w Polsce. Warszawa, CH Beck.

**Nowak M.J., Skotarczak M.** 2010. Podatki i opłaty gminne w systemie w systemie dochodów komunalnych w Polsce i w Niemczech – porównanie. *Samorząd Terytor.* 7–8, 10.

**Piotrowska-Marczak K.** 2009. Federalizm fiskalny w teorii i praktyce. Warszawa, Wydaw. Difin.

**Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.** DzU z 2014 r., nr 0, poz. 849.

**Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym.** DzU z 2013 r., nr 0, poz. 1381.

**Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ordynacji podatkowej.** DzU z 2012 r., poz. 749.

**Ustawa z dnia 30 października 2002 o podatku leśnym.** DzU nr 2002 r., poz. 1682.