

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku

NIERUCHOMOŚĆ JAKO ŹRÓDŁO LOKALNYCH DOCHODÓW PUBLICZNYCH

1. Wstęp

Nieruchomości stanowią znaczące i stabilne źródło lokalnych dochodów publicznych jednostek samorządu terytorialnego na obszarze których są zlokalizowane. Dotyczy to nieruchomości będących własnością zarówno samorządów (stanowiących składnik ich mienia komunalnego), jak i innych podmiotów (np. osób fizycznych, prawnych).

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie roli nieruchomości jako źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań funkcjonujących w tym zakresie w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

2. Nieruchomość jako źródło dochodów samorządowych w krajach członkowskich UE

Podstawowa kategoria dochodów publicznych związanych z nieruchomościami dotyczy powszechnie stosowanego w krajach członkowskich UE podatku od nieruchomości. We wszystkich państwach Unii Europejskiej, z wyjątkiem Malty oraz Szwecji, samorządy terytorialne mogą nakładać jeden podatek lub kilka podatków związanych z nieruchomościami. Podatkiem objęte są zwykle budynki (względnie ich części, czyli lokale) oraz grunty. Podatnikami są osoby zarówno fizyczne, jak i prawne. Jako wyjątki można podać Wielką Brytanię, gdzie podatek płacony jest tylko przez właścicieli lokali mieszkalnych, Irlandię, gdzie z kolei podatkiem obciążone są tylko przedsiębiorstwa zajmujące majątek nieruchomy lub będące właścicielem nieruchomości, a także Słowenię, w której podatek płacą tylko osoby fizyczne. Oryginalne rozwiązanie występuje na Węgrzech, gdzie występują dwie kategorie podatników: właściciele nieruchomości (osoby fizyczne lub prawne) oraz

osoby korzystające z nieruchomości (np. wynajmujące je). Podobnie jest we Francji, gdzie są stosowane dwa oddzielne podatki od nieruchomości: podatek od zasiedlenia lokalu oraz podatek od własności nieruchomości.

W większości państw Unii Europejskiej podatek od nieruchomości leży w wyłącznej gestii samorządów gminnych. Dotyczy to Austrii, Finlandii, Grecji, Holandii, Hiszpanii, Luksemburga, Niemiec, Portugalii, Włoch oraz wszystkich nowych państw członkowskich. W niektórych przypadkach analizowany podatek jest nakładany przez wszystkie szczeble samorządów terytorialnych. Dotyczy to np. Danii, Francji, Irlandii oraz Wielkiej Brytanii. Przykładowo w Belgii podatek od nieruchomości jest pobierany nie tylko przez gminy i prowincje, ale również przez regiony (kraje związkowe), gdzie przybiera formę domiaru (dodatku) do podatku lokalnego od nieruchomości (*centimes additionnels au précompte immobilier*) [3, s. 52].

W 1/3 państw członkowskich UE dochody uzyskiwane z tytułu opodatkowania nieruchomości stanowią ok. 50% ogółu dochodów własnych samorządów terytorialnych. Dotyczy to zwłaszcza Belgii (tylko prowincje), Estonii, Irlandii, Hiszpanii (tylko gminy), Litwy, Łotwy, Słowacji, Słowenii oraz w Wielkiej Brytanii [6, s. 34].

W Polsce udział dochodów związanych z opodatkowaniem nieruchomości w dochodach własnych gmin jest znacznie niższy¹. Według oficjalnych danych Ministerstwa Finansów w 2004 r. kształtował się on na poziomie ok. 38,7% (w tym: podatek od nieruchomości – 33,4%, podatek rolny – 4,7%, podatek leśny – 0,6%) [9, tab. 8].

Należy nadmienić, że w niektórych państwach członkowskich UE udział dochodów związanych z opodatkowaniem nieruchomości w dochodach własnych samorządu sięga 100%. Jako przykład można podać Wielką Brytanię, Irlandię czy Estonię. Tylko w nielicznych krajach UE podatek ten stanowi tylko drobną część samorządowych dochodów własnych (poniżej 10%), np. w Danii, Finlandii, Grecji i Luksemburgu.

W większości państw podatek od nieruchomości jest naliczany od wartości nieruchomości, czyli jest to podatek *ad valorem*, ale są również kraje, w których nalicza się go od powierzchni zajmowanej przez nieruchomość. Tego typu rozwiązania funkcjonują w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech.

Samorządy terytorialne w krajach członkowskich UE mają określony zakres swobody podatkowej. Dotyczy ona przede wszystkim ustalania wysokości stawek podatkowych, chociaż najczęściej stawki muszą się mieścić w limitach ustalonych przez rząd centralny. W tych państwach, w których nie ma uregulo-

¹ Polska niezbyt dobrze wypada w tych statystykach, m.in. z uwagi na to, że nasza sprawozdawczość budżetowa uwzględnia bardzo szerokie i kontrowersyjne ujęcie zakresu dochodów własnych. W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w UE, do dochodów tych zalicza się udziały samorządów terytorialnych w podatkach państwowych (PIT i CIT).

wań odnośnie do wysokości stawek (Irlandia, Niemcy oraz Wielka Brytania), władze centralne mogą tymczasowo ustalić ograniczenia w ich wysokości. Na przykład w Wielkiej Brytanii władza centralna rezerwuje sobie prawo ustalania górnego limitu w sytuacjach, gdy samorząd terytorialny zbyt znacząco podnosi stawki. W roku 2004 r. dotyczyło to wszystkich samorządów, które podniosły je o ponad 5% [6, s. 33].

W kilku państwach wysokość stawek podatku od nieruchomości jest ustalana przez władze centralne. Dotyczy to Czech (w odniesieniu do podatku lokalnego od nieruchomości na terenach charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju ekonomicznego), Danii (w odniesieniu do podatków lokalnych nakładanych przez powiaty), Litwy, Łotwy oraz Słowenii.

W wielu krajach członkowskich UE przeprowadzono istotne reformy związane z opodatkowaniem nieruchomości. Na przykład w Hiszpanii od 2003 r. zwiększono swobodę samorządów gminnych w odniesieniu do kształtowania wpływów podatkowych. Gminy zyskały uprawnienia w zakresie ustanawiania różnych stawek tego podatku w odniesieniu do osób fizycznych, osób prawnych oraz zakładów przemysłowych. Wprowadzono też możliwość nakładania wyższych stawek na niezamieszkaną nieruchomość oraz udzielania rabatów do 90% dla rodzin wielodzietnych. Inny przykład działań reformatorskich dotyczy Regionu Walońskiego w Belgii, gdzie poczynając od roku 2004 r. wprowadzono upusty podatkowe na każde dziecko pozostające na utrzymaniu.

Wiele reform w zakresie systemów opodatkowania nieruchomości wprowadzanych jest również w nowych krajach członkowskich UE. Dotyczy to m.in. Słowenii, Czech oraz Polski. Działania reformatorskie przeprowadzane w naszym kraju będą przedmiotem analizy w dalszej części opracowania. W tym miejscu należy tylko podkreślić, że planowane zmiany w nowych państwach członkowskich dotyczą przede wszystkim uwzględnienia wartości rynkowej nieruchomości w systemie jej opodatkowania. W perspektywie oznacza to zwiększenie dochodów podatkowych samorządów lokalnych.

Kolejna kategoria lokalnych dochodów publicznych związanych z nieruchomościami wynika z tego, że samorządy terytorialne posiadają własne nieruchomości, będące składnikiem ich mienia komunalnego. Wpływy pochodzą przede wszystkim z ich sprzedaży oraz z opłat związanych z ich udostępnianiem innym podmiotom. Praktyka pokazuje, że jest to znaczące źródło dochodów samorządów terytorialnych, zwłaszcza w przypadku nowych krajów członkowskich UE. Na przykład wpływy ze sprzedaży nieruchomości w 2001 r. w stosunku do dochodów ogółem samorządów terytorialnych stanowiły w Estonii 6%, na Węgrzech 11% oraz na Słowacji 3% [6, s. 32].

3. Czynniki kształtujące wielkość dochodów z nieruchomości osiąganych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego

Charakterystyczną cechą dochodów osiąganych z nieruchomości jest zróżnicowanie ich wielkości w zależności od stopnia zurbanizowania i wielkości jednostki samorządu terytorialnego. Szacuje się, że w największych polskich aglomeracjach dochody z tego tytułu mogą stanowić nawet ok. 50% całości dochodów. Na terenie małych miast udział ten kształtuje się na poziomie ok. 20%, natomiast w gminach wiejskich – nawet poniżej 5% [7, s. 218].

Istnieją różne czynniki wpływające na wielkość dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) z tytułu prowadzonej przez nie gospodarki nieruchomościami. W opinii autorki do najważniejszych uwarunkowań można zaliczyć:

- wielkość JST i poziom jej zurbanizowania,
- sposób użytkowania nieruchomości wynikający z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- powierzchnię nieruchomości zlokalizowanych w granicach administracyjnych JST,
- lokalne czynniki mające wpływ na wartość nieruchomości (np. kształtujące się ceny nieruchomości na rynku, lokalizacja, poziom wyposażenia infrastrukturalnego, stan zagospodarowania),
- charakter lokalnej polityki gospodarczej, a zwłaszcza podatkowej,
- lokalną politykę przestrzenną,
- politykę JST w zakresie gospodarki nieruchomościami.

4. Dochody z nieruchomości stanowiących własność JST

Problematyka dochodów jednostek samorządu terytorialnego została uregulowana w Ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [11]. Ustawa ta, określając źródła dochodów, wymienia wpływy z podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego, dochody z opłat oraz z majątku JST.

Natomiast Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [15] dotyczy kwestii prawnych związanych z gospodarką nieruchomościami samorządowymi. Zgodnie z nią nieruchomości będące własnością JST mogą być przedmiotem [15]:

- sprzedaży,
- zamiany,
- zrzeczenia się,
- oddania w użytkowanie wieczyste,
- oddania w trwałe zarząd,
- oddania w najem lub dzierżawę,

- użyczenia,
- darowizny na cele publiczne,
- darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa i jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami.

Większość z wymienionych form gospodarowania nieruchomościami wiąże się z uzyskiwaniem określonych dochodów przez JST (nie dotyczy to darowizny, rzeczenia się i użyczenia, natomiast w przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości tych nieruchomości).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą sprzedawać nieruchomości wchodzące w skład ich mienia komunalnego. Dochodem będzie w takim przypadku cena transakcyjna osiągnięta na przetargu lub w przypadku trybu bezprzetargowego – cena transakcyjna uzyskana w drodze rokowań przeprowadzonych z nabywcą.

Zgodnie z art. 67 Ustawy o gospodarce nieruchomościami przy sprzedaży nieruchomości stosuje się następujące zasady ustalania cen:

- cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości,
- cenę wywoławczą w drugim przetargu ustala się w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości,
- cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu,
- jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, to cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości,
- przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości 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.

Rada gminy może udzielić zgody na zastosowanie bonifikat dotyczących cen sprzedaży. Zgodnie z art. 68 ust. 1 Ustawy o gospodarce nieruchomościami sytuacja taka jest możliwa, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

- na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych zadań publicznych,
- osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele nie związane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego,
- organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na pracownicze ogrody działkowe,

- poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.,
- na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego;
- kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej,
- jako lokal mieszkalny,
- spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem na rzecz członków spółdzielni odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem na członków spółdzielni własności lokali lub domów jednorodzinnych.

Grunt gminne mogą być również oddawane osobom fizycznym lub prawnym w użytkowanie wieczyste. Jest to prawo terminowe trwające 99 lat, a w przypadkach uzasadnionych gospodarczo, nie krócej niż 40 lat. Użytkownik wieczysty ponosi określone opłaty z tego tytułu, które stanowią istotne źródło dochodów gmin. Zaliczamy do nich:

- opłatę pierwszą, w wysokości 15-25% ceny nieruchomości gruntowej (jest to najczęściej cena osiągnięta na przetargu),
- opłaty roczne, o wysokości stawek procentowych uzależnionych od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, które wynoszą (art. 72 ust. 3 Ustawy o gospodarce nieruchomościami):
 - za nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej – 0,3% ceny,
 - za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych – 0,3% ceny,
 - za nieruchomości gruntowe na działalność charytatywną oraz na niezarobkową działalność: opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową – 0,3% ceny,
 - za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych zadań publicznych oraz na działalność sportową – 1% ceny,
 - za nieruchomości gruntowe na działalność turystyczną – 2% ceny,
 - za pozostałe nieruchomości gruntowe – 3% ceny.

Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (zarówno opłatę pierwszą, jak i opłaty roczne) obniża się o 50%, jeżeli nieruchomość gruntowa została wpisana do rejestru zabytków.

Wysokość opłaty rocznej może być aktualizowana. Aktualizacja jest dopuszczalna nie częściej niż raz w roku i tylko wtedy, gdy wartość nieruchomości ulegnie zmianie. Jest to zazwyczaj operacja kosztowna, chociażby ze względu na konieczność opłacenia rzeczoznawców majątkowych. Między innymi z tego powodu większość gmin przeprowadza aktualizację nie częściej niż raz na kilka lat. To zaś

częściowo tłumaczy drastyczne podwyżki opłat rocznych – swego czasu głośny był przypadek użytkownika wieczystego w Warszawie, który otrzymał podwyżkę opłaty rocznej o prawie 1350%.

Użytkowanie wieczyste jest instytucją, która przechodzi w Polsce wyraźny kryzys. Pojawiły się głosy o konieczności jego przekształcenia w prawo własności. Możliwości takie stwarza Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości [12], zgodnie z którą użytkownicy wieczystości do dnia 31 grudnia 2012 r. mogą składać stosowne wnioski w tej sprawie. Decyzję wydają wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa. Z punktu widzenia finansów JST, najważniejszy jest art. 4 wspomnianej ustawy, zgodnie z którym proces przekształcenia jest odpłatny, więc osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest obowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi, czyli jednostce samorządu terytorialnego, stosownej opłaty. Do ustalenia jej wielkości stosuje się przepisy wspomnianej wcześniej ustawy o gospodarce nieruchomościami, z których wynika, że:

- cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości,
- na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży.

Innym źródłem dochodów JST są dochody z tytułu trwałego zarządu. Jest to forma władania nieruchomością komunalną przez jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej. Analogicznie jak w przypadku użytkowania wieczystego, opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu są naliczane w stawkach procentowych od wartości nieruchomości i wynoszą: 0,1%, 0,3% oraz 1%, w zależności od celu, na jaki oddano nieruchomość. Podobnie jak w przypadku opłat z tytułu użytkowania wieczystego, opłaty związane z trwałym zarządem mogą być aktualizowane, gdy wartość nieruchomości ulegnie zmianie, jednak nie częściej niż raz na rok.

Przykładem innych dochodów, które JST osiąga jako właściciel nieruchomości, mogą być dochody z tytułu najmu lub dzierżawy. Szczególnego znaczenia nabiera problem najmu mieszkań komunalnych. Kwestia ta została uregulowana prawnie w Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego [14]. Zgodnie z jej art. 7 ust. 1 w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową. Do czynników tych ustawodawca zaliczył: położenia budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. We wspomnianym akcie prawnym określono również warunki podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu (art. 9 ust. 1). Otóż owa podwyżka nie może być dokonywana częściej niż co 6 miesięcy, a jeżeli

poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu², to roczna podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, liczonych bez opłat niezależnych od właściciela.

5. Dochody z nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów niż JST

Najważniejszą kategorią lokalnych dochodów publicznych związanych z nieruchomościami są dochody o charakterze fiskalnym. W warunkach polskich dochody z tego tytułu czerpią gminy oraz miasta na prawach powiatu. W Polsce występują trzy rodzaje podatków, tj. podatek od nieruchomości, podatek rolny oraz podatek leśny.

Pierwszy z nich najważniejszą rolę odgrywa w gminach zurbanizowanych, będąc tam najbardziej wydajnym źródłem dochodów własnych³. Podatek od nieruchomości jest podatkiem o charakterze majątkowym; wielkość dochodów z tego tytułu odzwierciedla stan zamożności mieszkańców konkretnej gminy. Według danych Ministerstwa Finansów z 2004 r. dochody ogółem JST z tego tytułu (gmin i miast na prawach powiatu łącznie) wyniosły ok. 10,9 mld zł i stanowiły 12% dochodów ogółem oraz 23,3% dochodów własnych. W przypadku gmin była to kwota 6,5 mld zł (16,1% dochodów ogółem oraz 33,4% dochodów własnych), w przypadku miast na prawach powiatu – 4,4 mld zł (14% dochodów ogółem oraz 21,8% dochodów własnych) [9, tab. 1, 8, 38].

Oprócz funkcji fiskalnej podatek od nieruchomości spełnia funkcję stymulacyjną. Gminy przez uprawnienie do różnicowania stawek podatkowych (mogąc przyjmować stawki maksymalne lub stawki niższe od górnych stawek ustawowych) czy wprowadzania zwolnień oddziałują na rozwój lokalny (np. poprzez zachęcanie inwestorów do prowadzenia działalności gospodarczej na swoim obszarze) [1, s. 13].

Należy podkreślić, że od 1 stycznia 2003 r. gminy otrzymały większe możliwości kształtowania wysokości stawek podatkowych w odniesieniu do poszczególnych rodzajów nieruchomości. Rady gmin upoważniono m.in. do różnicowania stawek ze względu na:

- lokalizację, rodzaj zabudowy, rodzaj prowadzonej działalności, przeznaczenie i sposób wykorzystania gruntu – w przypadku gruntów,

² Wartość odtworzeniową lokalu stanowi iloczyn jego powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego.

³ Podatek od nieruchomości został uregulowany Ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jednolity [10].

- lokalizację, sposób wykorzystania, rodzaj zabudowy, stan techniczny i wiek budynków – w przypadku budynków,
- rodzaj obiektu oraz rodzaj prowadzonej działalności – w przypadku budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym budowli.

W praktyce oznacza to możliwość uwzględniania kryteriów rynkowych mających wpływ na wartość nieruchomości.

W 2004 r. gminy obniżyły górne stawki podatkowe w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 1,1 mld zł oraz zastosowały zwolnienia (inne niż ustawowe) na łączną kwotę ok. 0,5 mld zł. Podatek od nieruchomości miał największy udział w łącznej kwocie ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień zastosowanych w 2004 r. przez gminy, wynoszący 79,2%. Również w łącznej kwocie obniżenia górnych stawek podatkowych największy udział miały obniżenia zastosowane w tym podatku (82%) [9, s. 23].

Podatek rolny stanowi najważniejsze źródło dochodów gmin rolniczych⁴. W 2004 r. dochody JST z tego tytułu (gmin i miast na prawach powiatu łącznie) wyniosły ok. 0,9 mld zł, przy czym gminy posiadały ponad 98-procentowy udział w tej kwocie. W przypadku gmin dochody z tytułu podatku rolnego stanowiły 2,2% dochodów ogółem oraz 2,1% dochodów własnych. Efekt finansowy zastosowanych przez gminy w 2004 r. ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień związanych z analizowanym podatkiem kształtował się w kwocie ok. 40 mln zł, natomiast skutki obniżenia górnych stawek podatkowych związane są z kwotą ok. 94,6 mln zł [9, s. 23].

Kolejnym źródłem dochodów gminy jest podatek leśny⁵. Jego znaczenie jest istotne w gminach zalesionych. W 2004 r. łączne dochody gmin z tego tytułu wyniosły ok. 0,1 mld zł, czyli były 65-krotnie niższe niż dochody gmin z tytułu podatku od nieruchomości oraz 9-krotnie niższe niż z tytułu podatku rolnego [9, s. 23].

Obowiązujący system opodatkowania nieruchomości w Polsce posiada wiele wad:

- jest to system niesprawiedliwy społecznie, obciążający jednakowo zróżnicowane pod względem wartości nieruchomości,
- istnieją zbyt niskie stawki związane z opodatkowaniem nieruchomości mieszkalnych nie pozwalające na efektywne wykorzystanie tego podatku jako instrumentu racjonalnego gospodarowania przestrzenią, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych,
- występuje nadmierna ilość ulg i zwolnień podatkowych, które w konsekwencji drastycznie ograniczają dochody samorządów gminnych.

⁴ Podatek rolny został uregulowany Ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jednolity [13].

⁵ Podatek ten został uregulowany Ustawą z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, tekst jednolity [17].

Od 1993 r. trwają prace nad zreformowaniem systemu, ale niestety, bez większych efektów, kolejne zaś rządy traktują podatek katastralny (podatek od wartości nieruchomości, tj. podatek *ad valorem*) jak swoisty „gorący kartofel”. A szkoda, ponieważ z punktu widzenia racjonalizacji systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce wprowadzenie podatku *ad valorem* wydaje się niezbędne. Pewnym krokiem naprzód było stworzenie w naszym kraju tzw. ewidencji podatkowej nieruchomości (EPN)⁶. Kwestia ta została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. [15]. Zgodnie z nim ewidencję taką stosują wszystkie gminy od dnia 1 stycznia 2005 r. Jest ona prowadzona w systemie informatycznym i wprowadzono ją na potrzeby trzech podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego. Jej celem jest zapewnienie powszechności opodatkowania nieruchomości i uszczelnienie systemu podatkowego. W przyszłości posłuży ona w Polsce do stworzenia Zintegrowanego Systemu Katastralnego (ZSK), który obok katastru fiskalnego (podstawą jego stworzenia ma być właśnie ewidencja podatkowa nieruchomości prowadzona przez organy podatkowe gmin) będzie się składał z katastru nieruchomości (powstałego z obecnie istniejącej ewidencji gruntów, budynków i lokali) oraz katastru prawnego (powstałego na bazie obecnie komputeryzowanych ksiąg wieczystych).

Oprócz podatków samorządowych ważnym źródłem dochodów gminnych są opłaty. Jako przykład mogą posłużyć opłaty adiacenckie, pobierane przez gminę na podstawie Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Płacą je właściciele nieruchomości oraz ci użytkownicy wieczysti, którzy jednorazowo zapłacili wszystkie opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego gruntu. Jest to opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym:

- budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych,
- scaleniem i podziałem gruntów,
- podziałem gruntów.

Opłata ma charakter fakultatywny, ponieważ zgodnie z art. 145 ust. 1 wspomnianej wcześniej ustawy, wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) może (ale nie musi), w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po urządzeniu lub modernizacji drogi albo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej (np. wodociągowych, energetycznych, gazowych) [5].

Z kontroli przeprowadzonej przez Krajową Radę RIO w 2002 r., którą objęto 131 gmin w latach 1999-2001, wynikało, że tylko jedna piąta gmin inwestujących w urządzenia techniczne pobierała takie opłaty. Podobnie było w przypadku podziału nieruchomości – wpływy z tego tytułu odnotowała tylko jedna czwarta

⁶ Szerzej na ten temat zob. [2, s. 337-339].

gminnych budżetów. Wyniki kontroli wykazały również, że planowane dochody z tytułu opłat adiacenckich często nie były nawet zbliżone do rzeczywistych wpłat. Przyczyną znacznych rozbieżności było m.in. prowadzenie przez gminy długotrwałych postępowań w sprawie ustalenia opłaty, które przeważnie wykraczały poza ramy roku budżetowego. Tym samym powodowało to trudności dotyczące precyzyjnego określenia kwot dochodów i stopień ich realizacji. Ponadto wyniki kontroli wykazały, że osoby zobowiązane do uiszczania tych należności niejednokrotnie kwestionowały ich wysokość, kierując skargi do samorządowych kolegów odwoławczych i NSA [18].

Jak już wcześniej wspomniano, wysokość opłat adiacenckich zależy od wzrostu wartości nieruchomości. Nie może ona wynosić więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastrukturalnych, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Stawkę procentową opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Wartość nieruchomości określają rzeczoznawcy majątkowi, według stanu i cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Ustalenie opłaty może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia urządzenia lub modernizacji drogi albo od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Opłata może być rozłożona, na wniosek właściciela nieruchomości, na raty roczne, płatne w okresie do 10 lat. Na poczet opłaty zalicza się wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego, w gotówce lub w naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej [5].

Kolejnym rodzajem opłat związanych z nieruchomościami położonymi w gminie są opłaty planistyczne. Pobiera się je, na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [16], od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niezbędnym warunkiem do pobrania opłaty przez gminę jest zbycie nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego przed upływem 5 lat od dnia, w którym plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące. Opłata, określona w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, nie może być wyższa niż 30% tego wzrostu.

Wspomniana wcześniej kontrola Krajowej Rady RIO objęła również kwestie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych. Podobnie jak w przypadku opłat adiacenckich, wykazano wiele nieprawidłowości. Przykładowo w wielu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin nie określono stawki procentowej służącej do naliczenia opłaty. Często były również przypadki określenia zerovej stawki procentowej służącej do naliczenia tej opłaty, co w konsekwencji oznaczało utratę znacznych dochodów samorządowych, które można było uzyskać niewielkim kosztem.

6. Wnioski

1. Nieruchomości stanowią stabilne źródła dochodów samorządu terytorialnego. Dotyczy to większości krajów członkowskich UE. W Polsce, podobnie zresztą jak w przeważającej części krajów europejskich, największe dochody z tego tytułu otrzymują gminy.

2. Charakterystyczną cechą analizowanych dochodów jest ich zróżnicowanie w zależności od stopnia zurbanizowania i wielkości gminy. W największych polskich aglomeracjach dochody z tego tytułu mogą stanowić nawet ok. 50% całości dochodów. Na terenie małych miast udział ten kształtuje się na poziomie ok. 20%, natomiast w gminach wiejskich – nawet poniżej 5%.

3. Wysokość dochodów polskich gmin osiąganych z tego tytułu jest uzależniona przede wszystkim od powierzchni i rodzaju nieruchomości (dotyczy podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego), a również od lokalizacji, rodzaju zabudowy, rodzaju prowadzonej działalności, przeznaczenia i sposobu wykorzystania gruntu, stanu technicznego i wieku budynków (dotyczy podatku od nieruchomości), wartości nieruchomości (dochody ze sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawę, trwałe zarząd) bądź przyrostu wartości (opłaty adiacenckie, planistyczne).

4. W obecnym stanie prawnym nie istnieje zależność między wysokością opodatkowania i wartością nieruchomości, elementy zaś uproszczonej konstrukcji podatku *ad valorem* można dostrzec jedynie przy opodatkowaniu budowli.

5. Obowiązujące w Polsce zasady opodatkowania nieruchomości należy uznać za anachroniczne i niedostosowane do potrzeb gospodarki rynkowej. W opinii autorki, nie ma alternatywy dla podatku katastralnego, oparcie zaś systemu finansów komunalnych podatku *ad valorem* jest realną szansą wzmocnienia systemu.

6. Lokalne dochody publiczne mogą być ewidentnie zwiększone przez racjonalną gospodarkę gruntami gminnymi oraz efektywne zarządzanie majątkiem komunalnym.

Literatura

- [1] Bogusławska-Klejment J., *Podatek od nieruchomości*, Wyd. Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1999.
- [2] Etel L., Presnerowicz S., *Podatki i opłaty samorządowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- [3] *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, Dexia Kommunalkredit Polska, Warszawa–Paryż 2004.
- [4] Lewandowska I., *Właściciel powinien wiedzieć, co go czeka*, „Rzeczpospolita” z 8 marca 2001 r.
- [5] Lewandowska I., *Uzbrojenie droższe*, „Rzeczpospolita” z 13 lutego 2001 r.
- [6] *Local Finance in the Twenty Five Countries of The European Union*, Dexia Editions, Paris 2004.

-
- [7] Pawlikowska-Piechotka A., *Gospodarka nieruchomościami*, Polskie Centrum Budownictwa, Warszawa 1999.
 - [8] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości, DzU 2004 nr 107, poz. 1138.
 - [9] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, t. II, Rada Ministrów, Warszawa 2005.
 - [10] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jednolity, DzU 2002 nr 9, poz. 84, z późn. zm.
 - [11] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966, z późn. zm.
 - [12] Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, DzU 2005 nr 175, poz. 1459.
 - [13] Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jednolity, DzU 1993 nr 94, poz. 431, z późn. zm.
 - [14] Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU 2001 nr 71, poz. 733, z późn. zm.
 - [15] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity, DzU 2004 nr 261, poz. 2603, z późn. zm.
 - [16] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003 nr 80, poz. 717, z późn. zm.
 - [17] Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, tekst jednolity, DzU 2004 nr 121, poz. 1266, z późn. zm.
 - [18] Wojtuch M., *Mogło być więcej z opłat*, „Gazeta Prawna” z 2 lipca 2003 r.

REAL ESTATES AS A SOURCE OF LOCAL GOVERNMENT'S INCOMES

Summary

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