

**OPODATKOWANIE
NIERUCHOMOŚCI W POLSCE**
na tle wybranych państw
Europy Środkowo-Wschodniej

Koncepcje przekształceń

Paweł Felis, Leszek Patrzalek, Agnieszka Bem,
Michał Bernardelli, Elżbieta Malinowska-Misiąg,
Jarosław Olejniczak, Milena Kowalska

**OPODATKOWANIE
NIERUCHOMOŚCI W POLSCE**
na tle wybranych państw
Europy Środkowo-Wschodniej
Konceptcje przekształceń



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2023

Recenzja naukowa

Ryta I. Dziemianowicz, Katarzyna Wójtowicz

Redakcja wydawnicza

Aleksandra Śliwka

Korekta

Barbara Łopusiewicz

Skład i łamanie

Małgorzata Myszkowska

Projekt okładki

Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów 123 Royalty Free

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2023

Nota copyright obowiązuje do 31 grudnia 2023 roku.

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 stycznia 2024 roku publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0).

Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-67400-43-5 (dla wersji papierowej)

ISBN 978-83-67400-44-2 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2023.44.2

Cytuj jako: Felis, P., Patrzalek, L., Bem, A., Bernardelli, M., Malinowska-Misiąg, E., Olejniczak, J. i Kowalska, M. (2023). *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Koncepcje przekształceń*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

ORCID:

Paweł Felis: 0000-0002-2072-7245

Leszek Patrzalek: 0000-0002-2323-2731

Agnieszka Bem: 0000-0003-1653-6558

Michał Bernardelli: 0000-0002-5504-257X

Elżbieta Malinowska-Misiąg: 0000-0001-8710-781X

Jarosław Olejniczak: 0000-0003-2028-8446

Milena Kowalska: 0000-0003-3512-8613

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
1. Konsekwencje opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle samodzielności dochodowej gmin.....	11
1.1. Teoretyczne aspekty samodzielności dochodowej JST	11
1.2. Samodzielność dochodowa gmin – ujęcie empiryczne	15
1.3. Fiskalne skutki władztwa podatkowego gmin w podatku od nieruchomości	23
1.4. Samodzielność dochodowa oraz podatek od nieruchomości – badania własne (ankietowe i fokusowe).....	34
1.4.1. Opis badań.....	34
1.4.2. Wnioski z badania fokusowego.....	35
1.4.3. Wnioski z badania ankietowego.....	43
2. Opodatkowanie nieruchomości w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.....	49
2.1. Wprowadzenie	49
2.2. Bułgaria.....	50
2.3. Chorwacja	54
2.4. Czechy.....	57
2.5. Estonia	61
2.6. Litwa	63
2.7. Łotwa	66
2.8. Rumunia.....	68
2.9. Słowacja.....	72
2.10. Słowenia	75
2.11. Węgry.....	80
2.12. Podsumowanie.....	82
3. Koncepcje zreformowania podatku od nieruchomości w Polsce	87
3.1. Podatek od powierzchni nieruchomości – koncepcja zmiany wysokości stawek podatku oraz ich ustalania	87

3.1.1.	Charakterystyka obowiązującego w Polsce systemu stawkowego podatku od nieruchomości	87
3.1.2.	Propozycje zmian w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce.....	90
3.1.2.1.	Wariant 1 (podstawowy) – powiązanie wysokości stawek dla budynków mieszkalnych z wysokością stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	91
3.1.2.2.	Wariant 2 (ekspansywny) – wprowadzenie przez ustawodawcę stawek referencyjnych z możliwością ich autonomicznego podwyższenia lub obniżania przez gminy.....	93
3.1.2.3.	Wariant 3 (radykalny) – wpływający na zakres polityki podatkowej gmin.....	94
3.1.2.4.	Wariant 4 (techniczny) – zmiana zasad waloryzacji górnych stawek podatkowych	94
3.1.3.	Symulacja skutków proponowanych rozwiązań	96
3.1.3.1.	Wariant podstawowy	99
3.1.3.2.	Wariant radykalny	106
3.1.3.3.	Wariant techniczny.....	109
3.2.	Podatek od powierzchni nieruchomości – koncepcja podatku strefowego.....	111
3.2.1.	Koncepcja strefowania podatkowego na poziomie podregionów ...	111
3.2.2.	Koncepcja strefowania podatkowego w obrębie gminy	124
3.3.	Zarys koncepcji podatku <i>ad valorem</i>	132
3.3.1.	Uwarunkowania reformy podatku od nieruchomości.....	132
3.3.2.	Problem ustalania wartości nieruchomości w systemie <i>ad valorem</i>	135
3.3.2.1	Przegląd metod stosowanych w powszechnej taksacji nieruchomości	135
3.3.2.2.	Porównanie wybranych metod taksacji nieruchomości – analiza empiryczna.....	143
3.3.3.	Wybrane problemy dotyczące praktyki ustalania stawek podatku <i>ad valorem</i>	147
3.4.	Zagadnienie reform podatku od nieruchomości w kontekście nierówności fiskalnych pomiędzy gminami	149
	Zakończenie	154
	Literatura	157
	Spis rysunków	164
	Spis tabel	167
	Noty o autorach	170

Wstęp

Według wielu teorii podatki lokalne powinny być podstawowym źródłem dochodów własnych. Samo pojęcie podatków lokalnych, podobnie jak samorządowych dochodów podatkowych, nie jest jednak w podobny sposób definiowane w różnych państwach. Ustanawiając podatki lokalne, wykorzystuje się różne przedmioty opodatkowania: dochody, majątek oraz konsumpcję (towary i usługi). Ponadto w systemach finansów publicznych możliwe są następujące – różniące się stopniem autonomii finansowej i władztwa podatkowego samorządu terytorialnego – rozwiązania w podziale dochodów publicznych (Korolewska, 2021):

- 1) uchwalanie podatków własnych, regulowanych i administrowanych przez władze samorządowe;
- 2) ustanawianie samorządowych dodatków do podatków ogólnokrajowych;
- 3) dzielenie wpływów z określonego podatku między władzę centralną i samorządową.

Podatek od nieruchomości stanowi podstawę dochodów własnych w wielu państwach. Będąc typowym podatkiem majątkowym, postrzegany jest jako jedno z najlepszych źródeł dochodów podatkowych dla samorządu terytorialnego, zapewniając mu realną władzę podatkową. Opodatkowanie nieruchomości – problematyka poruszana w niniejszej monografii – cały czas zarówno w Polsce, jak i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej jest tematem wielu dyskusji. Wynika to z już funkcjonujących, różnie ocenianych systemów opodatkowania nieruchomości (przede wszystkim mieszanych) oraz licznych wątpliwości pojawiających się przy stosowaniu przyjętych rozwiązań¹.

Monografia jest wynikiem badań prowadzonych w ramach drugiej edycji Międzuczelnianego Grantu Badawczego SGH-UEW realizowanego w latach 2020-2023². Stanowi kontynuację problematyki poruszonej we wcześniejszej pracy autorów (Felis i in., 2022)³.

¹ Interesujące artykuły na temat można znaleźć m.in. w: (Opodatkowanie nieruchomości w państwach Grupy Wyszehradzkiej, 2019).

² Badania pt.: *Polityka polskich samorządów gminnych w zakresie opodatkowania nieruchomości* przeprowadził zespół w składzie: dr hab. Paweł Felis, prof. SGH (kierownik projektu); prof. dr hab. Leszek Patrzalek; dr hab. Agnieszka Bem, prof. UEW; dr hab. Michał Bernardelli, prof. SGH; dr Elżbieta Malinowska-Misiąg; dr Jarosław Olejniczak; mgr Milena Kowalska.

³ Tam zakres badań dotyczył obecnego stanu podatku od nieruchomości.

Celem podjętych w monografii rozważań teoretycznych i empirycznych nad podatkiem od nieruchomości i jego skutkami jest próba wypełnienia luki w istniejącym stanie wiedzy z zakresu modeli opodatkowania nieruchomości⁴ i ich wpływu na finanse samorządowe.

Głównymi celami badawczymi są zatem:

- I. Wykazanie znaczenia podatku od nieruchomości w polityce podatkowej gmin i poszerzenia ich samodzielności finansowej – na podstawie autorskich badań kwestionariuszowych oraz badań fokusowych.
- II. Przedstawienie i ocena systemów opodatkowania nieruchomości w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej w celu wyselekcjonowania:
 - 1) sprawdzonych rozwiązań możliwych do wykorzystania w procesie doskonalenia regulacji obowiązujących w Polsce,
 - 2) problematycznych rozwiązań, których zastosowanie w Polsce nie byłoby wskazane.
- III. Zaproponowanie możliwych wariantów przyszłego modelu opodatkowania nieruchomości w Polsce wraz z przedstawieniem symulacji ich skutków finansowych dla gmin.

Przeprowadzono badania uwzględniające możliwe w przyszłości koncepcje przekształceń podatku od nieruchomości w Polsce. Monografia ma zatem charakter poznawczy, ale wynikają z niej również wnioski dla konstruktora lokalnego systemu podatkowego. Za szczególnie oryginalną można uznać tę część badań, która dotyczy kierunków zmian w mieszanym modelu opodatkowania nieruchomości, ponieważ studiów empirycznych w tym obszarze jest niewiele. Te zaś, które są, dotyczą na ogół podatku od wartości.

Praca składa się ze wstępu, trzech rozdziałów i zakończenia. Niektóre części rozdziałów pierwszego i trzeciego mają charakter teoretyczny (wybrane aspekty samodzielności dochodowej oraz nierówności fiskalnych w samorządzie terytorialnym). Wszystkie trzy rozdziały zawierają wyniki badań autorskich.

W rozdziale pierwszym przedstawiono zagadnienie samodzielności dochodowej gmin w ujęciach teoretycznym oraz empirycznym. Znajduje się w nim również część dotycząca podatku od nieruchomości w Polsce – jego wydajności fiskalnej oraz fiskalnych skutków władztwa podatkowego gmin.

Rozdział drugi poświęcony został omówieniu i ocenie podatku od nieruchomości w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Zaprezentowano w nim niektóre determinanty (zależne i niezależne od decyzji władz lokalnych) wydajności fiskalnej podatków lokalnych, w tym podatków od nieruchomości.

⁴ Problematyka opodatkowania nieruchomości obejmuje pewne sytuacje faktyczne i prawne, z zaistnieniem których wiąże się powstanie obowiązku podatkowego. W monografii ograniczono się do opodatkowania władania nieruchomością, rozumianego jako korzystanie z niej przez konkretne podmioty. Posiadając określony majątek nieruchomy, mają one możliwość jego używania do określonych celów.

W rozdziale trzecim omówiono koncepcje zmian w obowiązującym w Polsce powierzchniowym podatku od nieruchomości oraz symulacje ich skutków finansowych. W pierwszej kolejności przedstawiono koncepcję zmiany wysokości kwotowych stawek oraz innego mechanizmu ich ustalania w kolejnych latach. Konsekwencją przeglądu kategorii podatkowych i obowiązujących ustawowych stawek było zaproponowanie czterech wariantów zmian: podstawowego, ekspansywnego, radykalnego i technicznego. W dalszej części rozdziału przybliżono zagadnienie strefowania podatkowego – jako doskonalenia wykorzystania powierzchni do ustalenia wysokości podstawy opodatkowania. Uwzględniono dwie koncepcje strefowania podatkowego: na poziomie podregionów oraz w obrębie gminy. Na końcu zwrócono uwagę na niektóre zagadnienia związane z reformą podatku od nieruchomości i wprowadzeniem podatku *ad valorem* (uwarunkowania systemowe, zagadnienia wdrożeniowe dotyczące podstawy opodatkowania oraz praktyki ustalania stawek podatkowych).

W opracowaniu wykorzystano kilka metod badawczych. W części teoretycznej: przegląd literatury przedmiotu, metodę analizy opisowej, interpretacji i wnioskowania, w części empirycznej zaś: metody ilościowe i jakościowe. Aby holistycznie podejść do problematyki podatku od nieruchomości, posłużono się analizami ilościowymi odpowiedzi respondentów kwestionariuszy ankietowych oraz danych udostępnianych przez Ministerstwo Finansów. Jako podstawowe narzędzia analizy wykorzystano statystyki opisowe (m.in. wskaźniki dynamiki, struktury). Wyniki przedstawiono w formie zarówno tabelarycznej, jak i wykresów, które opatrzone rozbudowanym komentarzem.

Aby pogłębić badanie, zastosowano także metody jakościowe: przygotowano kwestionariusze ankietowe, które skierowano do gmin z sześciu województw (dolnośląskiego, lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego, śląskiego i wielkopolskiego), oraz przeprowadzono badanie fokusowe z udziałem skarbników i pracowników wydziałów finansowych.

Publikacja adresowana jest do środowiska akademickiego oraz do praktyków – przedstawicieli środowisk lokalnych. Autorzy wyrażają nadzieję, że zainspiruje ona naukowców do dalszych studiów teoretycznych i badań empirycznych systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce.

Autorzy pragną podziękować uczestnikom badania fokusowego, które stanowi istotną część monografii. Dziękujemy: Agnieszce Bauryczy – Skarbnicze Miasta i Gminy Pleszew, Katarzynie Chojnowskiej – z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, Agnieszce Maj-Kowalskiej – z Urzędu Gminy Wieniawa, Marcie Mirończuk – Skarbnicze Gminy i Miasta Biała Podlaska, Adrianowi Nowakowi – Skarbnikowi Gminy i Miasta Środa Wielkopolska, Sławomirowi Szlachetce – Skarbnikowi Gminy i Miasta Radom, oraz Michałowi Żabińskiemu – Skarbnikowi Gminy i Miasta Ostrów Wielkopolski. Szczególne wyrazy wdzięczności autorzy kierują do Prezydenta Miasta Biała Podlaska – Michała Litwiniuka, oraz Magdaleny Bohonos –

Dyrektor Wydziału Finansowego w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Wielkopolskim – za okazane wsparcie organizacyjne i merytoryczne, które pomogło autorom przeprowadzić badanie w sposób rzetelny.

Autorzy dziękują również recenzentom naukowym pracy – dr hab. Rycie I. Dzieńmianowicz, prof. UwB, oraz dr hab. Katarzynie Wójtowicz, prof. UMCS w Lublinie. Ich wskazania oraz konstruktywna krytyka przyczyniły się do udoskonalenia monografii.

Konsekwencje opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle samodzielności dochodowej gmin

1.1. Teoretyczne aspekty samodzielności dochodowej JST

Samodzielność dochodowa jest jednym z aspektów samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST), która zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego utożsamiana jest z prawem do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – gromadzenia dochodów i dysponowania nimi w celu realizacji zadań publicznych (Safjan i Bosek, 2016). Należy przy tym podkreślić, że zakres tego prawa wyznaczają regulacje odnoszące się do gromadzenia dochodów, pozyskiwania przychodów zwrotnych, dokonywania wydatków oraz przygotowywania i wykonywania budżetu (Glumińska-Pawlic, 2003, s. 47; Kornberger-Sokołowska i Bitner, 2018, s. 18; Patrzalek, 2010, s. 68; Szołno-Koguc, 2021). Jak stwierdza D. Wyszowska, samodzielność finansowa jest rozpatrywana i oceniana na płaszczyznach politycznej, ekonomicznej, prawnej i prakseologicznej, wiele jest też definicji tego pojęcia, wśród których akcent kładziony jest przede wszystkim na stronę dochodową lub wydatkową (Wyszowska, 2018, s. 25-29). Analizując samodzielność wydatkową JST, sprowadzającą się do prawa do decydowania o rodzaju oraz sposobie i finansowaniu realizowanych zadań, należy zauważyć, że jest ona ograniczana przede wszystkim przez obowiązujące regulacje dotyczące sposobu wykonywania zadań publicznych, zakres zadań obligatoryjnych i wydatków sztywnych oraz poziom realizowanych dochodów (Surówka, 2013, s. 26). Nawiązuje to w sposób bezpośredni do drugiego aspektu samodzielności finansowej JST – samodzielności dochodowej.

J. Szołno-Koguc (2021) wskazuje, że istotą samodzielności dochodowej jest wyposażenie JST we własne źródła dochodów, prawo do ich kształtowania oraz swobodnego dysponowania. Z kolei zdaniem L. Patrzalka (2010, s. 69) wśród podstawowych elementów stanowiących o samorządowej samodzielności dochodowej wymienić należy uprawnienia i kompetencje dotyczące: zasad gromadzenia i pobierania dochodów budżetowych, zakresu władztwa podatkowego, zakresu

swobody w pozyskiwaniu środków ze źródeł niepodatkowych oraz możliwości prowadzenia (na wyznaczonych zasadach) działalności gospodarczej.

W literaturze zagranicznej podkreśla się przede wszystkim, że samodzielność dochodowa JST to zakres, w jakim jednostki samorządowe polegają na dochodach pozyskiwanych lokalnie oraz możliwość ustalania stawek podatkowych (Slack, 2017). Samodzielność dochodowa jest zatem ściśle powiązana z władztwem podatkowym JST.

Według klasyfikacji OECD poziom władztwa podatkowego można podzielić na sześć kategorii (podzielonych na podkategorie) (Blöchliger i King, 2006), gdzie pierwsza kategoria (1) odpowiada najwyższemu poziomowi tego władztwa. Kategoryzacja OECD przedstawia się następująco:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego ustala stawkę podatkową i wszystkie ulgi podatkowe bez konieczności konsultacji z władzami wyższego szczebla (1.1) lub też konsultacja taka jest wymagana (1.2);
- 2) JST ustala stawkę podatkową, a władze wyższego szczebla nie ustalają górnych ani dolnych limitów wybranej stawki (2.1) albo też ustalana stawka musi się mieścić w limitach wyznaczonych przez władze wyższego szczebla (2.2);
- 3) JST ustala preferencje podatkowe (ze względu na zakres tych preferencji wyróżniono podkategorie 3.1, 3.2. i 3.3);
- 4) jednostkom samorządu terytorialnego przyznano udziały w podatkach dzielonych, a zakres przyznanych uprawnień w tym zakresie wyznacza podkategorie: 4.1, 4.2, 4.3 i 4.4;
- 5) inne przypadki, w których rząd centralny ustala stawkę i podstawę podatku należnego JST;
- 6) sytuacje, w których żadna z wcześniej wymienionych kategorii nie ma zastosowania.

Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na podatki dzielone, a więc takie, które są nakładane i pobierane przez władze wyższego szczebla, ale w części są przekazywane do budżetów JST. Podatki te mogą być rozdzielane pomiędzy JST proporcjonalnie do ich udziału w generowaniu dochodów (*individual proportionality*) (Blöchliger i Petzold, 2009). Drugi ze sposobów podziału wpisuje się w konstrukcję mechanizmów wyrównawczych – więcej środków z tytułu dzielonych podatków przekazywane jest jednostkom o mniejszym potencjale dochodowym (Dougherty, Harding i Reschovsky, 2019). To, w jaki sposób ustalany jest podział dochodów podatkowych pomiędzy różne szczeble władzy¹, wpływać też będzie na samodzielność dochodową JST. Jeśli JST same określają podział dochodów lub jeśli zmiana tego podziału wymaga ich zgody, poziom samodzielności będzie wyższy. Niemniej wysokość dochodów JST z tytułu podatków dzielonych nie zależy tylko od sposobu

¹ O różnych rozwiązaniach stosowanych przy podziale dochodów podatkowych szerzej w: (OECD, 2021, s. 83).

ustalenia ich udziałów, duży wpływ ma na to bowiem również konstrukcja prawna tych podatków (Pest, 2014), a także uwarunkowania makroekonomiczne.

W Polsce podatkami dzielonymi są podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) i podatek dochodowy od osób prawnych (CIT). Udziały we wpływach z obu tych podatków zasilają budżety wszystkich rodzajów JST, choć w różnych proporcjach. Najwyższe udziały we wpływach z PIT przyznano gminom (w 2023 r. udział ten wynosi 38,4%²), a z CIT – województwom (14,75%). Jednostki samorządowe nie mają żadnego wpływu na kształtowanie podstawowych elementów tego podatku, a zmiany wprowadzane ogólnie bezpośrednio wpływają na wysokość dochodów JST, co było szczególnie widoczne w ostatnich latach. Według szacunków Związku Miast Polskich z września 2022 r.³ ubytek dochodów miast członkowskich tego związku (354 jednostek) z tytułu udziałów w PIT wyniesie w latach 2019-2023 ponad 27,3 mld zł⁴. Dla wszystkich JST taki ubytek ma wynieść 42,7 mld zł.

Często wykorzystywaną miarą poziomu samodzielności dochodowej JST jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem. W myśl postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁵: „Co najmniej część zasobów finansowych wspólnot lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których poziom mają prawo, w granicach prawa, ustalać same wspólnoty”. Dochodami własnymi są przede wszystkim dochody podatkowe, przy czym podatkami samorządowymi w Polsce są wyłącznie podatki gminne. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶ do dochodów własnych gmin zalicza się wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn i od czynności cywilnoprawnych. Podatki te uregulowane są w różnych ustawach, zróżnicowane są też zasady ich poboru – część wpłacana jest bezpośrednio na rachunki budżetowe gmin, część zaś przekazywana jest gminom za pośrednictwem urzędów skarbowych. Zakres władztwa podatkowego gmin wyznacza art. 168 Konstytucji RP, zgodnie z którymi mają one prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Zakres ten w odniesieniu zarówno do podatków, jak i opłat jest zróżnicowany. Najważniejszym przejawem władztwa podatkowego gmin jest ustalanie stawek podatkowych, ale prawo to nie obejmuje wszystkich podatków gminnych, a w tych podatkach, w których gminy mogą określać stawki, nie odbywa się w sposób jednolity (gminy mają np. możliwość obniżania stawek w stosunku do stawki maksymalnej wyznaczonej przez ustawodawcę lub ustalania

² Wysokość tych udziałów zależy od liczby mieszkańców przyjętych do domów pomocy społecznej.

³ <https://www.miasta.pl/aktualnosci/ile-stracily-polskie-miasta>.

⁴ Wyliczona kwota uwzględnia straty z PIT pomniejszone o przekazane lub zapowiedziane rekompensaty.

⁵ Artykuł 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

⁶ Dz. U. z 2022, poz. 2267.

tw. widełek (szerzej np. (Kornberger-Sokołowska, 2016, s. 196-197). W ramach władztwa podatkowego gminy mogą stosować także zwolnienia przedmiotowe.

Jednym z ważniejszych źródeł dochodów własnych jest podatek od nieruchomości. Dochody z niego uzyskiwane są uważane za stabilne i przewidywalne, na co wpływają przede wszystkim cechy przedmiotu opodatkowania – własność nieruchomości jest najczęściej łatwa do ustalenia, a stałe położenie geograficzne nieruchomości utrudnia unikanie podatków (Leodolter, Princen i Rutkowski, 2022, s. 5).

W Polsce do dochodów własnych JST zaliczane są także udziały we wpływach z PIT i CIT. Wynika to z przepisu konstytucyjnego (art. 167 ust. 2), dzielącego dochody JST na trzy rodzaje: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Charakterystyka podatków dzielonych nie pozwala na ich zaklasyfikowanie ani do subwencji, ani do dotacji – pozostają dochody własne, choć wpływ JST na ich wielkość jest mocno ograniczony. Przeprowadzenie udziałów we wpływach z podatków dochodowych zostało potwierdzone w art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Problematyka podatków dzielonych, w tym zaklasyfikowania ich do dochodów własnych, jest szeroko dyskutowana w literaturze przedmiotu (Dziemianowicz, 2017; Poniatowicz i Dziemianowicz, 2016; Wójtowicz, 2013, 2021).

Oceniając poziom samodzielności dochodowej JST, należy pamiętać o cechach źródeł dochodowych zaliczanych do dochodów własnych. Nierzadko wyróżnia się dochody własne w wąskim i szerokim ujęciu (razem z podatkami dzielonymi) i na podstawie takich wielkości konstruowane są wskaźniki samodzielności dochodowej JST.

Poziom samodzielności dochodowej JST determinowany jest czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Do zewnętrznych zaliczane są zarówno ustrojowo-prawne, jak i społeczno-ekonomiczne. Jako czynniki wewnętrzne J. Szołno-Koguc wymienia m.in. stan zagospodarowywania infrastrukturalnego jednostki, charakterystykę demograficzną i gospodarczą, jakość zarządzania finansami oraz lokalną sytuację polityczną (Szołno-Koguc, 2021).

Zdaniem M. Poniatowicz zakres samodzielności dochodowej JST w Polsce jest limitowany przez ograniczoną stabilność i wydajność dochodów własnych, ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego, dominację dochodów transferowych w strukturze dochodów ogółem, nakładanie dodatkowych zadań bez odpowiednich rekompensat finansowych, dysfunkcyjny system wyrównywania dochodów samorządowych, restrykcyjny system reglamentacji deficytu i długu lokalnego oraz nadmierne upolitycznienie samorządu terytorialnego (Poniatowicz, 2015, s. 21).

W ostatnich latach ocena poziomu samodzielności dochodowej w Polsce jest silnie powiązana z zakresem zadań przekazywanych JST i z formą ich finansowania. Nowe zadania zlecone z zakresu administracji rządowej finansowane w formie dotacji celowej obniżyły wskaźniki samodzielności dochodowej gmin. Decyzja

o zmianie podmiotu odpowiedzialnego za realizację tych zadań⁷, a co za tym idzie – zmniejszenie transferów przekazywanych gminom, automatycznie podwyższa poziom tej samodzielności.

1.2. Samodzielność dochodowa gmin – ujęcie empiryczne

Dochody wszystkich gmin w Polsce (łącznie z miastami na prawach powiatu) wzrosły w latach 2007-2021 ze 103,9 mld zł do 274,5 mld zł (o 164,3%). W największym stopniu – ponad trzykrotnie (z 42,9 mld zł do 142,4 mld zł) – zwiększyły się dochody transferowe. Było to spowodowane przede wszystkim zwiększeniem dotacji, w tym na zadania zlecone związane z programem „Rodzina 500+”.

Dochody własne wzrosły z 61,0 mld zł do 132,2 mld zł (o 116,7%), ponadto szybszy wzrost odnotowano w przypadku dochodów z udziałów we wpływach z PIT i CIT (o 135,7%). Dochody z tytułu najważniejszego podatku lokalnego – podatku od nieruchomości – wzrosły z 12,7 mld zł do 26,1 mld zł, a więc o 105,6%. Ponad 3/4 dochodów z tego podatku opłacana jest przez osoby prawne (tab. 1.1).

Tabela 1.1. Dochody gmin w latach 2007-2021 (w mln zł)

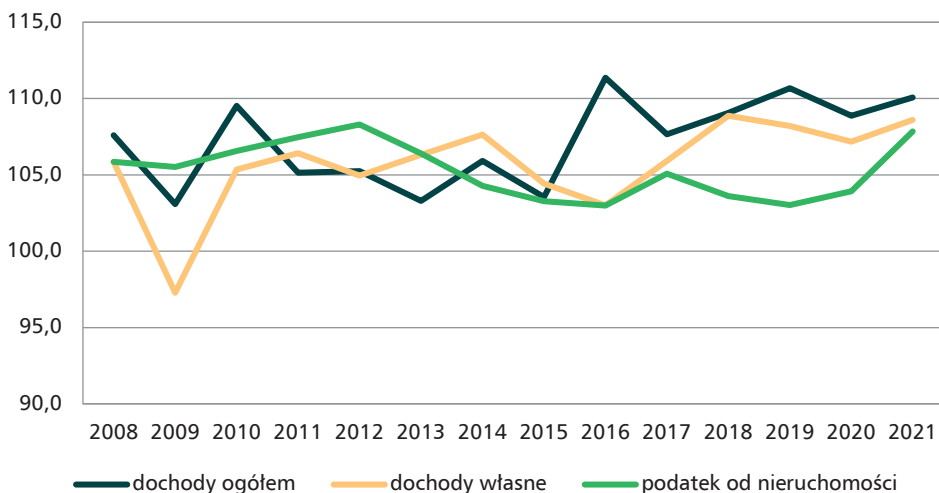
Wyszczególnienie	2007	2010	2013	2016	2019	2020	2021
Dochody ogółem	103 877	126 196	144 260	176 215	229 056	249 405	274 529
Dochody własne	61 005	66 183	78 604	91 004	113 545	121 693	132 173
w tym:							
■ udziały w PIT i CIT	24 554	25 241	29 977	37 752	51 738	50 935	57 878
■ podatek od nieruchomości	12 702	15 122	18 729	20 775	23 299	24 216	26 117
w tym:							
■ od osób prawnych	10 109	11 792	14 420	15 824	17 703	18 459	19 722
■ od osób fizycznych	2 593	3 330	4 310	4 950	5 596	5 757	6 395
Dochody transferowe	42 872	60 013	65 656	85 211	115 511	127 712	142 356

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W analizowanych latach dynamika różnych kategorii dochodów gminnych (dochody ogółem, dochody własne, podatek od nieruchomości) była mocno zróżnicowana. Na rysunku 1.1 widać, że w niektórych latach dochody ogółem rosły szybciej niż dochody własne i podatek od nieruchomości (np. 2010 r., 2016 r. i kolejne), ale były też lata, gdy większa była dynamika dochodów własnych (2014 r.) i podatku od nieruchomości (2012 r.). Najtrudniejszym rokiem dla finansów gminnych okazał się 2009. Skutki kryzysu finansowego odczuwalne były szczególnie w do-

⁷ Od 2022 r. wyplatą świadczeń wychowawczych z programu „Rodzina 500+” zajmuje się Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

chodach własnych gmin i ta wielkość jako jedyna zanotowała spadek w porównaniu z rokiem poprzednim. Mniej widoczne w dochodach gminnych są natomiast skutki pandemii, przede wszystkim ze względu na transfery przekazywane z podsektora rządowego. Należy przy tym pamiętać, że odnotowana w 2020 r. dynamika dochodów własnych jest związana z zaklasyfikowaniem do tej właśnie kategorii środków przekazywanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (Malinowska-Misiąg, 2022).



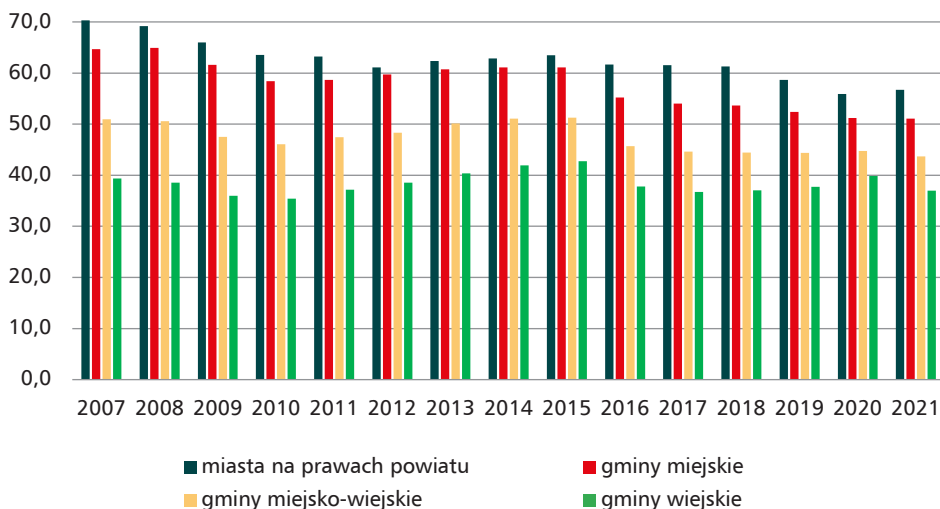
Rys. 1.1. Dynamika wybranych kategorii dochodowych gmin w latach 2008-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podstawowy miernik poziomu samodzielności dochodowej – udział dochodów własnych w dochodach ogółem – wynosił w 2007 r. 58,7%. W kolejnych latach wykazywał on tendencje zarówno malejące, jak i rosnące, jednak od 2016 r. już tylko malał. W 2021 r. dochody własne stanowiły 48,1% całkowitych dochodów gminnych. Wskaźniki te są mocno zróżnicowane w zależności od rodzaju gmin. Najniższymi wskaźnikami samodzielności dochodowej charakteryzują się gminy wiejskie. W latach 2007-2021 średni udział dochodów własnych w ich całkowitych dochodach wynosił 38,4%, przy czym w poszczególnych latach wartość tego wskaźnika wykazywała duże wahania. Co ciekawe, gminy wiejskie (jako jedyne) odnotowały wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w pierwszym roku pandemii (rys. 1.2). Najwyższy wskaźnik obserwowano w miastach na prawach powiatu – w 2007 r. wynosił on 70,3%, by w 2021 r. spaść do 56,7%.

Wysoki wskaźnik samodzielności dochodowej miast na prawach powiatu związany jest przede wszystkim z ich specyfiką. Na rachunki budżetowe tych jednostek wpływa średnio 55% wszystkich dochodów gminnych z tytułu udziałów we wpływach z podatków dochodowych. Wynika to m.in. z tego, że miasta na

prawach powiatu otrzymują udziały zarówno gminne, jak i powiatowe. W ujęciu nominalnym dochody z tytułu udziałów we wpływach z podatków dochodowych tych jednostek wzrosły z 14,6 mld zł w 2007 r. do 30,4 mld zł w 2021 r., stanowiąc odpowiednio 44,4% oraz 48,3% ich dochodów własnych (por. tab. 1.2).



Rys. 1.2. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2007-2021, według rodzajów gmin (w %)

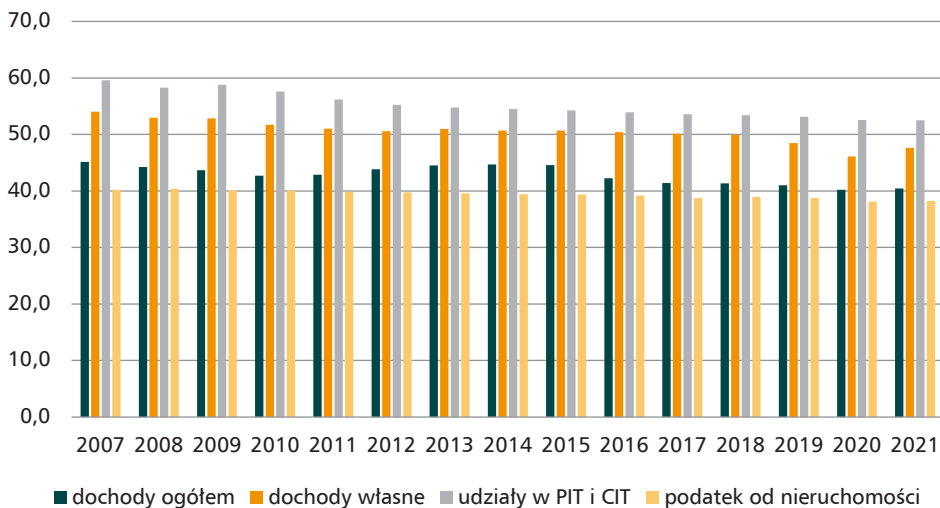
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 1.2. Dochody własne miast na prawach powiatu w latach 2007-2021 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2007	2010	2013	2016	2019	2020	2021
Dochody własne	32 948	34 236	40 059	45 869	55 061	56 075	62 942
w tym:							
■ udziały w PIT i CIT	14 632	14 543	16 411	20 358	27 476	26 768	30 389
■ podatek od nieruchomości	5 107	6 062	7 419	8 148	9 023	9 227	9 990
w tym:							
■ od osób prawnych	4 358	5 090	6 154	6 702	7 411	7 669	8 214
■ od osób fizycznych	749	971	1 265	1 446	1 612	1 557	1 776

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W latach 2007-2021 dochody własne miast na prawach powiatu stanowiły średnio połowę wszystkich dochodów własnych gmin. Jak widać na rys. 1.3, udział tych jednostek w całkowitych dochodach gminnych jest niższy (ok. 43%), a udział w dochodach z podatku od nieruchomości wyniósł średnio ok. 40%.



Rys. 1.3. Udział miast na prawach powiatu w wybranych kategoriach dochodowych gmin w latach 2007-2021 (w mln zł)

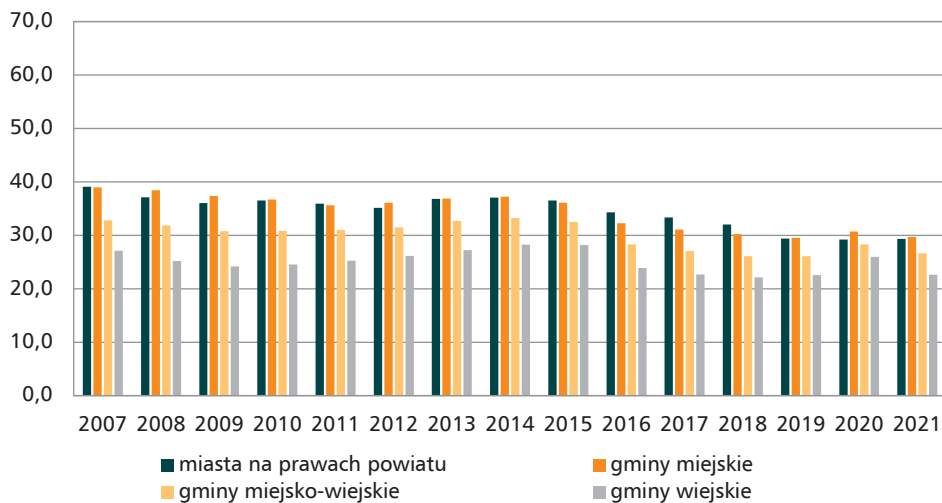
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Oceniając poziom samodzielności dochodowej gmin na podstawie wskaźnika, w którym z dochodów własnych wyeliminowało dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT, można zauważyć następujące zależności (por. rys. 1.4):

- 1) udział tak liczonych dochodów własnych stanowił w analizowanych latach średnio 31,3% dochodów ogółem; najwyższe wartości wskaźnika (35,1%) odnotowano w 2007 r., a najniższe (27,0%) w 2019 r.;
- 2) poziom samodzielności dochodowej miast na prawach powiatu jest bardzo zbliżony do poziomu samodzielności pozostałych gmin miejskich (w obu przypadkach średnia wartość wskaźnika to 34,5%); nie zawsze też wskaźniki miast na prawach powiatu były wyższe;
- 3) najniższy wskaźnik samodzielności dochodowej charakteryzuje gminy wiejskie (średnia wartość wskaźnika to 25,1%); w gminach tych spadek wskaźnika w 2016 r. był największy, natomiast w 2020 r. wzrost wskaźnika był najwyższy;
- 4) dynamika wskaźnika gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w analizowanych latach kształtowała się w niemal identycznych sposób.

W analizie poziomu samodzielności dochodowej gmin przeprowadzonej w układzie regionalnym uwagę zwracają województwa zarówno o najwyższych wskaźnikach (mazowieckie, dolnośląskie i zachodniopomorskie), jak i o najniższych (lubelskie i podkarpackie).

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w województwie mazowieckim wynosił średnio 62,9%, przy czym na początku badanego okresu aż 70,9%, by w 2021 r. spaść do 55,7%. Województwem o drugiej najwyższej wielkości tego



Rys. 1.4. Udział dochodów własnych – bez dochodów z tytułu udziałów we wpływach z PIT i CIT – w dochodach ogółem w latach 2007-2021, według rodzajów gmin (w %)

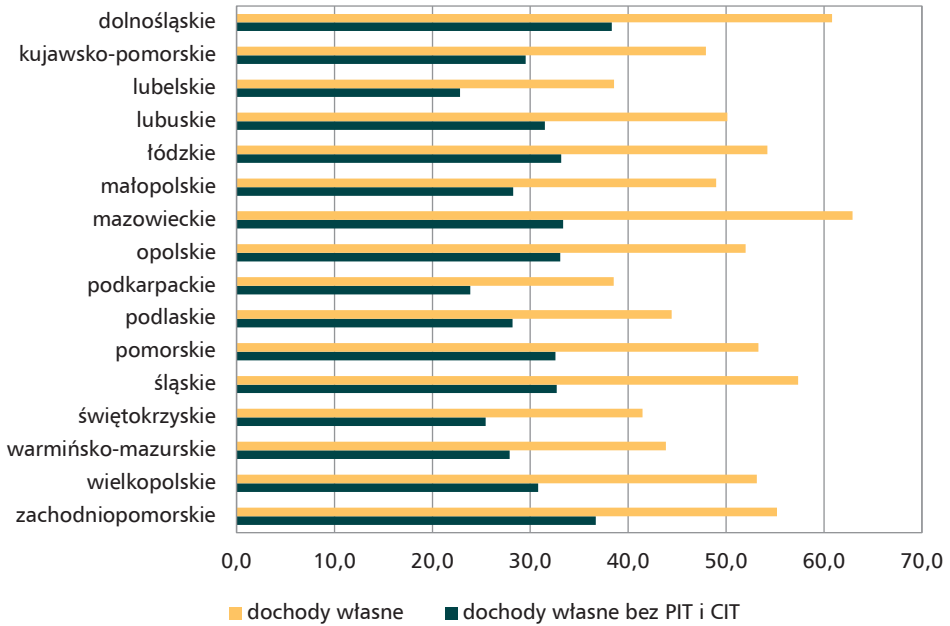
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

wskaźnika jest dolnośląskie (średnia 60,8%, spadek z 67,8% w 2007 r. do 55,0% w 2021 r.). Jest to jednocześnie województwo, w którym wskaźnik samodzielności liczony bez udziałów we wpływach z podatków dochodowych był najwyższy (średnia 38,3%). Drugie miejsce w takim zestawieniu (dochody własne bez udziałów w podatkach dochodowych) zajmowało województwo zachodniopomorskie (średnia 36,7%), trzecie zaś – mazowieckie (średnia 33,4%).

Najniższym poziomem samodzielności dochodowej charakteryzuje się województwo lubelskie, w którym dochody własne stanowiły średnio 38,6%, a dochody własne bez udziałów w PIT i CIT – 22,8%. Analogiczne wskaźniki dla województwa podkarpackiego to: 38,5% oraz 23,9% (rys. 1.5).

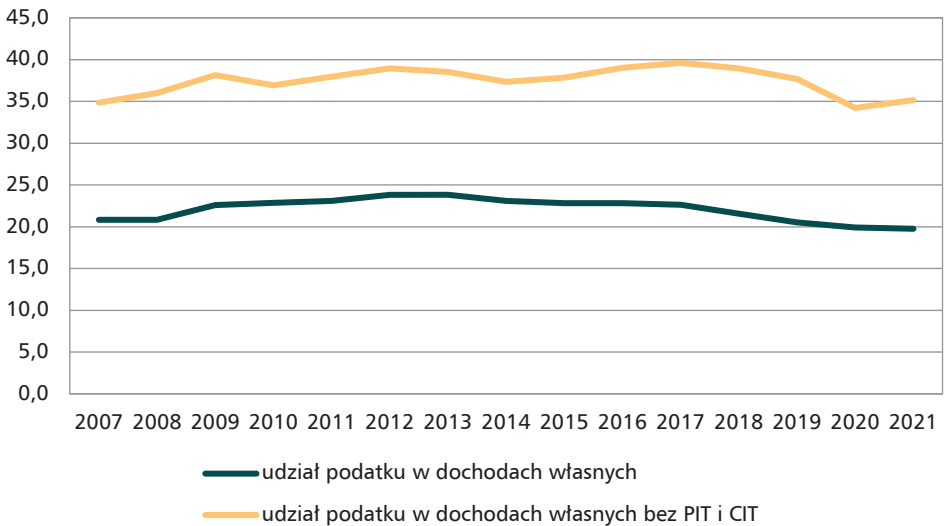
O dużym znaczeniu fiskalnym podatku od nieruchomości świadczy fakt, że jego udział w dochodach własnych gmin wynosił średnio 22,1%, a w dochodach własnych bez udziałów w PIT i CIT udział ten wzrasta do 37,4%. Wahania tych wskaźników nie były wysokie – w przypadku udziału podatku od nieruchomości w szeroko rozumianych dochodach własnych najwyższą wartość odnotowano w latach 2013-2014 (po 23,8%), a najniższą w 2021 r. i 2020 r. (odpowiednio: 19,8 i 19,9%). Biorąc pod uwagę dochody własne bez udziałów w podatkach dochodowych, należy stwierdzić, że najwyższy wskaźnik wyniósł 39,6% (2017 r.), a najniższy 34,2% (2020 r.) (rys. 1.6).

W gminach miejsko-wiejskich podatek od nieruchomości stanowił średnio 28,5% dochodów własnych i 45,2% dochodów własnych bez udziałów w podatkach dochodowych. Na rachunki budżetowe tych gmin w 2007 r. wpłynęło z tytułu



Rys. 1.5. Dochody własne oraz dochody własne bez udziałów we wpływach w PIT i CIT w relacji do dochodów ogółem gmin (średnia dla lat 2007-2021, w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Rys. 1.6. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych oraz dochodach własnych bez udziałów we wpływach w PIT i CIT w latach 2007-2021 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

tego podatku 2,7 mld zł, a w 2021 r. kwota ta zwiększyła się do 6,1 mld zł (tab. 1.3). Średni udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin miejskich i gmin wiejskich kształtował się na zbliżonym poziomie (nieco powyżej 26%), ale w relacji do dochodów własnych bez PIT i CIT widoczne były większe różnice – wskaźniki te wynosiły odpowiednio 44,1% oraz 40,5%.

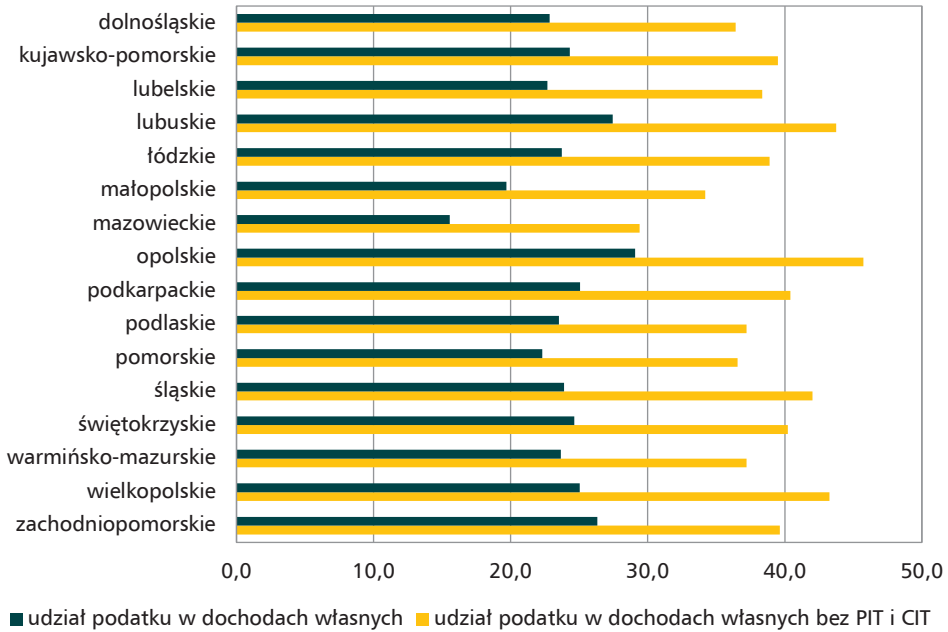
Najwięcej dochodów z tytułu podatku od nieruchomości trafiało do budżetów miast na prawach powiatu. W latach 2007-2021 wpływy z tego tytułu wzrosły z 5,1 mld zł do 10,0 mld zł, przy ich średnim udziale w dochodach własnych na poziomie 17,2%, a w dochodach własnych bez PIT i CIT – 31,2%.

Tabela 1.3. Dochody z podatku od nieruchomości i ich udział w dochodach własnych i dochodach własnych bez udziałów we wpływach w PIT i CIT w latach 2007-2021, według rodzajów gmin

Wyszczególnienie	2007	2010	2013	2016	2019	2020	2021
Miasta na prawach powiatu							
Podatek od nieruchomości (mln zł)	5107	6062	7419	8148	9023	9227	9990
Udział w dochodach własnych (%)	15,5	17,7	18,5	17,8	16,4	16,5	15,9
Udział w dochodach własnych bez PIT i CIT (%)	27,9	30,8	31,4	31,9	32,7	31,5	30,7
Gminy miejskie							
Podatek od nieruchomości (mln zł)	2210	2616	3127	3391	3718	3855	4109
Udział w dochodach własnych (%)	25,1	27,1	28,9	27,1	23,8	23,2	22,8
Udział w dochodach własnych bez PIT i CIT (%)	41,6	43,2	47,6	46,4	42,2	38,7	39,3
Gminy miejsko-wiejskie							
Podatek od nieruchomości (mln zł)	2726	3285	4141	4643	5355	5637	6103
Udział w dochodach własnych (%)	28,5	29,8	30,7	29,3	25,8	24,5	24,7
Udział w dochodach własnych bez PIT i CIT (%)	44,4	44,5	47,2	47,3	43,9	38,7	40,5
Gminy wiejskie							
Podatek od nieruchomości (mln zł)	2660	3160	4043	4592	5203	5498	5916
Udział w dochodach własnych (%)	27,4	28,0	28,3	27,4	23,5	21,2	22,3
Udział w dochodach własnych bez PIT i CIT (%)	39,8	40,4	41,9	43,2	39,3	32,5	36,5

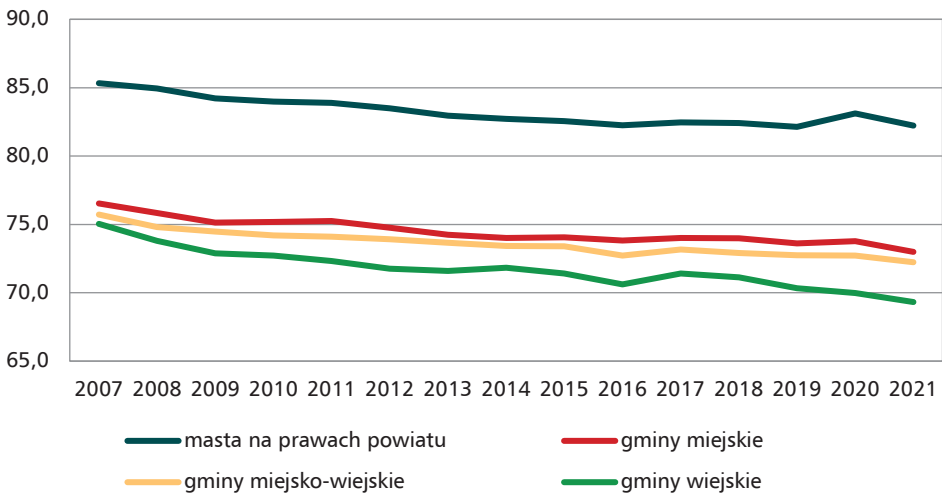
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analizując wydajność fiskalną podatku od nieruchomości w ujęciu wojewódzkim, można zauważyć, że podatek ten odgrywa największą rolę w województwie opolskim. Jego udział w dochodach własnych wynosił średnio 29,1%, a w dochodach własnych bez PIT i CIT – 45,7%. Najmniejszy udział podatku od nieruchomości w strukturze dochodowej odnotowano w województwie mazowieckim. Dla tamtejszych gmin podatek od nieruchomości stanowił średnio tylko 15,5% dochodów własnych (29,4% dochodów własnych bez PIT i CIT) (rys. 1.7).



Rys. 1.7. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych oraz dochodach własnych bez udziałów we wpływach w PIT i CIT, według województw (średnia dla lat 2007-2021, w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Rys. 1.8. Udział podatku od nieruchomości od osób prawnych w całej kwocie podatku, według rodzajów gmin (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Większość wpływów z podatku od nieruchomości pochodzi od osób prawnych. W latach 2007-2021 generowały one średnio 77,1% całkowitych dochodów z tego podatku. Udział ten różni się w zależności od rodzaju gminy – największe wskaźniki odnotowują miasta na prawach powiatu (średnio 83,2%), najniższe zaś gminy wiejskie – średnio 71,7% (rys. 1.8).

1.3. Fiskalne skutki władztwa podatkowego gmin w podatku od nieruchomości

Podatek od nieruchomości – jak wykazano – cechuje najwyższy spośród podatków lokalnych stopień wydajności fiskalnej. Uwarunkowane jest to wieloma czynnikami – zależnymi oraz niezależnymi od decyzji władz gmin. Spośród tych zależnych od woli i decyzji władz samorządowych na pewno na uwagę zasługują, z jednej strony, zakres swobody i możliwości kreowania własnej polityki podatkowej, z drugiej zaś – skala wykorzystywania przysługujących im prerogatyw władztwa podatkowego. W odniesieniu do podatku od nieruchomości samorządy gminne mają dość szeroki zakres władztwa podatkowego, pozwalający im na oddziaływanie na poziom uzyskiwanych dochodów. Są to uprawnienia do kształtowania konkretnych elementów konstrukcji podatku: obniżania górnych stawek podatkowych, różnicowania ich wysokości na podstawie kryterium przedmiotowego, stosowania preferencji podatkowych w postaci zwolnień o charakterze przedmiotowym, a także odroczeń i umorzeń należnego podatku. Aktywny sposób wykorzystania narzędzi lokalnej polityki podatkowej skutkuje – przynajmniej w krótkim czasie – obniżeniem dochodów podatkowych poniżej dochodów potencjalnych. Mogą to być jednak skuteczne działania na rzecz zwiększenia w przyszłości liczby podmiotów oraz przedmiotów opodatkowania na terenie jednostki. W przyszłości wielkość dochodów z podatku od nieruchomości będzie więc determinowana większym potencjałem takiej jednostki lokalnej.

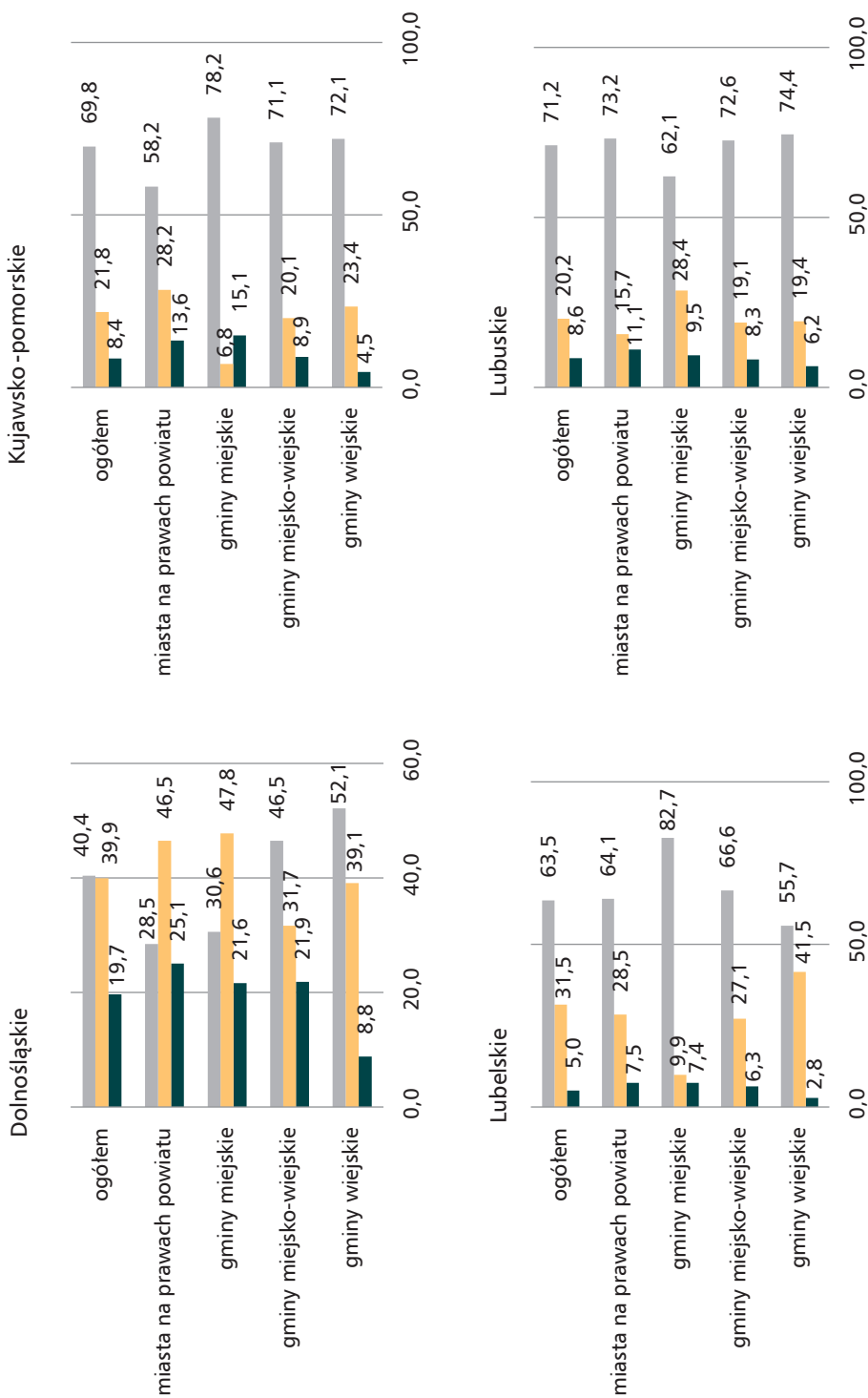
Wśród zastosowanych przez gminy instrumentów władztwa podatkowego największe znaczenie miały obniżki górnych stawek podatkowych, które w latach 2007-2021 stanowiły średnio ponad 68% wszystkich preferencji podatkowych. Popularnym uprawnieniem były także zwolnienia podatkowe – średnio ok. 23%. W dużo mniejszym zakresie (9-procentowy udział w sumie preferencji) wykorzystywano instrumenty wsparcia indywidualnego (umarzanie zaległości podatkowych, rozkładanie podatku na raty i odroczenie terminów płatności zaległości podatkowych). Zaznaczyć trzeba, że struktura preferencji podatkowych była zróżnicowana w poszczególnych rodzajach gmin oraz latach. W przypadku miast na prawach powiatu kształtowanie się preferencji podatkowych miało wyraźnie odmienny przebieg niż wartości średnich dla kraju – 57% obniżki górnych stawek podatkowych, 25,3% zwolnienia podatkowe oraz 17,7% pozostałe preferencje. W pozostałych kategoriach gmin struktura preferencji była zbliżona do wartości średnich dla

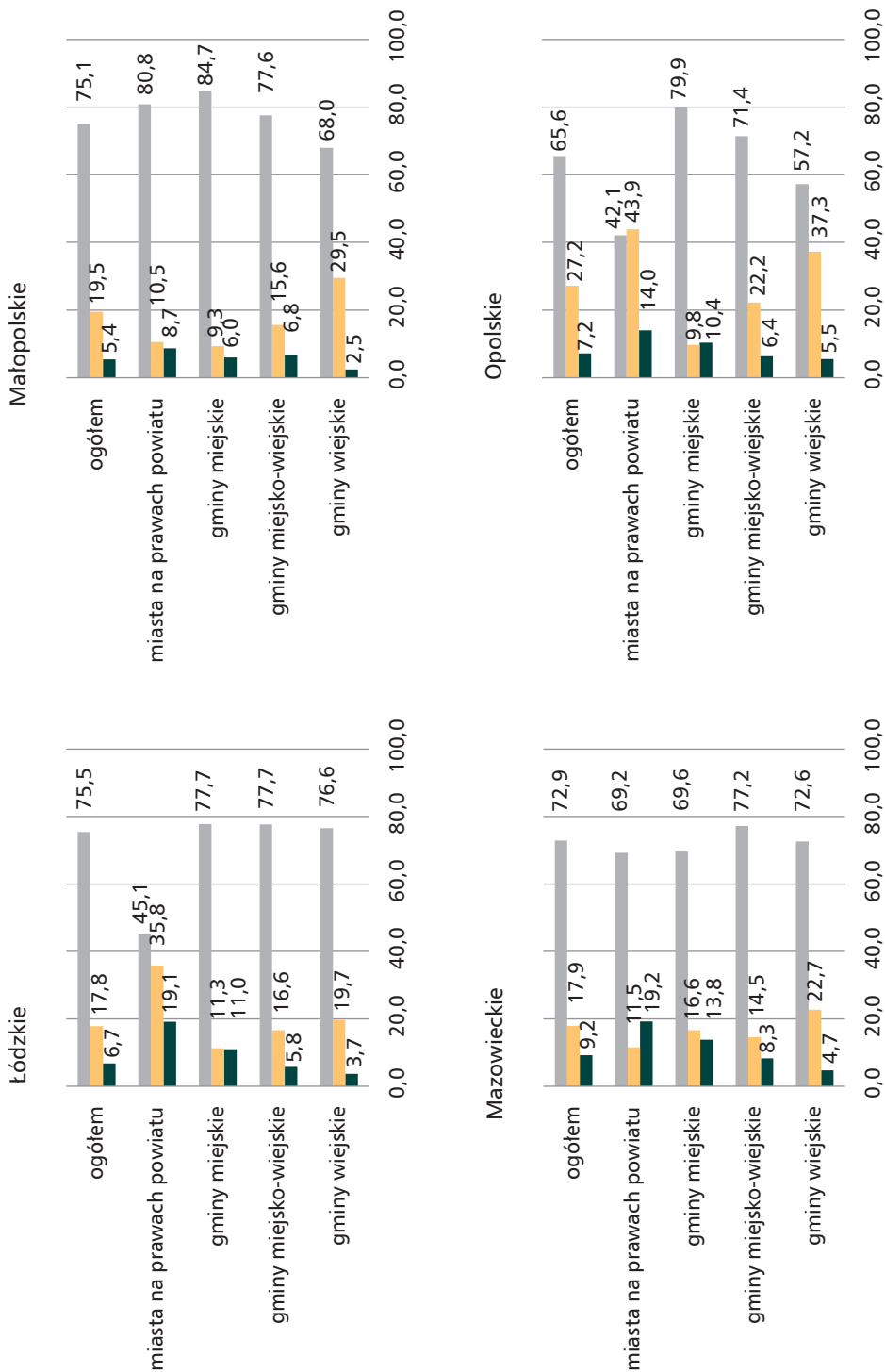
wszystkich gmin. W gminach miejskich przedstawiała się następująco: 72,2% obniżki górnych stawek podatkowych, 16,3% zwolnienia oraz 11,5% pozostałe preferencje. W gminach miejsko-wiejskich było bardzo podobnie: 72,2% obniżki górnych stawek podatkowych, 19,3% zwolnienia oraz 8,5% pozostałe preferencje. W gminach wiejskich zaś zdecydowanie najmniejsze znaczenie miały pozostałe preferencje – 4,4%; obniżki górnych stawek podatkowych wyniosły 67,9% a zwolnienia podatkowe 27,7%.

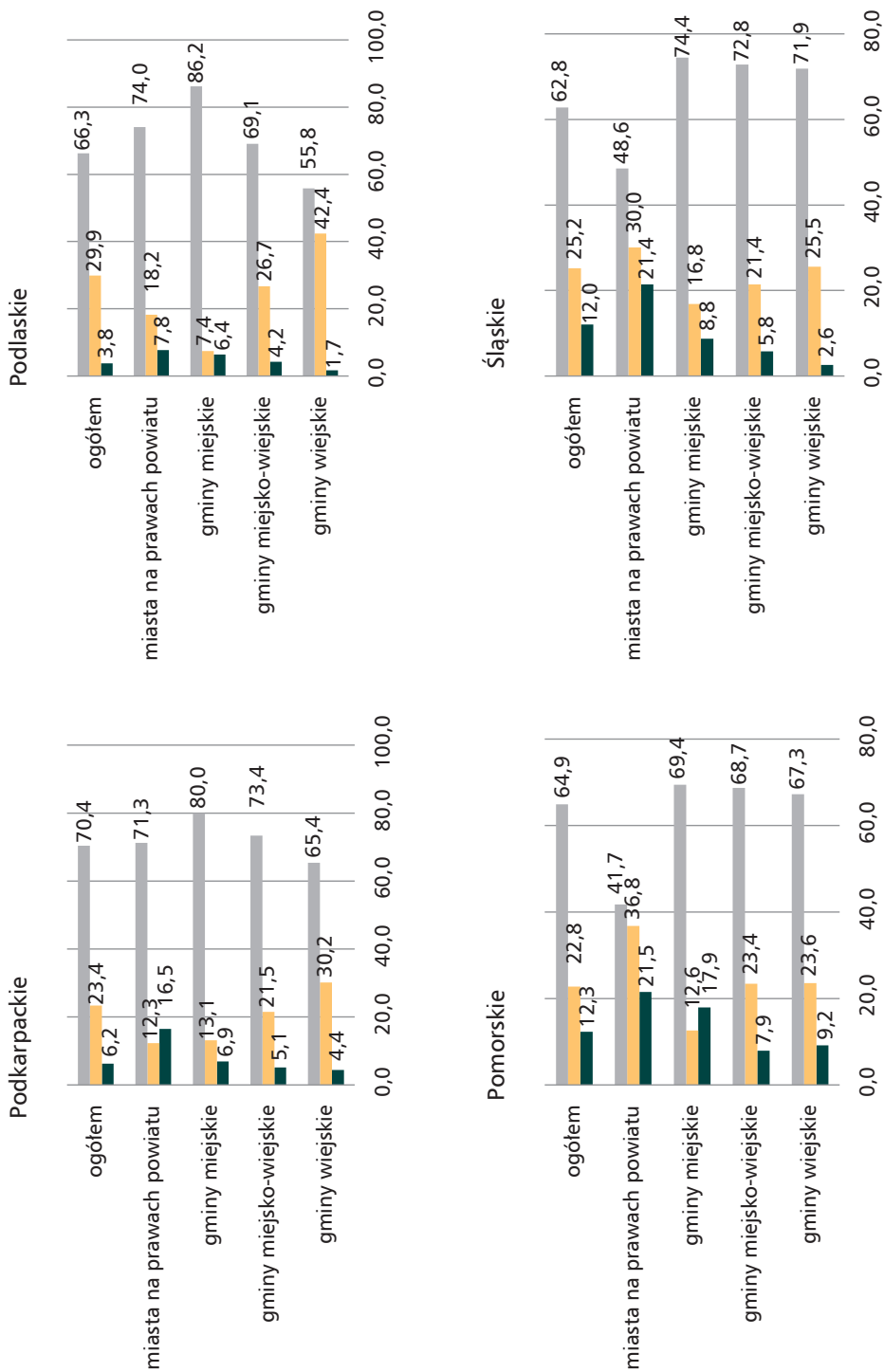
Porównując strukturę preferencji podatkowych w poszczególnych województwach, można wyodrębnić pewne grupy województw (rys. 1.9). Po pierwsze – województwa, w których obniżki górnych stawek podatkowych mają większy o kilka punktów procentowych udział niż średnia dla kraju (m.in. regiony bogatsze, jak województwa: małopolskie, łódzkie, wielkopolskie i mazowieckie, ale i regiony biedniejsze, jak: świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie). Po drugie – województwa, gdzie widoczne jest zdecydowanie mniejsze znaczenie obniżek górnych stawek (dolnośląskie oraz śląskie). Po trzecie, w większości województw odnotowano niższy udział zwolnień niż średni udział tej preferencji dla gmin w Polsce. Jedynie gminy województw dolnośląskiego, lubelskiego, opolskiego, podlaskiego i śląskiego odnotowały większy niż średnia dla kraju ich udział w strukturze preferencji. Po czwarte zaś, tylko w nielicznych województwach zanotowano wyższy od średniej dla kraju udział pozostałych preferencji (przede wszystkim były to bogate regiony, jak województwa: dolnośląskie, pomorskie oraz śląskie.

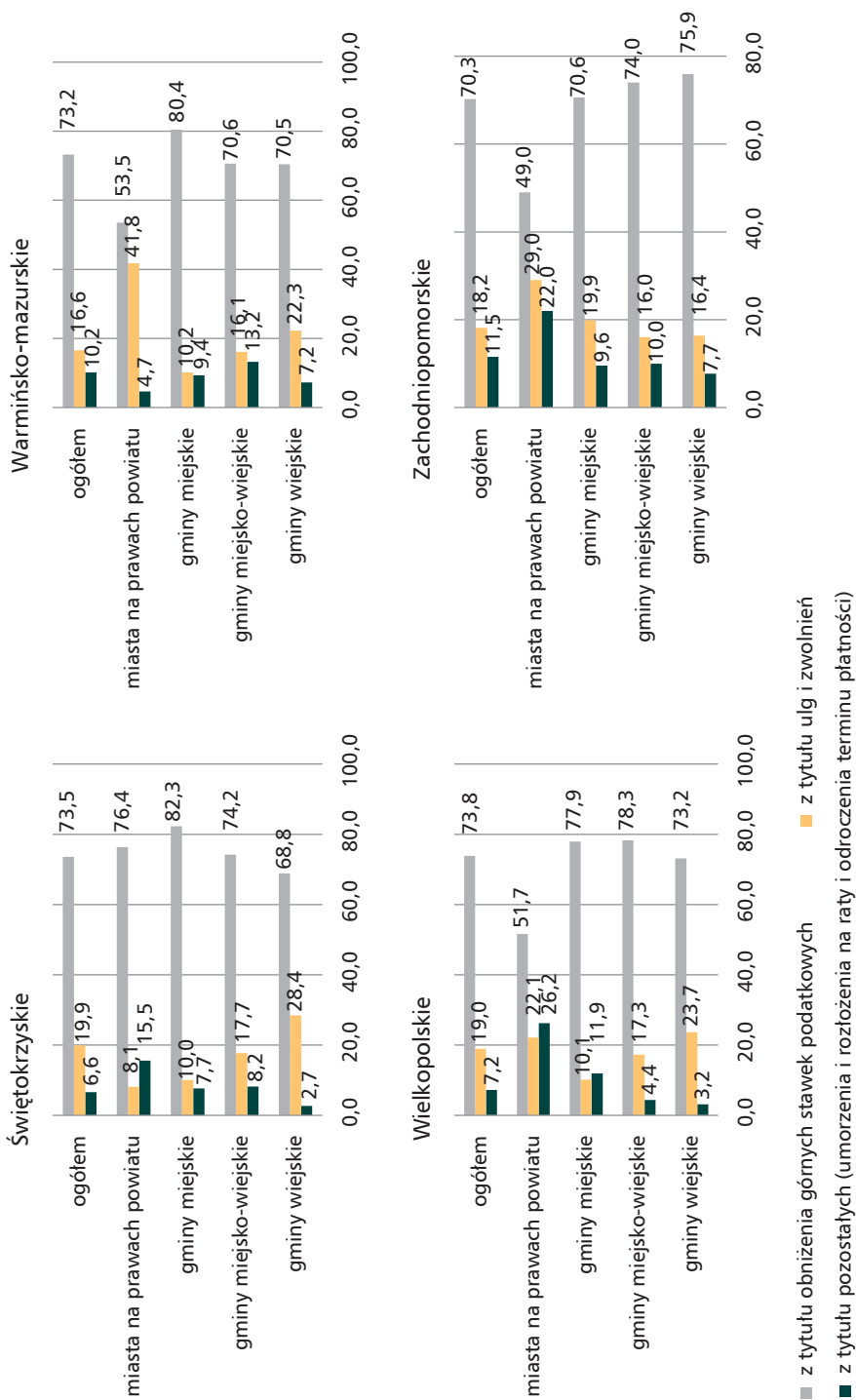
Warto również zwrócić uwagę na strukturę preferencji podatkowych, uwzględniając poszczególne rodzaje gmin w województwach. W prawie wszystkich województwach najważniejszym narzędziem były przyjmowane przez rady miast i gmin stawki podatkowe niższe niż maksymalne. Na tym tle wyróżniają się jednostki lokalne z województwa dolnośląskiego. W gminach o charakterze miejskim większe znaczenie miały preferencje w formie zwolnień podatkowych, a w gminach wiejskich – obniżki górnych stawek podatkowych. Wpływ instrumentów ordynacji podatkowej – jak zauważono – był marginalny. Jednak w miastach na prawach powiatu w niektórych województwach (dolnośląskim, pomorskim, śląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim) ich udział kształtował się nawet powyżej 20% w strukturze preferencji podatkowych.

Obserwując znaczenie narzędzi lokalnej polityki podatkowej, zauważono, że władze gmin w największym stopniu wykorzystywały uprawnienia do obniżania stawek. W ciągu 15 lat objętych badaniem gminy utraciły łącznie 31,5 mld zł przez obniżenie górnych stawek w podatku od nieruchomości. Stanowiło to ubytek rzędu 8,4-13,53% dochodów (średnio w całym okresie 11,3%). W ostatnich latach można zauważyć istotny spadek skali stosowania i tego instrumentu polityki podatkowej. W latach 2007-2015 ich zmniejszenie przyniosło skutek fiskalny w wielkości średnio 12,5% wykonanych dochodów, a w latach 2016-2021 ok. 9,4% (tab. 1.4).









Rys. 1.9. Uśredniona struktura preferencji podatkowych w podatku od nieruchomości w podziale na województwa i jednostki (w %)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 1.4. Finansowe skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości w gminach w latach 2007–2021, według rodzaju gminy (jako % dochodów z podatku od nieruchomości)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
W stosunku do wszystkich podatników															
Gminy ogółem	12,93	11,67	12,07	12,82	13,53	11,93	12,31	12,34	13,03	10,09	9,25	9,80	9,97	8,40	9,00
Miasta na prawach powiatu	6,16	4,91	5,11	5,09	5,81	3,93	3,69	3,75	4,17	2,71	2,45	2,89	3,15	2,18	2,35
Gminy miejskie	13,16	11,87	12,64	13,30	13,58	12,14	12,51	12,12	12,51	10,19	9,25	9,90	10,03	8,23	9,32
Gminy miejsko-wiejskie	18,66	17,13	17,19	19,17	19,63	17,79	18,82	18,60	20,01	15,25	13,78	14,76	14,69	12,60	13,25
Gminy wiejskie	19,87	18,98	19,70	20,64	21,88	20,78	21,30	21,66	22,17	17,89	16,39	16,76	16,92	14,66	15,63
W stosunku do osób prawnych															
Gminy ogółem	8,46	7,54	7,89	8,50	9,27	8,07	8,42	8,63	9,32	6,24	5,56	5,96	6,04	4,98	5,51
Miasta na prawach powiatu	5,03	3,99	4,18	4,06	4,83	3,17	2,96	3,05	3,34	2,01	1,76	2,16	2,39	1,58	1,73
Gminy miejskie	9,61	8,70	9,59	10,09	10,40	9,46	9,90	9,48	9,96	7,73	6,86	7,39	7,39	6,13	7,15
Gminy miejsko-wiejskie	12,12	11,07	11,14	13,14	13,60	12,30	13,28	13,51	15,27	9,80	8,57	9,42	9,20	7,96	8,63
Gminy wiejskie	11,17	10,77	11,25	12,08	13,50	13,09	13,75	14,48	15,01	10,13	9,05	9,00	9,06	7,72	8,55
W stosunku do osób fizycznych															
Gminy ogółem	30,37	27,09	27,06	28,10	28,50	25,19	25,30	24,68	25,2	22,37	21,25	22,23	22,41	19,38	19,75
Miasta na prawach powiatu	12,72	10,12	10,08	10,52	10,93	7,80	7,24	7,14	8,11	5,91	5,67	6,35	6,61	5,14	5,19
Gminy miejskie	24,71	21,80	21,87	23,03	23,26	20,04	20,05	19,61	19,79	17,12	16,06	17,06	17,40	14,14	15,18
Gminy miejsko-wiejskie	39,04	35,13	34,84	36,49	36,88	33,35	34,34	32,68	33,09	29,75	27,98	29,12	29,35	24,96	25,29
Gminy wiejskie	46,05	42,11	42,44	43,46	43,79	40,31	40,31	39,95	40,06	36,54	34,72	35,89	35,53	30,83	31,63

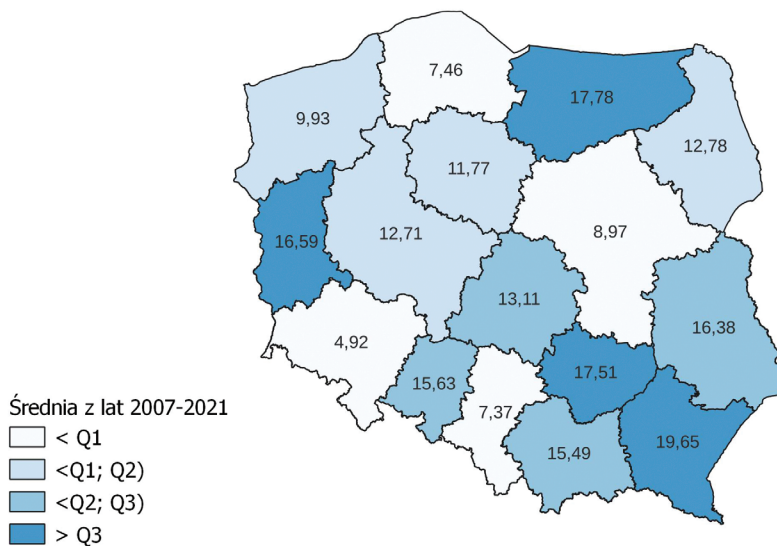
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analizując skutki władztwa podatkowego gmin, należy podkreślić, że były one zróżnicowane w zależności od kategorii podatnika. Zdecydowanie intensywniej gminy wykorzystywały swe prerogatywy władcze w stosunku do nieruchomości będących w posiadaniu osób fizycznych. Dochody zostały uszczuplone średnio o ok. 25%, podczas gdy dla nieruchomości będących w posiadaniu osób prawnych wskaźnik ten wyniósł średnio tylko ok. 7,5%.

Widoczne jest również odmienne kształtowanie się poziomu utraconych dochodów z podatku od nieruchomości w wyniku obniżenia górnych stawek w stosunku do poziomu uzyskiwanych dochodów z tego podatku w zależności od rodzaju jednostki lokalnej. Zastosowane przez gminy rzeczony instrumenty władztwa podatkowego największy wpływ wywarły na dochody podatkowe uzyskiwane w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. W badanym okresie skutki fiskalne stanowiły w tych gminach średnio odpowiednio: 19% (prawie 39% w przypadku nieruchomości osób fizycznych) oraz ok. 17% (32% w przypadku nieruchomości osób fizycznych). Z kolei w gminach o charakterze miejskim – przede wszystkim w miastach na prawach powiatu – skutki władztwa podatkowego miały niewielkie znaczenie: średnio niecałe 4%. Istnieje zatem pewien związek między potencjałem podatkowym gmin (bazą mieszkaniową, handlową i przemysłową) a skalą wykorzystania instrumentów polityki podatkowej – tzw. zależność odwrotna.

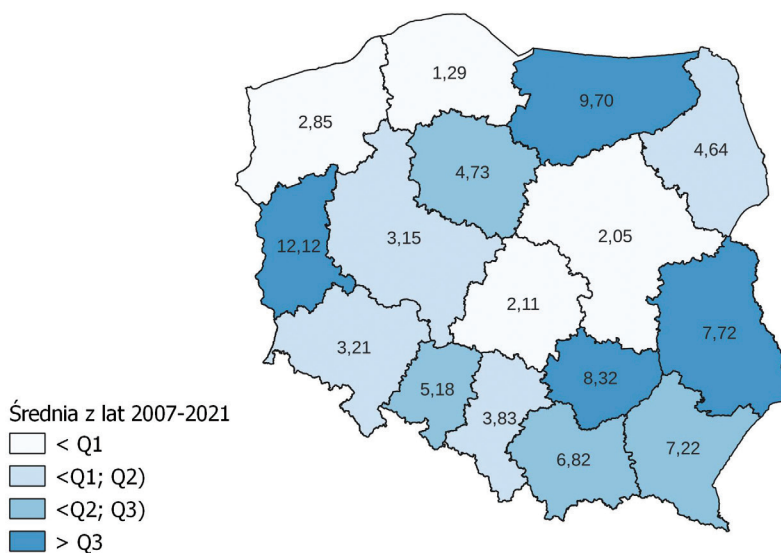
Polityka podatkowa samorządów gminnych w zakresie opodatkowania nieruchomości wykazuje także zróżnicowanie terytorialne. Na mapie z rys. 1.10 przedstawiono porównanie województw pod względem dochodów z podatku od nieruchomości utraconych w wyniku obniżania górnych stawek podatku mierzone jako średni udział utraconych dochodów do wpływów z podatku od nieruchomości w danym województwie w latach 2007-2021. Różnymi kolorami zaznaczone zostały województwa, dla których średni udział mieści się poniżej pierwszego kwartyla, pomiędzy pierwszym kwartylem a medianą, pomiędzy medianą a trzecim kwartylem oraz te, gdzie wyznaczony udział utraconych dochodów okazał się największy (powyżej trzeciego kwartyla). Najmniejsze fiskalne skutki z powodu obniżania górnych stawek podatku od nieruchomości obserwuje się w województwach: dolnośląskim (4,92%), śląskim (7,37%), pomorskim (7,46%) oraz mazowieckim (8,97%). Największy finansowy uszczerbek z tego tytułu ponoszony jest w województwach: podkarpackim (19,65%), warmińsko-mazurskim (17,78%), świętokrzyskim (17,51%) oraz lubuskim (16,59%).

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja, jeżeli uwzględni się podział na poszczególne typy gmin. W przypadku miast na prawach powiatu (rys. 1.11) na jednym biegunie (mniejsza aktywność w obniżaniu górnych stawek podatku) znajdują się województwa: pomorskie (1,29%), mazowieckie (2,05%), łódzkie (2,11%) i zachodniopomorskie (2,85%). Na przeciwległym biegunie leżą natomiast województwa: lubuskie (12,12%), warmińsko-mazurskie (9,7%), świętokrzyskie (8,32%) i lubelskie (7,72%). Uwzględniając gminy miejskie (rys. 1.12), należy stwierdzić, że najniższy wskaźnik odnotowano w województwach: dolnośląskim (3,75%),



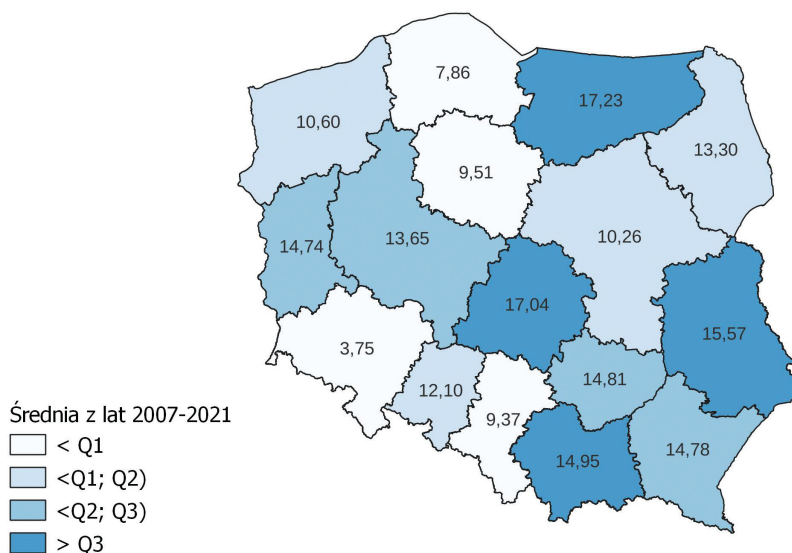
Rys. 1.10. Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla gmin ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



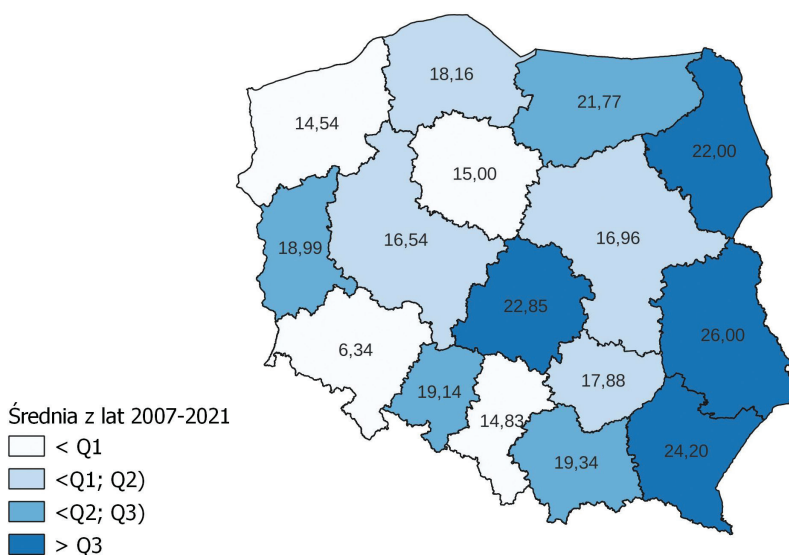
Rys. 1.11. Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



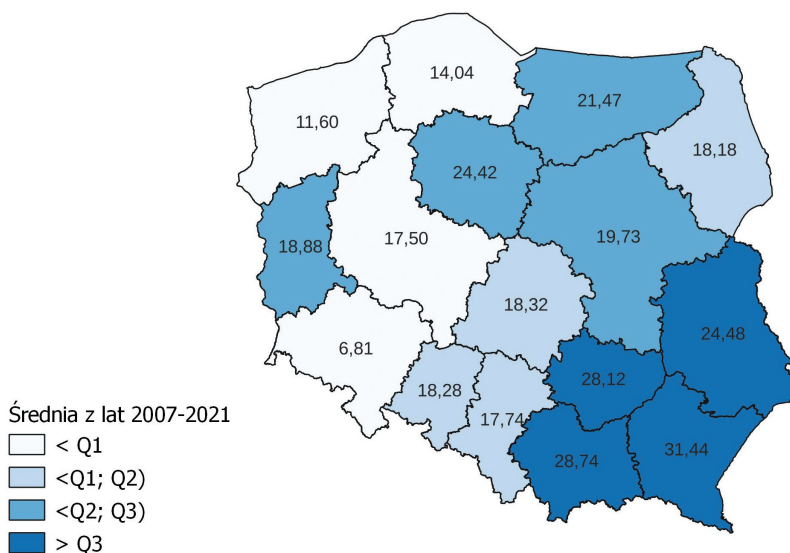
Rys. 1.12. Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla gmin miejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Rys. 1.13. Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla gmin miejsko-wiejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwa Finansów.



Rys. 1.14. Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla gmin wiejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

pomorskim (7,86%), śląskim (9,37%) oraz kujawsko-pomorskim (9,51%). Najwyższy natomiast w województwach: warmińsko-mazurskim (17,23%), łódzkim (17,04%), lubelskim (15,57%) oraz małopolskim (14,95%). Dla gmin miejsko-wiejskich (rys. 1.13) najniższy poziom skutków fiskalnych (jedyne poniżej 10%) osiągnięto w województwie dolnośląskim (6,34%). Wysoki wskaźnik odnotowały województwa z makroregionu Polski Wschodniej: lubelskie (26%), podkarpackie (24,2%), podlaskie (22%) oraz łódzkie (22,85%). Największa rozpiętość analizowanego wskaźnika ilustrującego fiskalne skutki władztwa podatkowego dotyczy gmin wiejskich (rys. 1.14). Najniższa relacja wyniosła 6,81% – ponownie w województwie dolnośląskim, najwyższą natomiast, oznaczającą największą aktywność w obniżaniu górnych stawek podatkowych, cechują się gminy z południowo-wschodniej Polski – województw: podkarpackiego (31,44%), małopolskiego (28,74%), świętokrzyskiego (28,12%) oraz lubelskiego (24,48%).

1.4. Samodzielność dochodowa oraz podatek od nieruchomości – badania własne (ankietowe i fokusowe)

1.4.1. Opis badań

W tej części monografii wykorzystano informacje zgromadzone na podstawie:

- 1) badania fokusowego z udziałem skarbników oraz pracowników wydziałów finansowych,
- 2) ankiety przeprowadzonej na próbie gmin (Felis i in., 2022).

Badanie fokusowe przeprowadzono 5 maja 2022 r. – zdalnie, za pośrednictwem platformy MS Teams. Wzięło w nim udział dziewięcioro respondentów oraz dwoje autorów scenariusza, którzy pełnili również funkcję facylitatorów. Spotkanie trwało 1 godzinę 20 minut, za zgodą uczestników zostało zarejestrowane, a następnie transkrybowane. Grupa składała się z osób pełniących funkcję skarbników oraz osób z wydziałów finansowych w gminach: wiejskich, miejskich, miejsko-wiejskich oraz miastach na prawach powiatu. Uczestnicy badania tworzyli grupę homogeniczną. Każdy rodzaj gminy reprezentowany był przez dwóch skarbników bądź osoby z wydziału finansowego. Wyjątek stanowiły miasta na prawach powiatu – w badaniu uczestniczyli przedstawiciele trzech jednostek lokalnych.

Skarbnicy odpowiadają za gospodarkę finansową gmin, uczestniczą w konstruowaniu budżetu i nadzorują jego wykonanie, odpowiadają także za Wieloletnią Prognozę Finansową i odgrywają rolę głównego księgowego budżetu. Zakres ich obowiązków pozwala stwierdzić, że mają szczegółową wiedzę dotyczącą samodzielności dochodowej gmin oraz prowadzonej przez nie polityki podatkowej, szczególnie w zakresie podatku od nieruchomości.

Badanie podzielone było na dwie części. Pierwsza dotyczyła samodzielności dochodowej gmin, a druga oceny obecnej konstrukcji podatku od nieruchomości. Uczestnikom przedstawiono następujące pytania badawcze:

- Jak Państwo oceniają poziom samodzielności gmin i czy powinien on zostać zwiększony?
- Jak można zwiększyć samodzielność dochodową (przy obecnym stanie prawnym)?
- Jakie czynniki zewnętrzne/wewnętrzne ograniczają stabilność dochodów własnych w największym stopniu?
- Co sądzą Państwo o propozycjach nowych źródeł dochodów własnych?
- Czy Państwa zdaniem powinny być zwiększone uprawnienia w ramach władztwa podatkowego?

Po wyczerpaniu pytań dotyczących samodzielności dochodowej gmin uczestnicy badania zostali poinformowani o rozpoczęciu drugiej części spotkania, podczas której przedstawiono im pytania badawcze dotyczące konstrukcji podatku od nieruchomości:

- Co Państwo sądziecie o obecnej konstrukcji podatku od nieruchomości? Jaka jest Państwa ocena konstrukcji podatku od nieruchomości – szczególnie z uwzględnieniem aspektu finansowego oraz aspektów pozafinansowych (stymulacyjnych)?
- Czy Państwa zdaniem wpływy z podatku od nieruchomości są wystarczające?
- Jak można zwiększyć znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości – zwiększyć stawki podatkowe, wprowadzić strefy?
- Jaki Państwa zdaniem powinien być docelowy model opodatkowania nieruchomości w Polsce?
- Jaka jest Państwa wiedza nt. konsekwencji ekonomiczno-społecznych poszczególnych modeli opodatkowania nieruchomości?
- Państwa zdaniem, jakie są szanse na wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości?
- Kto Państwa zdaniem powinien ustalać stawki podatku od wartości nieruchomości, czy stawki powinny być jednakowe, czy zróżnicowane?
- Czy w podatku od wartości nieruchomości powinny funkcjonować preferencje podatkowe – jeśli tak, jakie?
- Jak Państwa zdaniem powinna być ustalana wartość nieruchomości, kto powinien to robić, jaka powinna być częstotliwość?

Badanie ankietowe poświęcone gminom zostało przeprowadzone przez czterech ankierów pod kierunkiem mgra G. Otczyka (doktoranta SGH w Warszawie) pomiędzy 10 grudnia 2021 r. a 18 lutego 2022 r. Było ono skierowane do gmin z sześciu województw o zróżnicowanych charakterystykach społeczno-ekonomicznych: dolnośląskiego, lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego, śląskiego i wielkopolskiego. Na 1204 rozesłane ankiety uzyskano 840 odpowiedzi, co stanowiło niemal 70%.

1.4.2. Wnioski z badania fokusowego

Samodzielność dochodowa gmin

Samodzielność dochodowa gmin pozwala na zróżnicowane prowadzenie polityki podatkowej przez samorządy i dostosowywanie obciążeń podatkowych do specyfiki gmin i ich mieszkańców. Skarbnicy może dodać, że zacytowano oryginalne wypowiedzi, bez poprawek wskazują, że z roku na rok poziom samodzielności dochodowej gmin jest coraz mniejszy:

„Samodzielność finansowa naszego samorządu jest ostatnio bardzo mocno ograniczona. Wszyscy mamy świadomość, że jest to efekt przede wszystkim zmian prawnych, bardzo niekorzystnych”.

„Patrząc na samodzielność dochodową, na którą mamy wpływ, czyli, rzeczywiście gdzie możemy naszymi decyzjami, czy Prezydenta, Wójta, Burmistrza czy Rady Miejskiej, Rady Gminy, to tutaj jest to jeszcze bardziej ograniczone, dlatego, że przepisy nas w dużej części ograniczają, co do podatku od nieruchomości, dają

maksymalne stawki. Jeśli chodzi o podatek od środków transportowych, również. Ta swoboda w kształtowaniu dochodów jest naprawdę, naprawdę ograniczona. Ja kiedyś to liczyłem, na dochody, które my mamy jako gmina, jako prezydent i skarbnik wpływ, to jest około 10 do 15% dochodów całego budżetu, czyli one od nas zależą, możemy je przestać pobierać, możemy je trochę zwiększyć, możemy zmniejszyć, natomiast reszta to są dane, które przychodzą w formie subwencji, udziałów właśnie w podatku, czy występują jak w podatku od nieruchomości ograniczenia, że nie możemy ani większej, a w podatku od środków transportowych, nie możemy też i minimalnej zmniejszyć”.

Wśród powodów pogarszającej się samodzielności dochodowej wskazuje się zmniejszenie dochodów własnych przy jednoczesnym wzroście wydatków:

„Wpływy z tytułu PIT-u i CIT-u to pierwsze źródło naszych dochodów, a podatek od nieruchomości to drugie źródło naszych dochodów. Dlaczego jest ta zmiana niekorzystna? Niestety, ale pozostały wydatki sztywne. Przede wszystkim wydatki związane z edukacją i pomocą społeczną. Pojawił się jeszcze dodatkowy problem, aktualny, czyli niestety wzrastające stopy procentowe i zwiększone wydatki na obsługę zadłużenia. Także jeżeli chodzi o samodzielność finansową, ona nam się od kilku lat systematycznie pogarsza”.

„Rzeczywiście w ostatnim okresie zdecydowanie nam to ograniczono. Dla przykładu, nasze dochody własne już liczone razem z udziałami w podatku, kiedyś to było około 50% budżetu. W tej chwili, właśnie spojrzalem na dane ze sprawozdania z poprzedniego roku, to jest 42%, czyli już w tych procentach o 8 punktów procentowych praktycznie u nas w mieście w budżecie obniżył się ten udział własny”.

„Tych dochodów jest coraz mniej, a odnośnie do samodzielności finansowej, to myślę, że wiele samorządów, tak jak rozmawiam ze skarbnikami, ma coraz mniej możliwości zwiększenia tych dochodów, ponieważ już od początku kadencji, w jakiś sposób, chociaż częściowo, starali się sobie rekompensować te ubytki w PIT, w CIT poprzez troszeczkę wyższe niż zazwyczaj zwiększanie stawek podatku od nieruchomości czy środków transportowych. A te maksymalne mamy określone i nie możemy ich przekroczyć, a więc wiele gmin zbliżyło się do tych maksymalnych i tak naprawdę ich samodzielność może polegać tylko na tym, żeby obniżyć sobie te dochody, a nie stworzyć nowe, czy podwyższyć te, które w tej chwili mają”.

Skarbnicy podkreślają, że ograniczona samodzielność dochodowa gmin i coraz niższe dochody własne mogą mieć negatywne konsekwencje:

„A widzimy, co się dzieje. Widzimy, my skarbnicy, projektując budżety, zwracając uwagę na przepisy ustawy o finansach publicznych, gdzie nie możemy zaprojektować budżetu, w którym wydatki bieżące będą wyższe od dochodów bieżących. Nie ma tak znaczącego wzrostu dochodów bieżących, natomiast jest znaczący wzrost wydatków bieżących. Co w efekcie w najbliższych budżetach będzie skutkowało ogromnymi trudnościami przy projektowaniu budżetów i przy realizacji zadań i przy generowaniu nadwyżki operacyjnej, która jest gwarantem realizacji zadań inwestycyjnych”.

„Brak możliwości jakiegokolwiek reagowania na zmieniające się otoczenie i nagłe zdarzenia, które szczególnie w ostatnim czasie obserwujemy, czy to w związku z pandemią, czy w związku z wojną, w tej chwili wskazuje na to, że nie ma samodzielności w zakresie dochodowości”.

Negatywny wpływ na możliwość zwiększania dochodów własnych samorządów mają aspekty polityczne. Podnoszenie stawek podatkowych jest decyzją niepopularną, której władarze gmin nie chcą proponować, szczególnie jeśli w radzie gminy, która uchwała stawki podatkowe, jest wyraźna opozycja wobec wójta, burmistrza czy prezydenta:

„Ta swoboda w podwyższaniu dochodów własnych jest bardzo ograniczona tak naprawdę, szczególnie jeśli chodzi o podatek od nieruchomości. Decyzja podnosząca podatek od nieruchomości w przypadku, kiedy zgodna jest współpraca między organem wykonawczym i organem stanowiącym, mogłaby dojść do skutku, w przypadku kiedy nie ma takiej zgody, jest to dodatkowe utrudnienie, czyli jak zwykle bardzo przeszkadza, nam skarbnikom, polityka, która ostatnio i w budżecie centralnym, i w budżetach samorządów odgrywa bardzo dużą rolę, niestety bardzo przeszkadzającą”.

„Współpraca pomiędzy prezydentem i radą miejską musi być zachowana, żeby można było w ogóle takie władztwo nad tymi dochodami posiadać, bo co z tego, że prawnie będzie nam przysługiwało, natomiast przedstawiciele mieszkańców, czyli rada miejska, będzie zdecydowanie trzymała stronę troszkę jednak populistyczną i blokującą ewentualny rozwój”.

„Widzimy ubytki, również w podatku od nieruchomości, na przykład jeśli chodzi o nasze miasto, bo od kilku lat nie podwyższaliśmy. Chociaż ta swoboda jest taka, że możemy podwyższać do tych stawek maksymalnych, ale niestety jest to niepopularne. Gdybyśmy to zrobili, mieszkańcy są i tak bardzo obciążeni znaczącymi wzrostami kosztów, które są obecnie w gospodarce. Nie robimy tego. Natomiast niesamowite braki widzimy i tylko dochody własne dają tę możliwość generowania nowych inwestycji”.

Dotychczasowe próby rekompensaty zmniejszających się dochodów własnych uczestnicy badania uważają za niewystarczające:

„Państwo próbuje nam zrekompensować ubytki poprzez jednorazowe transfery, ale niestety te transfery mogą być przeznaczone tylko na określone cele. Natomiast dochody własne to jest to, co pomaga samorządom generować powstawanie nowych inwestycji i jednocześnie wpływa na ten potencjał gospodarczy, który jest tak ważny. Niestety, tych dochodów własnych jest coraz mniej. Widzimy straszne ubytki w PIT i CIT, które nie są w ogóle zrekompensowane”.

Według uczestników badania gminy, w których obowiązują maksymalne stawki ze względu na sytuację finansową często nie mogą już ich obniżyć, dlatego samodzielność gmin w tym zakresie jest wyjątkowo ograniczona:

„U nas są wprowadzone stawki maksymalne, bo od dawna już nie było możliwości zmniejszenia tych stawek, jeżeli chodzi o podatek od nieruchomości”.

Uzyskanie stabilności i samodzielności dochodowej wymaga zmiany systemu finansowania samorządów:

„Uważamy, że należałoby zmienić całe podstawy finansowania zadań samorządowych i oprzeć je o dochody własne, które zapewnią większą stabilność. Jeśli chodzi o te dochody własne, to uważam, że takie samorzady, które będą kreowały i będą miały tę swobodę w kształtowaniu tych dochodów, będą one wyższe, będą miały wpływ na inwestycje, które mają miejsce na naszych małych ojczyznach, a przez to rząd mógłby doceniać takie samorzady poprzez dodatkowe transfery środków”.

Skarbnicy z aprobatą odnoszą się do propozycji nowych źródeł dochodów:

„A jednym z pomysłów jest między innymi udział samorządów w podatku VAT. W tej chwili niestety nie mamy takiej możliwości, żeby z niego korzystać, wpływa tylko do budżetu centralnego”.

Rozwiązaniem, które mogłoby zastąpić nowe źródła dochodów jest ograniczenie wydatków samorządów:

„(...) jeżeli szukamy jeszcze tych dodatkowych źródeł, to może to być właśnie podatek VAT. Natomiast ja bardziej bym się skupił nie na nowych źródłach dochodów, ale na ograniczeniu wydatków. Bo my poszukujemy ciągle tych dochodów, ponieważ pojawiają się nam nowe wydatki, co najgorsze, wydatki bieżące, a nie wydatki na inwestycje. I na tym powinniśmy się głównie skupić”.

„Państwo zapomniało o tym, że scedowało na gminy realizację zadań, a nieadekwatnie do tego przyznało środki. To samo dotyczy zadań z zakresu zadań zleconych nakładanych na nas, które realizujemy przy dużym udziale środków własnych. Czyli ten podatek od nieruchomości i tak nie wystarcza nam na wiele rzeczy i jest angażowany do zadań, które są cedowane na nas z budżetu centralnego, a w ślad za tym niestety nie idą żadne transfery”.

Nadmierny fiskalizm może przynieść według skarbników negatywne skutki:

„(...) nowe obciążenia, które na nas są nakładane, powodują, że ta samodzielność jest coraz słabsza. Powiem szczerze: nie możemy – może tak powiem prosto – nie możemy dojeżdżać podatników, bo jeżeli my będziemy coraz więcej przekładać na nich obciążenia, oni przestaną płacić podatki i nie będą zadowoleni z tej sytuacji. Powinniśmy skupić się na ograniczeniu wydatków bieżących, które niestety są poza naszym władztwem”.

„(...) należy dosyć szeroko na to spojrzeć, na ile mieszkańcy są w stanie przyjąć na siebie dodatkowe daniny na rzecz swojej jednostki samorządu terytorialnego, swojej gminy i ją wspomóc w ten sposób. Nie widzę za bardzo możliwości na to, żeby dodatkowo wprowadzać jakieś obciążenia, tylko ewentualnie udział w tych podatkach, które już gdzieś istnieją, tak jak ten VAT przysłowiowy”.

Samodzielność samorządów oznacza większą partycypację mieszkańców w podejmowaniu decyzji:

„(...) większa samodzielność, możliwość podejmowania decyzji w samorządzie, tym lepiej na pewno dla mieszkańców, dlatego że tutaj to mieszkańcy wtedy decydują”.

Sytuacja gmin nie jest jednakowa, niektóre mają większe możliwości:

„(...) jeśli spojrzymy na Warszawę, rzeczywiście bardzo duże miasto, to władztwo, jeśli by tylko przysługiwało, to na pewno Warszawa ma praktycznie nieograniczone możliwości ściągnięcia dochodów z mieszkańców. Dlatego, że stolica rządzi się swoimi prawami. Natomiast jeśli spojrzymy na inne miejscowości, to niestety takich możliwości nie ma. Jesteśmy rzeczywiście ograniczeni”.

Reprezentanci gmin wiejskich wskazują na problem ustawowych zwolnień gruntów rolnych z opodatkowania. Ustawowe zwolnienia ograniczają samodzielność finansową i dochody gmin:

„(...) takich typowo bardzo dobrze – że tak powiem – opodatkowanych gruntów jest niewiele. Właśnie większość gruntów jest słabych klas, więc jest zwolniona. Myślę, że można by było dodać jakąś stawkę na te grunty, które w tym momencie są całkowicie zwolnione”.

Podsumowując wypowiedzi uczestników badania fokusowego, warto zwrócić uwagę na to, że:

- Niska samodzielność dochodowa oraz ograniczenie władztwa podatkowego związane są z ustawowymi stawkami maksymalnymi podatków lokalnych.
- Wśród powodów niskiej samodzielności dochodowej badani wymieniają także coraz większe wydatki bieżące.
- Przyznawane na realizację zadań własnych gminy środki są nieadekwatne do ponoszonych przez gminy nakładów.
- Problemem jest brak dowolności w wydatkowaniu dochodów własnych – dochody własne są często środkami znaczonymi.
- Podnoszenie stawek podatków jest decyzją niepopularną i wiążącą się z ryzykiem politycznym.
- Dodatkowe daniny mogą w obecnej sytuacji gospodarczej zbytnio obciążać mieszkańców.
- Większa samodzielność samorządów oznacza większą partycypację mieszkańców w podejmowaniu decyzji.
- Nadmierny fiskalizm może skutkować zaprzestaniem płacenia podatków przez mieszkańców, a tym samym zmniejszeniem się dochodów własnych.
- Udział samorządów w podatku VAT jest najczęściej podawaną przez skarbników propozycją nowego źródła dochodów własnych.

Konstrukcja podatku od nieruchomości

Skarbnicy podkreślają, że podatek od nieruchomości jest skonstruowany w sposób archaiczny, a głównym zamysłem ustawodawcy przy ustalaniu konstrukcji podatku od nieruchomości było pobudzenie mieszkalnictwa w gminach:

„Stosunek maksymalnej stawki podatku od nieruchomości, na przykład dla lokali czy budynków mieszkalnych, do ich wartości jest zupełnie nieproporcjonalny. Nie zapominajmy, że jest to podatek majątkowy. Kwestie dotyczące budynków

mieszkalnych – w momencie, kiedy była wprowadzana ustawa o podatku od nieruchomości głównym założeniem ustawodawców było to, żeby zwiększyć zakres mieszkalnictwa. To było 30 lat temu, tak samo jak wówczas pojawiały się zwolnienia w podatku od osób fizycznych w tym zakresie”.

W przypadku mieszkań, które są inwestycją, a nie miejscem zamieszkania właściciela, według skarbników powinno się stosować wyższe stawki podatkowe:

„(...) nie powinno być traktowane jako coś, co jest zwolnione praktycznie z podatku, bo 40 czy 50 zł rocznie za mieszkanie inwestycyjne nie jest dobrym rozwiązaniem, jeżeli chodzi o gminę”.

„(...) osoby które mają 3-4 mieszkania i więcej – tutaj można zastanowić się nad wprowadzeniem dodatkowej opłaty, dodatkowego zwiększenia stawki w tym przypadku”.

Według uczestników badania w ustawie powinny znaleźć się zapisy, które dawałyby pełną samodzielność gminom w kwestii ustalania zasad opodatkowania. Gminy powinny mieć możliwość różnicowania stawek w zależności od efektu, który chcą uzyskać. Jako przykład wskazano stawki podatkowe dostosowane do polityki mieszkaniowej gmin czy dotyczącej zagospodarowania terenu. Stawki podatku od nieruchomości mogłyby być także elementem strategii dotyczącej utrzymania zabytków w gminie:

„Uważam, że potencjał podatku od nieruchomości nie jest wykorzystywany prawidłowo. I w tym zakresie myślę, że należałoby wprowadzić zmiany ustawowe, które by dawały możliwość dopasowywania zagadnień znajdujących się w zakresie podatków od nieruchomości na danym terenie do tego, co dana gmina chciałaby osiągnąć”.

„(...) dla tych nieruchomości, zabytków, które nie są utrzymywane, których właściciel w ogóle nie interesuje się, nie chce mieć nawet nic wspólnego z nimi, żeby to opodatkowanie było zdecydowanie wyższe, tak aby zmuszało go do podjęcia jakichś działań co do tej nieruchomości. Natomiast zabytki, które są utrzymywane, mają właściciela, który się interesuje, który dba, konserwuje, no to tutaj ten podatek zdecydowanie powinien być niższy”.

Podatek katastralny wzbudza wiele obaw, uważany jest za:

„(...) długotrwałe, czasochłonne, bardzo kosztowne przedsięwzięcie; korzyści rozłożone na bardzo długo w czasie. To nie mogłoby być wprowadzone teraz, więc jakie by rzeczywiście efekty przyniosło, to trudno powiedzieć, bo tego typu rozwiązań na terenie naszego kraju nie mieliśmy do tej pory. Jak zachowałoby się społeczeństwo?”

„Dla nas wprowadzenie podatku katastralnego wiązałoby się z tym, że podobnie jak przy użytkowaniu wieczystym ta wartość musiałaby być co jakiś czas przeliczana. Wiadomo, wartość nieruchomości sprzed 5 lat nie równa się wartości nieruchomości obecnej. Wiązałoby to się z wieloma postępowaniami, z wieloma sporami. Po prostu nakład pracy, który by był potrzebny, żeby to miało sens, pewnie byłby niewspółmierny”.

Lepszym rozwiązaniem niż wprowadzenie podatku *ad valorem* jest według skarbników dokonanie zmian w konstrukcji obowiązującego podatku:

„(...) należałoby się poruszać w obrębie podatku od nieruchomości w obecnej konstrukcji, tylko że zmienionej. Sposób egzekwowania tego podatku, zmiany w zakresie pobierania go, zmniejszenie kosztów związanych z postępowaniami wysyłania decyzji poprzez wprowadzenie deklaracji. To wszystko razem wpływałoby na to, że te wpływy z tego podatku mogłyby być większe. Właściwie w każdym punkcie, który jest w ustawie, widzę możliwości zmiany tak, aby gminy na tym korzystały”.

Samorządy korzystają z prawa do ustalania preferencji w przypadku podatku od nieruchomości, a ich głównym priorytetem są lokalni przedsiębiorcy i inwestorzy:

„Mamy też preferencje związane z ulgami, jeżeli chodzi o nowo wybudowane budynki, żeby przez okres na przykład 2 lat odciążyć inwestora, choć w części”.

Jednak według uczestników badania podatek od nieruchomości nie jest kluczowym czynnikiem wpływającym na rozwój przedsiębiorczości w gminie:

„(...) wysokość podatku od nieruchomości nie jest na pewno kluczowym elementem, jaki decyduje o nowych inwestycjach, o tym, czy dany inwestor wybierze tę czy inną gminę. Tutaj raczej będzie chodziło o lokalizację i infrastrukturę, podatek gdzieś na którejś dalekiej pozycji pewnie też jest rozważany, ale na pewno nie jest kluczowy do tego, czy jakaś inwestycja w danym miejscu powstanie”.

Skarbnicy zauważają, że z roku na rok ze zwolnień podatkowych korzysta coraz mniej podatników. Powodem tego mogą być skomplikowane procedury, jak choćby wyliczanie kwoty pomocy publicznej dla przedsiębiorców:

„(...) jak dowiadują się o ilości koniecznych do złożenia dokumentów, zobowiązania się takiego, innego, no to to powoduje jednak, że ktoś rezygnuje. Niestety z tego powodu nie chce korzystać, woli proste jakieś rozwiązania, które na przykład poprzez złożenie wniosku o umorzenie podatku, gdzie na indywidualną prośbę, indywidualny wniosek może być oczywiście zgodnie z ordynacją umorzone”.

W przypadku większości gmin przed podjęciem decyzji o ustaleniu stawek podatku od nieruchomości dokonywane jest rozeznanie, jak stawki kształtują się w gminach sąsiadujących:

„(...) kontaktujemy się z gminami sąsiednimi, staramy się, żeby te stawki podatkowe nie były bardzo zróżnicowane, bo to byłoby źle odbierane przez naszych mieszkańców, jednak mieszkańcy wiedzą, jakie są stawki w gminach ościennych (...)”.

Konkurencja podatkowa dostrzegana jest nie tylko w przypadku podatku od nieruchomości, ale także innego podatku lokalnego:

„(...) rozmawiamy i stawki mamy, jeżeli chodzi o podatek od nieruchomości, bardzo podobne. Ale nie tylko od nieruchomości. Podobna sytuacja ma miejsce, jeżeli chodzi o stawki od środków transportowych, gdzie kiedyś zaproponowaliśmy nawet obniżenie stawek, aby pozyskać podatników, taki sam ruch wykonała gmina wiejska, my obniżyliśmy i jakiś czas później oni też obniżyli”.

„(...) kiedy gmina [wiejska] obniżyła stawki od środków transportowych, my musieliśmy iść za ciosem, żeby utrzymać na podobnym poziomie i żeby zachęcić

mieszkańców do zakładania działalności i rejestrowania samochodów w naszej bazie [gmina miejska]”.

Konkurencja podatkowa nie zawsze przejawia się w konkurowaniu z okolicznymi gminami, ale także z gminami o podobnej wielkości i charakterze:

„(...) jest porównanie do innych miast w mniej więcej podobnej wielkości. Natomiast jeśli chodzi o gminy okalające, ten wianuszek tak zwany, również na to zwracamy uwagę, ale tutaj akurat nie będziemy nigdy konkurencją, ponieważ te gminy jakby korzystają na mieście i korzystają z tego, że są mieszkańcy tam, wyprowadzają się, budują swoje domy i tam te podatki rzeczywiście są zawsze niższe, praktycznie niższe niż w miastach, w tych ośrodkach centralnych”.

Powstanie nowego podatku, co do którego pełne władztwo miałyby gminy, wymaga kampanii informacyjnej oraz wyraźnego powiązania usług lokalnych z podatkami, z których są finansowane:

„Natomiast jeżeli poszłaby za tym jakaś kampania informacyjna, że mieszkańcy po prostu decydują, na co te konkretne pieniądze idą, że oni mogą zdecydować, jak ta gmina ma wyglądać. Myślę, że na dzień dzisiejszy mieszkańcy przyjęliby to, powiedzmy sobie szczerze, że dochody mieszkańców... wzrastają, tak jak patrzemy tutaj po terenie naszej gminy, więc to byłoby do przyjęcia, tylko to musiałyby się przełożyć na konkretne usługi i na konkretne dobro, które mieszkańcy otrzymują ze strony samorządów”.

Podsumowując tę część badania, należy podkreślić, że jego uczestnicy uważają, iż:

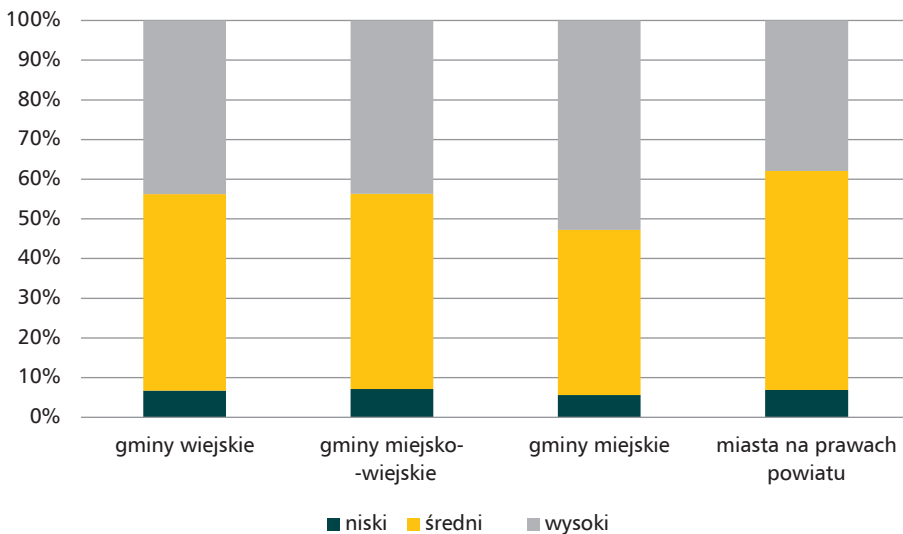
- Konstrukcja podatku od nieruchomości powinna umożliwiać gminom większą swobodę w zakresie określania stawek i zwolnień.
- Konieczne są zmiany ustawowe, ponieważ dzisiejsza konstrukcja podatku od nieruchomości nie pozwala na uzyskanie pożądanych przez gminy efektów.
- Nieruchomości mieszkalne, które są inwestycją, a nie głównym miejscem zamieszkania, powinny być opodatkowane wyższą stawką.
- Podatek od nieruchomości nie jest kluczowym czynnikiem wpływającym na rozwój przedsiębiorczości w gminie, ale samorządy poprzez ulgi i preferencje starają się wspierać lokalnych przedsiębiorców.
- Podatek od nieruchomości *ad valorem* wzbudza wiele obaw, przede wszystkim dlatego, że jego wprowadzenie postrzegane jest jako czasochłonne i długotrwałe przedsięwzięcie, którego skutki są nieznane.
- Obecne przepisy dotyczące podatku wymagają zmian w zakresie: sposobu egzekwowania podatku, pobierania podatku i zmniejszenia kosztów związanych z postępowaniami wysyłania decyzji (poprzez wprowadzenie deklaracji).
- Samorządy korzystają z władztwa podatkowego dotyczącego podatku od nieruchomości – choćby poprzez stosowanie preferencji i ulg.
- Powstanie nowego podatku, co do którego pełne władztwo miałyby gminy, wymaga kampanii informacyjnej oraz wyraźnego powiązania usług lokalnych z podatkami, z których są finansowane, tak aby mieszkańcy wiedzieli, że dodatkowe obciążenie wiąże się z konkretną korzyścią.

- Podatek od nieruchomości może być narzędziem motywującym mieszkańców do określonych zachowań – jak na przykład dbanie o zabytkowe nieruchomości.

1.4.3. Wnioski z badania ankietowego

W dalszej części analiz wykorzystano wyniki badania ankietowego skierowanego do gmin z sześciu województw. Zadano w nim m.in. pytanie dotyczące oceny obecnego poziomu samodzielności gmin w zakresie władztwa podatkowego (rozumianego jako uprawnienie gmin w zakresie kształtowania stawek podatku od nieruchomości oraz wykorzystywania preferencji podatkowych (rys. 1.15)) oraz pytanie dotyczące prawa gmin (bez ograniczeń ustawowych) do samodzielnego ustalania: poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych, ulg i zwolnień podatkowych (rys. 1.16-1.18).

Okazuje się, że badane gminy pozytywnie oceniają obecny poziom samodzielności. Z rysunku 1.15 wynika wyraźna przewaga wskazania wysokiego i średniego poziomu samodzielności. Zaledwie poniżej 10% badanych gmin twierdzi, że jest on niski. Można zauważyć pewne różnice w zakresie struktury tych wskazań. Największy odsetek wskazań na wysoki poziom samodzielności występuje w gminach miejskich, na średni poziom – w miastach na prawach powiatu, a na niski – w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich.

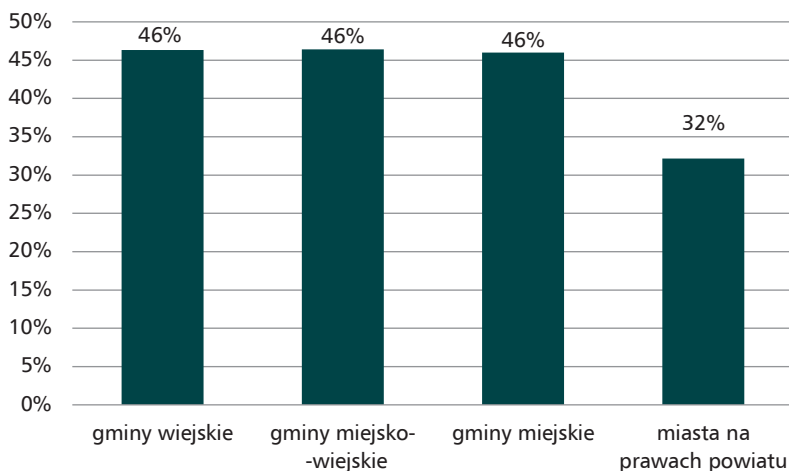


Rys. 1.15. Ocena obecnego poziomu samodzielności gmin w zakresie władztwa podatkowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

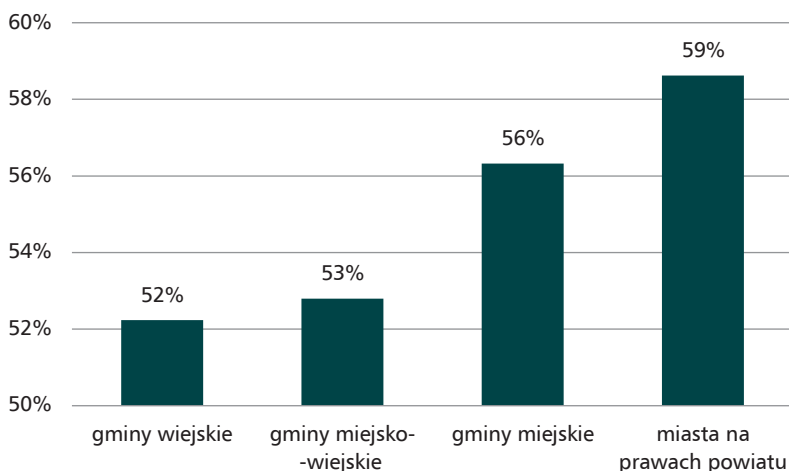
Jeśli z kolei założy się możliwość kształtowania poszczególnych elementów konstrukcyjnych podatku od nieruchomości bez żadnych ograniczeń ustawowych,

okazuje się, że najwyższy odsetek wskazań gmin dotyczył ulg i zwolnień podatkowych (64-69%, rys. 1.18), następnie stawek podatkowych (52-59%, rys. 1.17), natomiast najmniejszy poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania (32-46%, rys. 1.16). Co ciekawe, w przypadku stawek i preferencji podatkowych większy odsetek można zaobserwować pośród gmin miejskich (łącznie z miastami



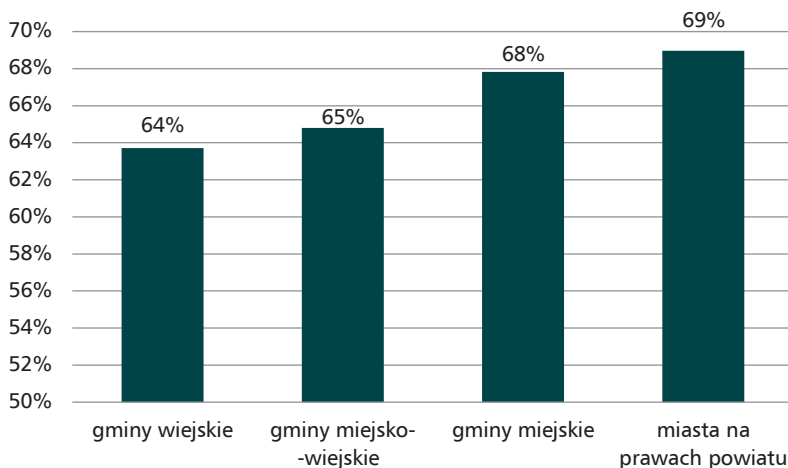
Rys. 1.16. Ocena władztwa podatkowego (prawa gmin do samodzielnego ustalania poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.



Rys. 1.17. Ocena władztwa podatkowego (prawa gmin do samodzielnego ustalania stawek podatku)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.



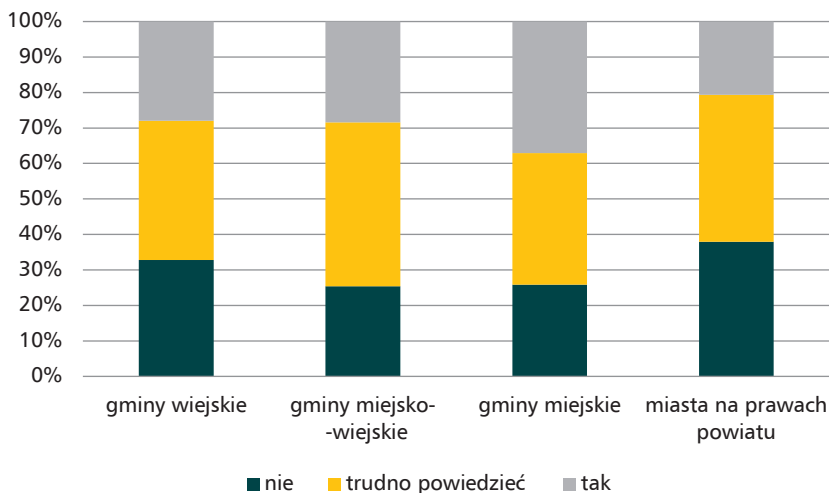
Rys. 1.18. Ocena władztwa podatkowego
(prawa gmin do samodzielnego ustalania ulg i zwolnień podatkowych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

na prawach powiatu). W przypadku zaś przedmiotu opodatkowania mamy do czynienia z sytuacją odwrotną w stosunku do wcześniejszych elementów – najmniej odsetek dotyczy miast na prawach powiatu.

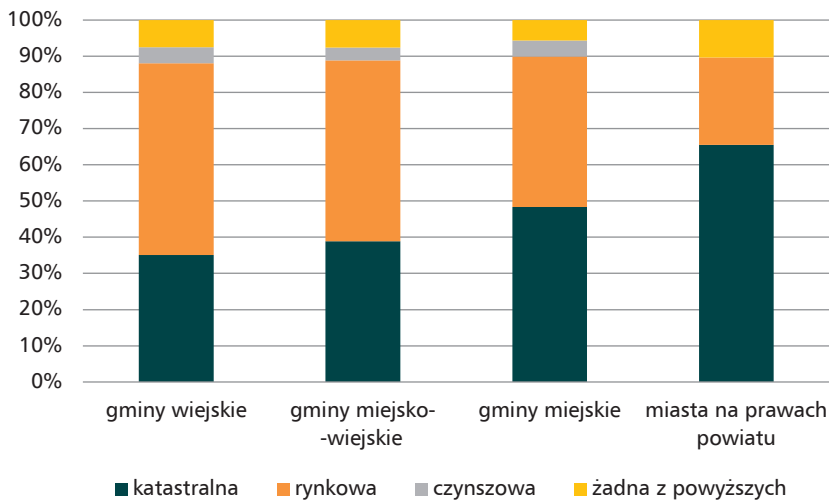
W ankiecie znalazły się również pytania dotyczące ewentualnych zmian, jakie mogłyby być wprowadzane w podatku od nieruchomości, oraz postrzegania formuły podatku katastralnego. Okazuje się, że przedstawiciele badanych gmin nie są zwolennikami zmian w konstrukcji podatku od nieruchomości (rys. 1.19). Najczęściej gminy nie zajmowały jednoznacznego stanowiska w tej sprawie. Największe poparcie dla zmian w konstrukcji podatku wyraziły gminy miejskie (37%), a najmniejsze miasta na prawach powiatu (ok. 21%). W miastach na prawach powiatu jest z kolei najwyższy odsetek wskazań negatywnych (ok. 38%). Należy jednak dodać, że w treści pytania nie zawarto żadnych sugestii co do zakresu zmian w konstrukcji tej daniny (pewne zmiany prawne, czy też poważna reforma podatku). Uwzględniając jednak treść jednego z kolejnych pytań: w jaki sposób powinna być ustalana podstawa opodatkowania w przypadku przyjęcia wartościowej formuły podatku – można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że przedstawiciele gmin, wyrażając swoje opinie na temat ewentualnych zmian, właśnie tym się sugerowały.

Odpowiedzi na pytanie dotyczące sposobu ustalania wartościowej podstawy opodatkowania są uzależnione od charakteru jednostki lokalnej (rys. 1.20). W gminach miejskich (łącznie z miastami na prawach powiatu) wskazywano przede wszystkim wartość katastralną, w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zaś – wartość rynkową. Wartość czynszowa miała znikome wskazania.



Rys. 1.19. Postrzeganie ewentualnych zmian w konstrukcji podatku od nieruchomości

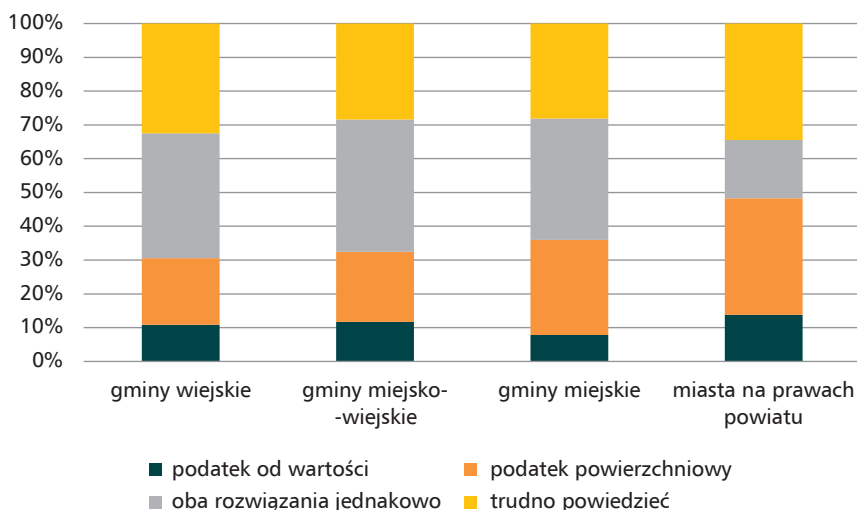
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.



Rys. 1.20. Konstrukcja podatku od nieruchomości w przyszłości (sposób ustalania podstawy opodatkowania)

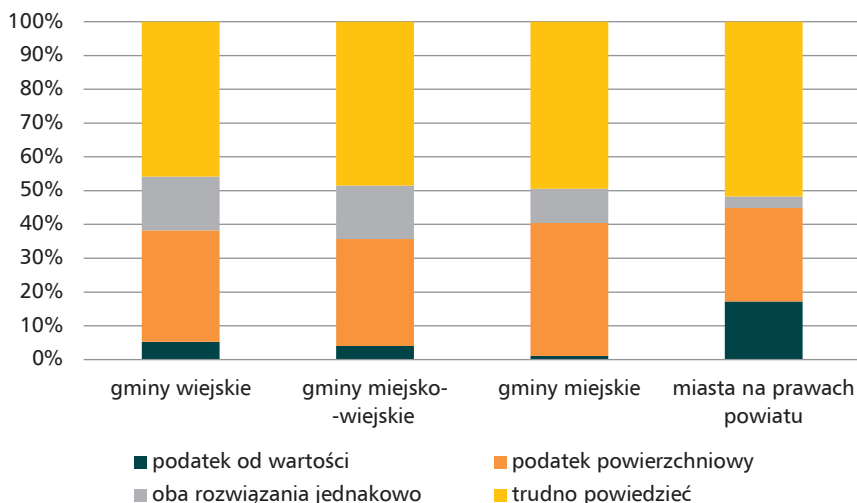
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Przedstawiciele gmin zostali również poproszeni o ocenę podatku od nieruchomości ustalanego od jej wartości i powierzchni z uwzględnieniem aspektu sprawiedliwości podatkowej oraz motywu fiskalnego (rys. 1.21 i 1.22). W obu przypadkach uzyskano zaskakujące odpowiedzi. Otóż, przyjmując kryterium sprawiedliwości



Rys. 1.21. Porównanie formuły powierzchniowej i wartościowej podatku od nieruchomości (aspekt sprawiedliwości)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.



Rys. 1.22. Porównanie formuły powierzchniowej i wartościowej podatku od nieruchomości (aspekt fiskalny)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego

podatkowej, gminy wskazywały, że oba rozwiązania są podobnie postrzegane, bądź nie potrafiły zająć jednoznacznego stanowiska. Trudno wytłumaczyć wskazania przedstawicieli miast na prawach powiatu – 34,5% twierdzi, że formuła

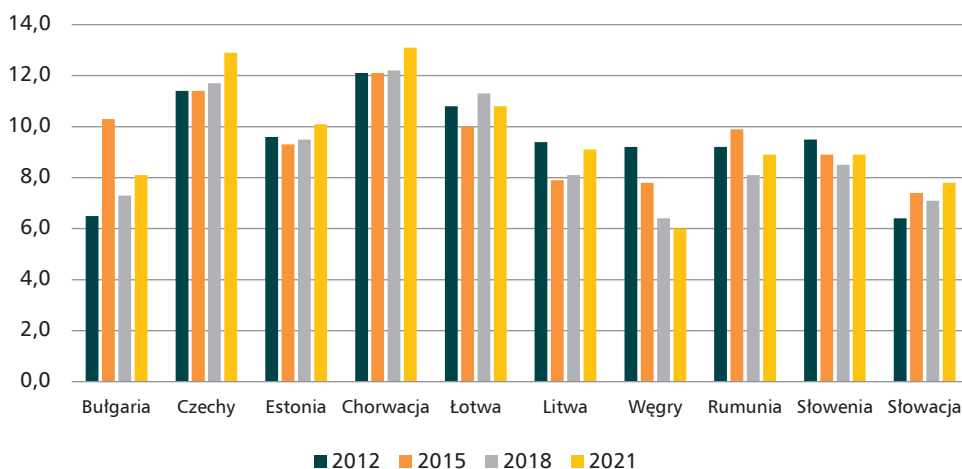
powierzchniowa jest bardziej sprawiedliwa. Mogłoby to świadczyć o braku wiedzy pracowników pionu finansowego nt. sprawiedliwości podatkowej wertykalnej (pionowej) oraz horyzontalnej (poziomej). W przypadku aspektu fiskalnego także przeważały niejednoznaczne odpowiedzi. Na drugim miejscu jednak wskazywano, że to właśnie podatek od powierzchni nieruchomości w większym stopniu przyczynia się do realizacji funkcji fiskalnej (m.in. w gminach miejskich). Największy odsetek wskazań dla formuły wartościowej zanotowały miasta na prawach powiatu, ale było to zaledwie niecałe 20%.

Podsumowując wyniki badania ankietowego, należy stwierdzić że przedstawiciele badanych gmin pozytywnie ocenili zakres samodzielności dochodowej. A zatem obecny kształt systemu podatków lokalnych nie powinien ograniczać władztwa podatkowego samorządów gminnych. Po rozważeniu zaś hipotetycznych nieograniczonego zwiększenia samodzielności w przyszłości okazało się, że dla gmin najważniejsze znaczenie ma prawo do uchwalania preferencji podatkowych w postaci ulg i zwolnień. Co do konstrukcji podatku od nieruchomości przeważały opinie o zachowaniu *status quo*. Uwzględniając aspekt sprawiedliwości podatkowej oraz aspekt fiskalny, stwierdzono, że to właśnie podatek od nieruchomości ustalany od powierzchni został wyżej oceniony niż podatek *ad valorem*. W przypadku zaś ewentualnej zmiany filozofii opodatkowania nieruchomości podstawą opodatkowania – zdaniem samorządowców – powinna być wartość katastralna bądź rynkowa.

Opodatkowanie nieruchomości w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej

2.1. Wprowadzenie

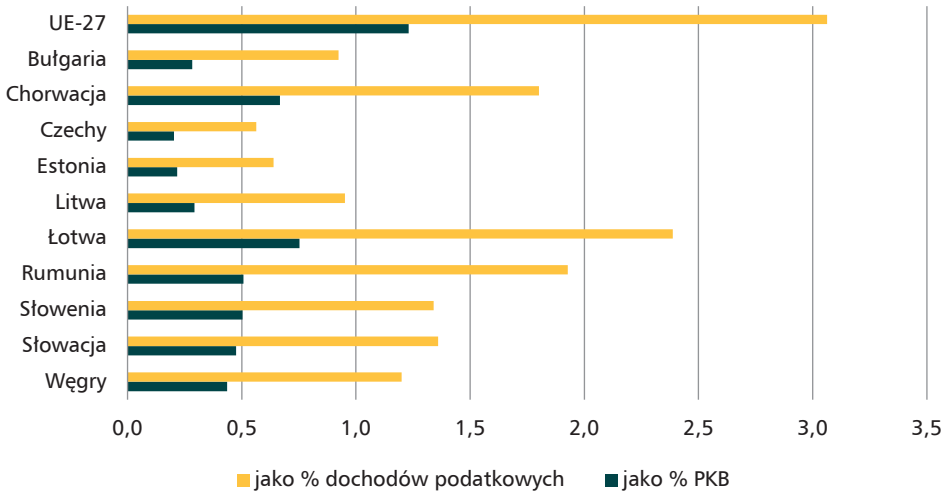
Uregulowania prawne dotyczące podatku od nieruchomości w państwach europejskich są mocno zróżnicowane. Różnice te dotyczą zarówno sposobu ustalania podstawy opodatkowania, jak i wysokości stawek podatkowych, różny jest też zakres stosowanych preferencji podatkowych. Wyraźne różnice widać też w zakresie władztwa podatkowego sprawowanego przez samorządy, a także sposobu wykorzystania przyznanych im uprawnień. Doświadczenia innych krajów, ich sukcesy i niepowodzenia mogą okazać się przydatne przy projektowaniu zmian w polskim systemie opodatkowania nieruchomości.



Rys. 2.1. Wydatki podsektora lokalnego w relacji do PKB (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Do analizy wybrano państwa Europy Środkowo-Wschodniej należące do Unii Europejskiej. Są to kraje o różnym poziomie decentralizacji fiskalnej. W 2021 r. najwyższą relację wydatków podsektora lokalnego do PKB odnotowano w Czechach i Chorwacji, najniższą zaś na Węgrzech, gdzie wskaźnik ten od lat systematycznie maleje (rys. 2.1).



Rys. 2.2. Dochody z podatku od nieruchomości w 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (*Taxation Data Eurostat*, 2023).

Podatek od nieruchomości, będący jednym z bardziej stabilnych źródeł lokalnych dochodów własnych, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej odgrywa znacznie mniejszą rolę niż w pozostałych krajach UE. Potwierdzają to zarówno dane o udziale podatku od nieruchomości w dochodach podatkowych ogółem, jak i wskaźniki przedstawiające relacje dochodów z tego podatku do PKB (rys. 2.2). W 2020 r. w analizowanych krajach podatek ten stanowił średnio 1,3% dochodów podatkowych, podczas gdy średnia dla wszystkich państw UE przekraczała 3%. W relacji do PKB dochody z podatku od nieruchomości w krajach Europy Środkowo-Wschodniej sięgały 0,4%, a dla całej UE wskaźnik ten był trzy razy większy.

2.2. Bułgaria

Bułgaria jest państwem unitarnym o strukturze scentralizowanej. Konstytucja Republiki Bułgarii została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w lipcu 1991 r. (Konstytucja Republiki Bułgarii, 1991). Zgodnie z jej art. 136 ust. 1: „(...) gmina jest podstawową jednostką podziału terytorialnego, na poziomie której sprawowany jest samorząd. Obywatele uczestniczą w rządzeniu gminą zarówno poprzez wybrane przez siebie organy samorządu terytorialnego, jak i bezpośrednio, poprzez

referendum lub ogólne zebranie mieszkańców". Obecnie w Bułgarii funkcjonuje 265 gmin, w skład których wchodzi ponad 3700 jednostek pomocniczych.

Podczas gdy Konstytucja nie odnosi się bezpośrednio do sfery odpowiedzialności gminy, bułgarska ustawa o samorządzie terytorialnym i administracji lokalnej stanowi (Закон за местното самоуправление и местната администрация, 2022), że samorząd terytorialny wyraża się w prawie i faktycznej możliwości obywateli i ich organów wybieralnych na poziomie gminy „(...) do samodzielnego rozwiązywania wszystkich spraw o znaczeniu lokalnym, do których upoważnia ich ustawa”, zawierając również ogólną listę obowiązków gminy.

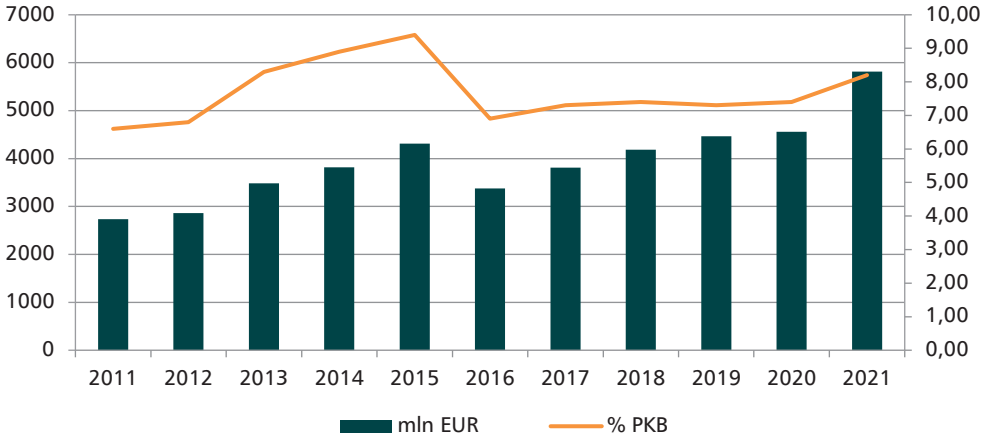
Konstytucja stanowi z kolei, iż „gmina ma prawo do posiadania mienia komunalnego, które wykorzystuje w interesie wspólnoty terytorialnej” (art. 140). Zgodnie z art. 141: „(1) Gmina posiada własny budżet. (2) Stałe źródła dochodów gminy określa ustawa. (3) Rada gminy określa wysokość podatków lokalnych na warunkach, w trybie i w ramach, ustalonych ustawą. (4) Rada gminna ustala wysokość opłat lokalnych w trybie ustalonym ustawą. (5) Państwo zapewnia normalną pracę gmin poprzez środki budżetowe i inne środki”. Innymi słowy, sama Konstytucja deklaruje potrzebę zapewnienia gminom środków i zasobów do wypełniania obowiązków gminnych, przy czym wskazuje na możliwość posiadania przez władze gminy władztwa podatkowego. Kolejne istotne kwestie zawarte są w regulacjach ustawowych, a zwłaszcza w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (Закон за местните данъци и такси, 2022).

Do zadań gmin należą w szczególności, zgodnie z art. 17 ustawy o samorządzie i administracji publicznej, sprawy dotyczące mienia komunalnego, przedsiębiorstw komunalnych, finansów komunalnych, podatków i opłat, administracji komunalnej, struktury i rozwoju terytorium gminy i znajdujących się na nim miejscowości, oświaty, ochrony zdrowia, kultury, wsparcia społecznego, ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, utrzymania i konserwacji zabytków kultury, historii i architektury, a ponadto rozwoju sportu, rekreacji i turystyki. Jak można zauważyć, zadania stawiane przed samorządem lokalnym są bardzo rozległe, jednak nie znajduje to odzwierciedlenia w skali gromadzonych przez nie dochodów.

Z punktu widzenia całego sektora finansów publicznych podsektor samorządowy nie odgrywa istotnej roli w gromadzeniu dochodów publicznych. Udział jego dochodów w łącznych dochodach publicznych w roku 2020 wynosił około 20,2%, co stanowiło 7,7% PKB (przy 38,1% PKB całego sektora finansów publicznych).

Proces decentralizacji na szczeblu gminnym rozpoczął się już w latach 90. Od tego czasu gminy uzyskały kompetencje administracyjne uzupełnione w 2002 r. o pewną autonomię finansową (Panteleeva, 2019). W 2003 r. reforma podatkowa przeniosła punkt ciężkości z systemu podziału podatków (opartego na wspólnym podatku dochodowym od osób fizycznych) na system oparty na podatkach lokalnych. W 2007 r. przyznano władzom gmin możliwość określania wysokości podatków lokalnych na warunkach, w trybie i w ramach ustalonych

odrębną ustawą. Nie mogą one jednak ustalać lokalnej podstawy opodatkowania ani zapewniać dodatkowych (lub usuwać istniejących) ulg prawnych dla niektórych podatników. Od 2018 r. obowiązuje zmieniona ustawa o podatkach i opłatach lokalnych określająca podatki lokalne oraz kompetencje samorządów w zakresie ich stanowienia (Закон за местните данъци и такси, 2022).



Rys. 2.3. Dochody podsektora samorządowego Bułgarii – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Struktura dochodów samorządów gminnych w Bułgarii od dłuższego czasu (mimo wprowadzonych reform) charakteryzuje się niskim udziałem podatków lokalnych w całości ich dochodów. W 2020 r. stanowiły one około 11,5% całości dochodów, a najistotniejszą rolę odgrywały transfery rządowe przekraczające 42% całości dochodów. Dochody podatkowe gminy składają się obecnie głównie z podatków: od nieruchomości – *Данък върху недвижимите имоти* (3,7% całości dochodów gmin i 32% dochodów podatkowych samorządów), od czynności cywilnoprawnych (darowizn itp.) *Данък при дарение, спонсорство и при придобиване на имущество по възмезден начин* (odpowiednio 3,65 i 31,5%) oraz dwóch podatków od pojazdów *Данъци върху използваното на моторни превозни средства, като дълготрайни активи* i *Данък върху превозните средства заплащан от домакинствата* (łącznie odpowiednio około 3,5 i 34,3%). W sumie te cztery podatki stanowią większość dochodów podatkowych (około 90% całkowitych dochodów z podatków lokalnych i około 11% dochodów lokalnych).

Zgodnie z danymi z tab. 2.1 znaczenie podatków lokalnych w łącznych dochodach podatkowych sektora *general government* jest niewielkie i oscyluje w granicach 3%. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w długim okresie podatek od nieruchomości charakteryzuje się relatywnie wysokim i stałym udziałem w strukturze dochodów podatkowych samorządów lokalnych oscylującym w granicach 32%.

Tabela 2.1. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Bułgarii (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	2,98	2,97	3,01	2,93	3,15	3,02	3,03	2,85	2,91
■ w relacji do PKB	0,78	0,84	0,85	0,84	0,92	0,90	0,90	0,87	0,89
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	1,11	1,12	1,12	1,08	1,10	1,05	1,01	0,93	0,92
■ w relacji do PKB	0,29	0,32	0,32	0,31	0,32	0,31	0,30	0,28	0,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (*Taxation Data Eurostat*, 2023).

Interesujący nas podatek od nieruchomości płacony jest przez właścicieli nieruchomości i pobierany od budynków i gruntów¹. Od czasu wejścia w życie reformy, czyli od 2005 r., podatek ten jest oparty na tzw. wycenie podatkowej nieruchomości. W 2020 r. podatek ten mógł być ustalony przez władze lokalne na poziomie od 0,1 do 4,5 promila wspomnianej wartości, jednak dla stolicy stawka ustalona była na 1,875 promila. W przypadku nieruchomości należących lub wykorzystywanych przez osoby fizyczne wspomniana wycena podatkowa nieruchomości bazuje na stawkach kwotowych określonych dla jednego metra kwadratowego powierzchni (podstawowa wartość podatkowa) zależnych od konstrukcji budynku (5 typów) oraz rodzaju i sposobu wykorzystania budynku (mieszkalny – dom lub mieszkanie, niemieszkalny). Można stwierdzić, iż wraz z „solidnością” konstrukcji budynku wzrasta stawka podatkowa, przy czym najkorzystniejsze stawki mają domy mieszkalne, a najmniej korzystne budynki niemieszkalne, różnice nie przekraczają jednak 25%. Tak ustalona wartość metra kwadratowego nieruchomości podlega korekcie (iloczyn) o współczynniki: lokalizacji (typ miejscowości, lokalizacja na terenie miejscowości), infrastruktury (ujęcie wody, kanalizacja, energia elektryczna itd.), cech indywidualnych (usytuowanie budynku, stan techniczny budynku), wysokości (dla budynków komercyjnych) oraz „stopnia starzenia się” budynku (na bazie tzw. rocznego wskaźnika starzenia się budynku dla danego typu konstrukcji w procentach). W praktyce najistotniejszy wydaje się współczynnik lokalizacji, maksymalnie wynosi on bowiem 93,6, co oznacza, iż wartość 1 m² lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym (pomijając pozostałe współczynniki) może wynosić około 1600 lew, co dałoby kwotę nawet 7,2 lew/m² podatku. Stawka ta obniżana jest do 50% dla pierwszego mieszkania podatnika. Z kolei w regionach peryferyjnych kraju i oddalonych od centrów miejscowości wskaźnik lokalizacji może wynosić

¹ Opodatkowanie nieruchomości uregulowane jest w art. 10-28 cytowanej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

ustawowo 0, co oznacza brak podatku. Samorządy lokalne nie decydują o wysokości podstawowej wartości podatkowej, jednak mają możliwość określania zasięgu poszczególnych stref przewidzianych przepisami prawa.

2.3. Chorwacja

W 1990 r. ustanowiona została pierwotna wersja Konstytucji Republiki Chorwacji, która w kolejnych latach kilkakrotnie podlegała zmianom (Składowski, 2013). Republikę Chorwacji zdefiniowano jako „unitarne i niepodzielne państwo demokratyczne i społeczne” (Konstytucja Republiki Chorwacji, 2014). Zgodnie z zapisami Konstytucji Chorwacja jest republiką parlamentarną, której parlament (*Sabor*) był początkowo dwuizbowy. Składał się z Izby Poselskiej oraz Izby Przedstawicieli Regionalnych, która pełniła funkcję opiniodawczą oraz miała inicjatywę ustawodawczą. Izba ta została zniesiona w 2001 r., a w jej miejsce utworzono komisję Samorządu Lokalnego i Regionalnego – jako reprezentanta władz szczebli samorządowych. Chorwacja jest krajem unitarnym z dwoma podstawowymi szczeblami samorządu terytorialnego zdefiniowanymi przez ustawę zasadniczą (art. 133 Konstytucji): wyższym – okręgi (*županijas*) oraz niższym – obejmującym dwa rodzaje jednostek, a mianowicie miasta (*grad*) i gminy (*općina*). Możliwe jest także tworzenie fakultatywnych jednostek na poziomie gmin. Okręgi samorządowe w Chorwacji często utożsamiane są z samorządem regionalnym w innych państwach, jednak ich skala nie odpowiada pojęciu regionu w klasyfikacji NUTS (Klarić, 2017). Obecnie funkcjonuje 20 okręgów oraz miasto stołeczne Zagrzeb (łącznie funkcje gminy-miasta i okręgu). Są one jednostkami samorządowymi o dużym stopniu autonomii. Średnia wielkość okręgu wynosi ok. 204 tys. mieszkańców. Najmniej zaludniony (Lika-Senj) liczy 51 tys. mieszkańców, a największy – miasto Zagrzeb – ma prawie 800 tys. mieszkańców (*Državni zavod za statistiku*, 2022).

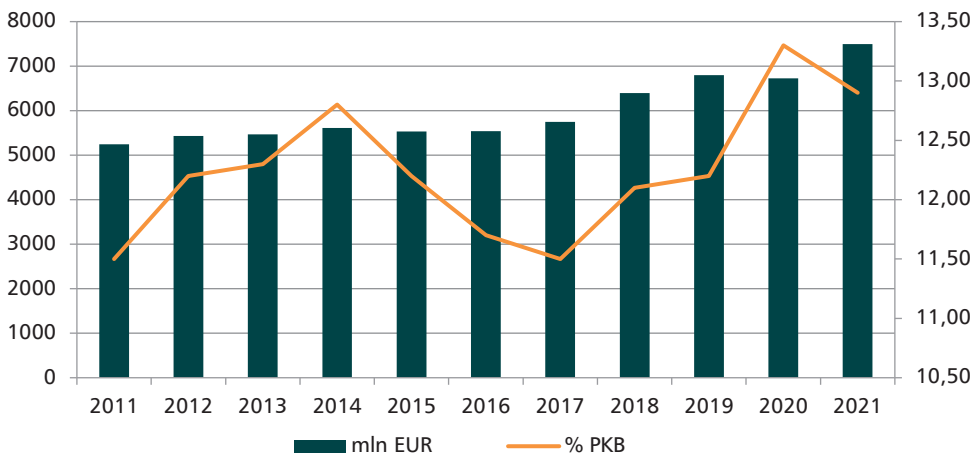
Niższy szczebel samorządu terytorialnego obejmuje obecnie 128 miast i 428 gmin. Liczba ta wzrosła ponad trzykrotnie od 1990 r., kiedy to były tylko 172 gminy. Status miasta otrzymują gminy liczące ponad 10 tys. mieszkańców. Średnia wielkość miasta wynosi 24 tys. mieszkańców. W 2005 r. utworzono specjalną kategorię – dużych miast, liczących ponad 30 tys. mieszkańców (obecnie 17), z szerszym zakresem kompetencji. Gminy są mniejsze i mają głównie charakter wiejski. Ogólnie chorwackie miasta i gminy mają średnio około 7,5 tys. mieszkańców (z medianą 2,9 tys. mieszkańców), choć około 73% gmin ma mniej niż 5 tys. mieszkańców, a jedna trzecia mniej niż 2 tys. mieszkańców. Istnieje również około 7000 osiedli, które mogą być tworzone fakultatywnie przez gminy i miasta, a które mają ograniczoną samodzielność (*Državni zavod za statistiku*, 2022).

Zgodnie z art. 134 Konstytucji jednostki samorządu lokalnego (gminy i miasta) wykonują zadania o zasięgu lokalnym, które bezpośrednio zaspokajają potrzeby obywateli. Samorządy lokalne zajmują się między innymi organizacją gospodarki wodno-ściekowej na swoim terenie, zapewnianiem dostępu do zasobów komunal-

nych (dróg, cmentarzy, parków itd.), planowaniem przestrzennym, ochroną środowiska (lokalnie), opieką zdrowotną, sportem i rekreacją, częścią opieki społecznej i kultury lokalnej. Współdziela również z państwem zadania w zakresie ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej. W dużej mierze uzależnione są jednak od odgórnych regulacji narzuconych przez władze centralne.

Okręgi z kolei podejmują działania w celu: zapewnienia społeczno-ekonomicznego rozwoju gmin i miast położonych w ich granicach oraz rozwoju okręgu jako całości, określenia warunków zagospodarowania, koordynacji rozwoju i powstawania działających na ich terenie sieci instytucji oraz porozumień w dziedzinach: kultury, edukacji, usług medycznych użyteczności publicznej. Wykonują także zadania przekazane im przez gminy i miasta (Koprić, 2018). Ich realizacja ma sprzyjać zagwarantowaniu samorządom prawa do własnych dochodów, którymi mogą swobodnie dysponować, oraz adekwatności skali dochodów do ich kompetencji przewidzianych przepisami (art. 137 Konstytucji). Wskazywany jest także obowiązek wspomaganie finansowego przez państwo jednostek słabszych. Konstytucja nie określa jednak rodzajów dochodów przynależnych do poszczególnych rodzajów samorządów.

Łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego w Chorwacji stanowią około 28% całości dochodów sektora *general government*, czyli około 13% PKB (rys. 2.4).



Rys. 2.4. Dochody podsektora samorządowego Chorwacji – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

System podatkowy Chorwacji obejmuje obecnie ponad 20 różnych podatków (Stojanović, 2017). Samorządy terytorialne w Chorwacji w wyniku jego stopniowej ewolucji uzyskały dostęp do kilku podatków, które stanowią ich dochody własne,

oraz do podatków, które są współdzielone z rządem centralnym. Do podatków stanowiących dochody budżetów okręgów (*županijski porezi*) zalicza się: podatek od spadków i darowizn o stawce bazowej 4% (*porez na nasljedstva i darove*), podatek od pojazdów drogowych (*porez na cestovna motorna vozila*), podatek od statków (*porez na plovila*), podatek od automatów do gier *porez na automate za zabavne igre*. Do podatków stanowiących dochody gmin lub miast (*gradski ili općinski porezi*) zalicza się: dodatek do podatku PIT (*prirez porezu na dohodak*), podatek konsumpcyjny (*porez na potrošnju*), podatek od domów wakacyjnych (*porez na kuće za odmor*), podatek od korzystania z przestrzeni publicznej (*porez na korištenje javnih površina*), podatek od przeniesienia własności nieruchomości (*porez na promet nekretnina*). W przypadku Chorwacji należy zauważyć, iż na wielkość łącznych dochodów z danin obciążających właścicieli nieruchomości najistotniejszy wpływ (ponad 90%) ma opłata komunalna (*komunalna naknada*) stanowiąca parapodatek, pobierana od wszystkich podmiotów (*Zakon o komunalnom gospodarstvu*, art. 91-102, 2018).

Dochody podatkowe samorządów terytorialnych w Chorwacji stanowią około 12% całości dochodów podatkowych sektora *general government*. Z punktu widzenia udziału w dochodach samorządów terytorialnych odpowiadają one za ok. 1/3 całości dochodów. Najistotniejszą rolę odgrywa dodatek do podatku PIT (ok. 70% całości dochodów podatkowych), z kolei podatki od nieruchomości zapewniają około 5,5% łącznych dochodów samorządów i około 16% ich dochodów podatkowych. Stanowi to około 1,8% łącznych dochodów podatkowych sektora *general government* (tab. 2.2).

Tabela 2.2. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Chorwacji (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	12,83	13,43	13,12	11,79	11,79	11,25	11,81	11,96	12,21
■ w relacji do PKB	4,57	4,87	4,78	4,32	4,37	4,16	4,44	4,49	4,52
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	1,76	1,75	1,80	1,85	1,80	1,78	1,74	1,78	1,80
■ w relacji do PKB	0,63	0,63	0,66	0,68	0,67	0,66	0,65	0,67	0,67

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (*Taxation Data Eurostat*, 2023).

W ustawie o podatkach lokalnych wyróżnione zostały podatek od domów letniskowych (art. 25-28) oraz podatek od użytkowania gruntów publicznych (art. 29) (*Zakon o lokalnim porezima*, 2016). Podatek od domów letniskowych płacą osoby prawne i fizyczne będące właścicielami domów letniskowych. Podatek może

być ustalony w przedziale od 5 do 15 HRK (od 2023 r. od 0,66 do 1,99 euro) za metr kwadratowy powierzchni użytkowej domu. Wysokość podatku ustalana jest przez gminy lub miasta w zależności od położenia domu, jego wieku, stanu infrastruktury i innych okoliczności związanych z jego użytkowaniem. Ustawodawca wprowadził ograniczenie możliwości pobierania podatku w przypadku domów wakacyjnych, z których nie można korzystać z powodu zniszczeń wojennych i klęsk żywiołowych (powódź, pożar, trzęsienie ziemi), a także ich wieku i zniszczenia. Podatek od domów wakacyjnych nie jest także płacony od domów wakacyjnych, gdy zakwaterowani są w nich uchodźcy lub gdy są wykorzystywane do zakwaterowania dzieci w wieku poniżej 15 lat.

Z kolei podatek od użytkowania gruntów publicznych jest płacony przez osoby prawne i fizyczne, które są użytkownikami gruntów publicznych. To samorząd lokalny określa, co jest uważane za grunty publiczne. Z reguły są to drogi, place, ulice, chodniki, przejścia publiczne, parkingi, chodniki, przystanki komunikacji miejskiej i podobne tereny, tereny zieleni publicznej, tereny i obiekty przeznaczone na imprezy masowe, targi i podobne przestrzenie, powierzchnie i obiekty będące własnością gminy o przeznaczeniu publicznym. Wysokość podatku oraz sposób i warunki jego płatności są określane przez gminę lub miasto.

2.4. Czechy

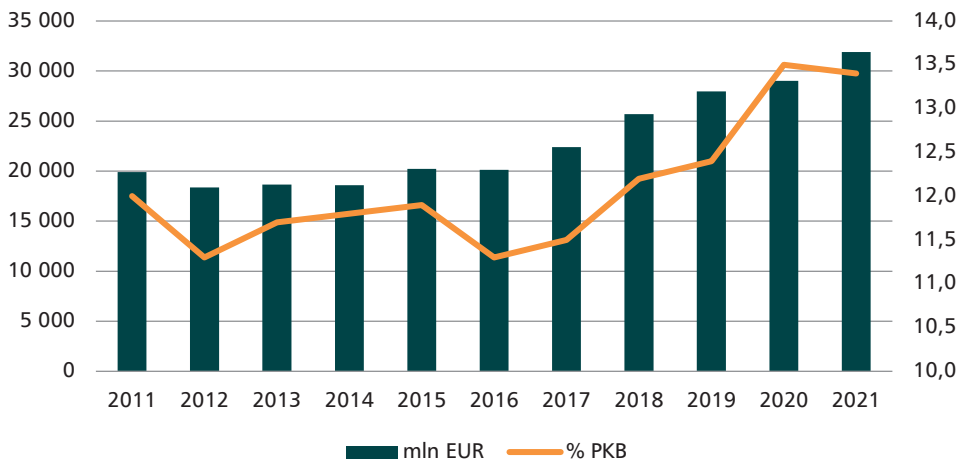
Zgodnie z art. 99 Konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r. (Ustawa konstytucyjna Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 r.) państwo to dzieli się na gminy (obec) – podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, oraz na kraje (kraj)², które są jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla. Konstytucja stanowi, że każda gmina jest częścią jednostki samorządu wyższego. W 2022 r. funkcjonowało 6258 gmin (<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/czech-republic/main-executive-and-legislative-bodies>), do których kompetencji – co do zasady – należą sprawy leżące w interesie gminy i jej mieszkańców. Zadaniem własnymi gmin są w szczególności zadania mające na celu zaspokojenie potrzeb edukacyjnych i szkoleniowych, mieszkaniowych, ochrony zdrowia, transportowych, informacyjnych, kulturalnych i związanych z ochroną porządku publicznego (Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení)). Gminy realizują także zadania zlecone w drodze ustawowej. W Czechach działają też gminy z rozszerzonym zakresem kompetencji dotyczących administracji państwowej w wyznaczonych okręgach administracyjnych oraz gminy z gminnym urzędem nadzoru (łącznie 599 jednostek) (Eurydice – Czech Republic, 2023).

Kraje mogą być tworzone lub likwidowane tylko w drodze ustawy konstytucyjnej. Szczególny status ma stolica Czech – Praga, która jest równocześnie gminą i krajem, a zasady jej funkcjonowania reguluje odrębna ustawa. W Czechach

² Początkowo w Konstytucji mowa była tylko o gminach i jednostkach innych niż gminy. Nazwa „kraj” została wprowadzona w 1997 r. (Kubas, 2022, s. 3).

funkcjonuje obecnie 14 krajów, łącznie z Pragą. Są one bardzo zróżnicowane pod względem zarówno wielkości (powierzchni), jak i liczby mieszkańców. Najbardziej zaludniony jest kraj Czech Środkowych (1,4 mln osób), na obszarze którego znajdują się 1144 gminy. Drugie co do liczby mieszkańców jest miasto stołeczne Praga (1,3 mln osób). W pozostałych krajach mieszka od 0,3 mln osób (Karlovarski ze 134 gminami) do 1,2 mln osób (Południowomorawski z 673 gminami i Morawsko-Śląski z 300 gminami) (<https://www.czso.cz/csu/czso/6-finance-zonx66vtxn>). Kraje realizują zadania własne (w tym zarządzanie sprawami regionu) oraz zlecone, związane m.in. z wyznaczaniem obszarów chronionych i łowieckich, ochroną zabytków i zasobów naturalnych (Kubas, 2022, s. 8).

W latach 2011-2021 najniższa relacja dochodów podsektora samorządowego do PKB wyniosła 11,3% (w 2012 r. i 2016 r.). Od 2017 r. wskaźnik ten się systematycznie powiększał, by w 2020 r. osiągnąć 13,5%, rok później zaś 13,4%. Analiza tempa wzrostu dochodów podsektora samorządowego w ujęciu nominalnym wskazuje wyraźnie, że za duże zmiany relacji dochodów do PKB odpowiada w znacznym stopniu pogorszenie koniunktury gospodarczej wpływające na spadek wielkości czeskiego PKB (rys. 2.5).



Rys. 2.5. Dochody podsektora samorządowego Czech – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Należy przy tym zwrócić uwagę, że chociaż jednostki samorządu terytorialnego stanowią najważniejszą część podsektora samorządowego, to Czechy charakteryzują się bardzo rozbudowaną gospodarką pozabudżetową. Do podsektora samorządowego wliczane są m.in. lokalne instytucje pozabudżetowe tworzone przez JST (i powiązane z ich budżetami). Według danych Ministerstwa Finansów Republiki Czeskiej pod koniec 2017 r. działało 10 200 takich jednostek, z czego

8317 utworzonych było przez gminy, a 1883 – przez kraje (*Methodological description...*, 2023).

Czechy są jednym z dwóch krajów spośród wszystkich analizowanych, w których znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości jest najmniejsze. Dochody z tego tytułu stanowią zaledwie 0,2% PKB (tab. 2.3).

Tabela 2.3. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Czech (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	13,8	14,5	14,9	14,7	15,3	15,2	15,6	15,5	15,5
■ w relacji do PKB	4,8	5,1	5,1	5,0	5,4	5,4	5,6	5,6	5,6
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
■ w relacji do PKB	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Taxation Data Eurostat, 2023*).

W ostatnich latach dochody z podatku od nieruchomości wynosiły ok. 11-12 mld koron czeskich, co odpowiadało średnio ok. 11% dochodów podatkowych i 3% całkowitych dochodów gmin (tab. 2.4).

Tabela 2.4. Dochody czeskich gmin w latach 2016-2021 (w mln koron czeskich)

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody gmin ogółem	278 951	294 243	330 861	360 463	368 980	392 404
Dochody podatkowe	190 751	206 316	226 220	245 199	230 852	256 013
w tym:						
■ podatki dochodowe	90 543	94 916	100 831	114 465	101 332	107 554
■ VAT	72 523	82 545	97 661	102 499	101 662	119 437
■ podatek od nieruchomości	10 586	10 765	10 856	10 909	11 563	11 876
Dochody niepodatkowe	30 337	29 420	32 179	34 160	36 056	38 993
Dochody majątkowe	7 801	6 306	7 426	6 754	6 986	10 209
Dochody transferowe	50 063	52 202	65 035	74 350	95 086	87 190

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CSO (Czech Statistical Office – database, 2023).

Czeski podatek od nieruchomości składa się z dwóch podatków: podatku gruntowego oraz podatku od budynków i lokali. Są one uregulowane ustawą o podatku od nieruchomości z 1992 r. (Zákon České národní rady o dani z nemovitých věcí, Zákon č. 338/1992 Sb.).

Przedmiotem podatku gruntowego są grunty zarejestrowane w ewidencji gruntów (katastrze). Ustawa przewidziała pewne wyłączenia, którymi objęto m.in. grunty pod budynkami, grunty wykorzystywane na cele obronne czy grunty leśne, na których znajdują się lasy ochronne. Co do zasady podmiotem podatku jest właściciel gruntu, ale w pewnych określonych ustawowo przypadkach może to być także np. dzierżawca lub użytkownik gruntu.

W podatku gruntowym występują pewne elementy podatku *ad valorem*. W przypadku gruntów ornych, upraw chmielu, winnic, ogrodów, sadów i trwałych użytków zielonych podstawą opodatkowania jest powierzchnia gruntu w metrach kwadratowych pomnożona przez średnią cenę działki ustaloną w rozporządzeniu. Stawka podatku dla tych gruntów – z wyjątkiem trwałych użytków zielonych – wynosi 0,75% wartości. Dla trwałych użytków zielonych stawka wynosi 0,25% wartości, podobnie jak dla lasów gospodarczych i stawów z intensywną i przemysłową hodowlą ryb, dla których wartość równa jest cenie działki ustalonej zgodnie z przepisami cenowymi. Opodatkowanie lasów gospodarczych i stawów hodowlanych może też być obliczone jako iloczyn powierzchni gruntu w metrach kwadratowych i kwoty 3,80 koron czeskich.

W przypadku pozostałych gruntów podstawą opodatkowania jest powierzchnia (w m²), a stawka wynosi od 0,20 do 5 koron czeskich. Stawka ustalona dla działek budowlanych jest mnożona przez współczynnik uzależniony przede wszystkim od liczby mieszkańców gminy, na terenie której położone są grunty. Współczynnik ten może być dodatkowo korygowany przez gminy.

Gminy mają też możliwość ustalenia tzw. współczynnika lokalnego, przez który mnożone jest zobowiązanie podatnika, przy czym nie ma on zastosowania do gruntów ornych, upraw chmielu, winnic, ogrodów, sadów i trwałych użytków zielonych.

Przedmiotem drugiego podatku od nieruchomości są budynki i lokale, a podatnikiem najczęściej jest właściciel budynku lub lokalu podlegającego opodatkowaniu. Podstawą opodatkowania budynków jest powierzchnia zabudowy w metrach kwadratowych, a lokali – powierzchnia w metrach kwadratowych pomnożona przez 1,22 lub 1,20³. Stawka podatku wynosi od 2 do 10 koron czeskich za metr kwadratowy powierzchni, jednak w określonych ustawowo przypadkach stawki te mogą być podwyższone. W wyliczeniach kwoty zobowiązania podatkowego uwzględniane są też współczynniki stosowane w podatku gruntowym (zależne m.in. od liczby mieszkańców), które mogą być zmieniane przez gminy. Niektóre z nieruchomości mogą być też opodatkowane podwyższoną stawką; istnieją też podwyższenia wprowadzane niezależnie od decyzji gmin. Podobnie jak w przypadku podatku gruntowego gminy mogą zastosować współczynnik lokalny.

W czeskim podatku od nieruchomości (gruntowym oraz od budynków i lokali) lista zwolnień z opodatkowania jest bardzo obszerna.

³ Jeśli lokal znajduje się w budynku mieszkalnym i obejmuje udział w gruntach lub jeżeli jego właściciel jest współwłaścicielem innego gruntu we współwłasności takich lokali, stosuje się współczynnik 1,22, w pozostałych przypadkach – 1,20.

2.5. Estonia

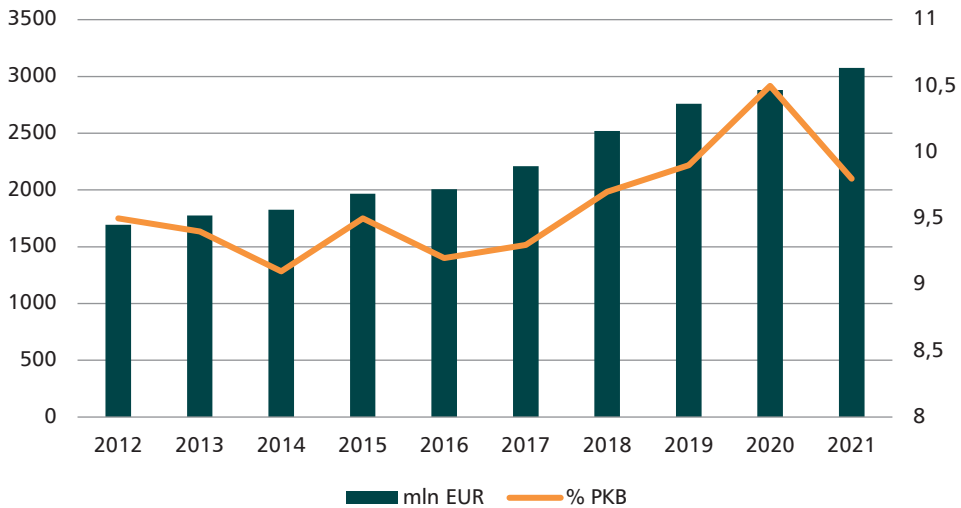
Samorząd lokalny Estonii jest prawnie umocowany przez Konstytucję, stanowiącą, że wszystkie sprawy lokalne są rozstrzygane i zarządzane przez władze lokalne, które wykonują swoje zadania samodzielnie. Państwo składa się z 79 samorządów lokalnych, w tym 64 gmin wiejskich (*vald*) i 15 gmin miejskich (*linn*). Jedyne szczeblem samorządu są gminy, ponieważ powiaty (*maakonnad* – jest ich 15) stały się zdecentralizowanym szczeblem władzy centralnej. Są to jednostki administracji państwowej (nie samorządy terytorialne) niemające odrębnie wybieranych organów przedstawicielskich ani żadnych innych znaczących niezależnych kompetencji. Jednocześnie nie istnieje regionalny szczebel władzy. Wraz z reformą administracyjno-terytorialną z 2017 r. zniesiono samorządy powiatowe, a ich zadania od 1 stycznia 2018 r. zostały przekazane ministerstwu, innym organom administracji rządowej lub gminom (European Committee of the Regions, 2023).

Organem uchwałodawczym w Estonii jest rada gminy wybierana na cztery lata. To ona powołuje zarząd gminy (*valitsus*) jako kolegialny organ wykonawczy i określa liczbę członków zarządu. Liderem zarządu jest burmistrz (*linnapea, vallavanem*), który jest wybierany i odwoływany również przez radę. Największa pod względem liczby rajców jest rada gminy (stan na 2019 r.) w Tallinie, składająca się z 79 członków. Dla porównania najmniejsza rada znajduje się w Ruhnu, gdzie zasiada wyłącznie 7 rajców (Ministry of Finance of the Republic of Estonia, 2023).

Ponad połowę całkowitych dochodów miast i gmin wiejskich stanowi podatek dochodowy od osób fizycznych płacony przez ich mieszkańców (według stawki 20%, która jest dzielona między rząd centralny i samorządy – samorządy otrzymują 11,93% dochodu brutto mieszkańców). Kolejnym źródłem dochodów gmin jest podatek gruntowy, którego wysokość mogą ustalać samorządy w ramach obowiązujących limitów – jest on w całości odprowadzany do budżetów lokalnych. Samorząd może ustanawiać na swoim terytorium także inne podatki i opłaty lokalne (takie jak podatek od reklamy i opłaty parkingowe), ale ich udział w skonsolidowanych budżetach samorządów był dotychczas bardzo mały (do 1%). Warto wspomnieć, że w Estonii istnieje fundusz wyrównawczy, który ma na celu harmonizację możliwości budżetowych gmin o różnym poziomie dochodów (European Committee of the Regions, 2023).

Na rysunku 2.6 przedstawiono dochody podsektora samorządowego w Estonii ogółem w mln euro oraz w relacji do PKB, z kolei w tab. 2.5 zaprezentowano udział podatku od nieruchomości w strukturze dochodów podatkowych.

Udział podatków lokalnych zarówno w strukturze dochodów podatkowych, jak i w relacji do PKB maleje. Podobny trend można zauważyć w przypadku podatku od nieruchomości, który w 2012 r. stanowił 1,0% udziału w strukturze dochodów podatkowych, a w 2020 r. zmalał do poziomu 0,6%.



Rys. 2.6. Dochody podsektora samorządowego w Estonii – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Tabela 2.5. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Estonii (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	1,3	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
■ w relacji do PKB	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
■ w relacji do PKB	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Taxation Data Eurostat*, 2023).

Obowiązujący w Estonii podatek od nieruchomości, a ściślej mówiąc – podatek gruntowy, dotyczy wszystkich gruntów w Estonii, z wyjątkiem tych, na których działalność gospodarcza jest zabroniona. Płacą go właściciele lub użytkownicy gruntów – zarówno osoby prywatne, przedsiębiorstwa, jak i państwo. Terminem płatności podatku jest 31 marca, chyba że podatek przekracza kwotę 64 euro, wtedy połowa płacona jest do 31 marca, a druga połowa do 1 października. Stawki podatku ustalają rady jednostek samorządu. Wahają się one od 0,1 do 2,5% wartości gruntu, a w przypadku gruntów rolnych od 0,1 do 2,0% wartości (*Land tax, Estonian...*, 2023).

Podstawa opodatkowania opiera się na wartości gruntu ustalonej podczas masowej wyceny. W wyniku wyceny tworzone są strefy wartości, a wartość gruntu w każdej strefie jest wyznaczana według przeznaczenia lub sposobu użytkowania gruntów (*Land Tax...*, 2023). Samorządy dane potrzebne do obliczenia podatku gruntowego przekazują do Urzędu Podatkowego i Celnego nie później niż do 1 lutego roku podatkowego. Na podstawie tych danych Urząd Podatków i Ceł oblicza wysokość należnego podatku gruntowego i wydaje notę podatkową.

Zwolnienie obejmuje podatek, którego kwota jest mniejsza niż 5 euro. W Estonii istnieje szeroki wachlarz ulg i zwolnień, w tym możliwość zwolnienia do 0,3 ha gruntów pod zabudowę mieszkaniową w miastach. Grunty, na których działalność gospodarcza jest prawnie ograniczona, są albo całkowicie zwolnione z podatku, albo płacą do 50% podstawowej stawki podatkowej, w zależności od charakteru ograniczenia (*Land Tax, Estonian...*, 2023).

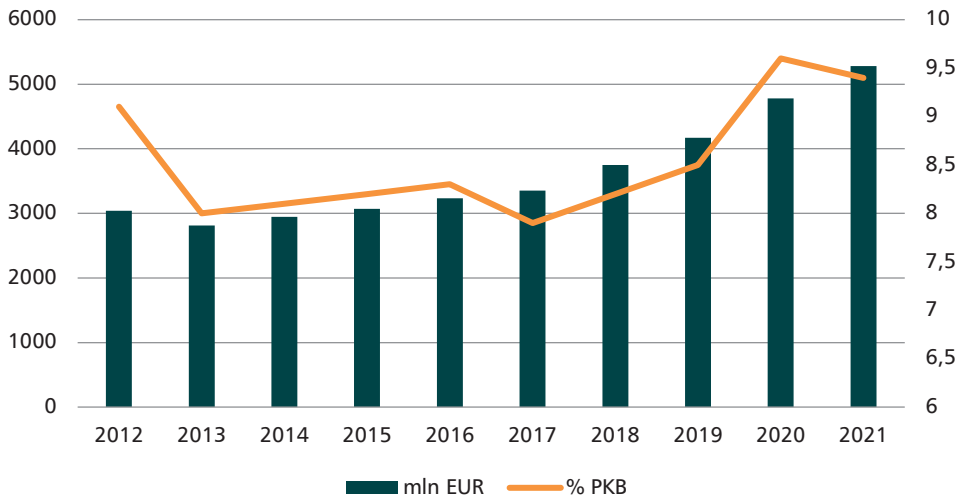
2.6. Litwa

Litwa podzielona jest na 10 okręgów i 60 rejonów, z czego 7 to rejonów miejskie. Rejonów podzielone są na mniejsze jednostki, czyli gminy. Na Litwie jest w sumie 546 gmin. Konstytucja Litwy zapewnia jednostkom administracyjnym prawo do samorządu, z zastrzeżeniem jednak, że ustrój instytucji samorządowych i tryb ich działania określa ustawa. Wspomnianym aktem prawnym regulującym działalność samorządu terytorialnego na Litwie jest ustawa o samorządzie lokalnym, ustanowiona w 1994 r. Zgodnie z tym aktem prawnym członkowie rad samorządowych wybierani są na czteroletnie kadencje w głosowaniu tajnym, na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego. Jak wskazuje konstytucja: „Samorządy działają w sposób wolny i samodzielny” (Konstytucja Republiki Litewskiej, 2006).

Kompetencją samorządu jest ustalanie i uchwalanie budżetów. Rady samorządowe mają prawo nakładać podatki lokalne, a także w ramach swojego budżetu mogą obniżać przewidziane opłaty i podatki. Warto podkreślić, że na Litwie rada nie może zatwierdzić budżetu z deficytem. W przypadku braku wystarczających dochodów państwo udziela samorządom pożyczek. Od 2007 r. gminy mogą ustalać stawkę podatku od nieruchomości, a od 2013 r. również stawkę podatku gruntowego. Około 80% dochodów podatkowych stanowią wpływy z podatku dochodowego, 10% z podatku od nieruchomości i podatku gruntowego, dochód zaś z opłat lokalnych stanowi łącznie około 1% wszystkich dochodów budżetu gmin (Saparnienė, Lazauskienė, Mejerė i Juknevičienė, 2021).

Rysunek 2.7 przedstawia dochody litewskich samorządów – w mln euro oraz w relacji do wypracowywanego PKB.

Na Litwie można wyróżnić dwa podatki od nieruchomości: podatek od nieruchomości położonych na Litwie oraz podatek gruntowy.



Rys. 2.7. Dochody podsektora samorządowego na Litwie – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Tabela 2.6. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Litwy (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	1,6	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
■ w relacji do PKB	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	1,0	1,0	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
■ w relacji do PKB	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Taxation Data Eurostat, 2023*).

Podmiotami podatku od nieruchomości położonych na Litwie są litewskie i zagraniczne osoby fizyczne i prawne, przy czym osoby fizyczne płacą podatek raz w roku, a osoby prawne wnoszą opłatę zaliczkową cztery razy w roku. Rady gmin ustalają stawkę podatku od nieruchomości w przedziale od 0,5 do 3% średniej wartości rynkowej nieruchomości, która obliczana jest w ramach wyceny dokonywanej nie rzadziej niż co 5 lat (*Land Tax, 2023a*).

Właściciele gruntów prywatnych (z wyjątkiem gruntów leśnych) płacą podatek gruntowy raz w roku (do 15 listopada). Podstawą opodatkowania jest średnia wartość rynkowa gruntu, ustalona metodą masowej wyceny na 5 lat. Stawka tego

podatku ustalana jest przez rady gminy w wymiarze od 0,01 do 4% wartości rynkowej gruntu. Rada gminy, ustalając jedną lub kilka stawek podatku, może wziąć pod uwagę następujące kryteria: główny cel użytkowania gruntów, sposób użytkowania działki, użytkowanie lub nieużytkowanie działki gruntu, wielkość działki, kategorie podatników (wielkość, forma prawna lub status społeczny) oraz położenie działki na terenie gminy. W kompetencjach rad gmin pozostaje również prawo zwolnienia osób fizycznych i prawnych od płacenia podatku lub do obniżenia jego wysokości (*Land Tax*, 2023a).

W przypadku obu rodzajów podatku od nieruchomości istnieje długi wykaz ulg i zwolnień. Jeśli chodzi o podatek od nieruchomości położonych na Litwie, to opodatkowaniu podlega łączna wartość majątku osoby fizycznej, która przekracza wartość 150 tys. euro. Wartość majątku poniżej 150 tys. euro nie podlega opodatkowaniu, z kolei ta powyżej 150 tys. euro jest opodatkowana według następujących progresywnych stawek (*State Tax Inspectorate...*, 2023):

- stawka 0,5% – gdy wartość podlegająca opodatkowaniu nieruchomości wynosi od 150 tys. do 300 tys. euro,
- stawka 1% – gdy wartość podlegająca opodatkowaniu nieruchomości wynosi od 300 tys. do 500 tys. euro,
- stawka 2% – gdy wartość podlegająca opodatkowaniu nieruchomości przekracza 500 tys. euro.

Preferencyjne stawki obowiązują także dla rodzin z trojgiem i większą liczbą dzieci do lat 18 oraz rodzin z dzieckiem z niepełnosprawnością do lat 18 i starszych, jeśli dziecko wymaga stałej opieki. W ich przypadku wartość nieruchomości niepodlegająca opodatkowaniu wynosi 200 tys. euro, powyżej tej kwoty również stosuje się stawki progresywne – od 0,5 do 2% wartości (*State Tax Inspectorate...*, 2023):

- stawka 0,5% – gdy wartość podlegająca opodatkowaniu nieruchomości wynosi od 200 tys. do 390 tys. euro,
- stawka 1% – gdy wartość podlegająca opodatkowaniu nieruchomości wynosi od 390 tys. do 650 tys. euro,
- stawka 2% – gdy wartość podlegająca opodatkowaniu nieruchomości przekracza 650 tys. euro.

Ustawowo zwolnione od podatku są nieruchomości należące do osób fizycznych, m.in. (*State Tax Inspectorate...*, 2023):

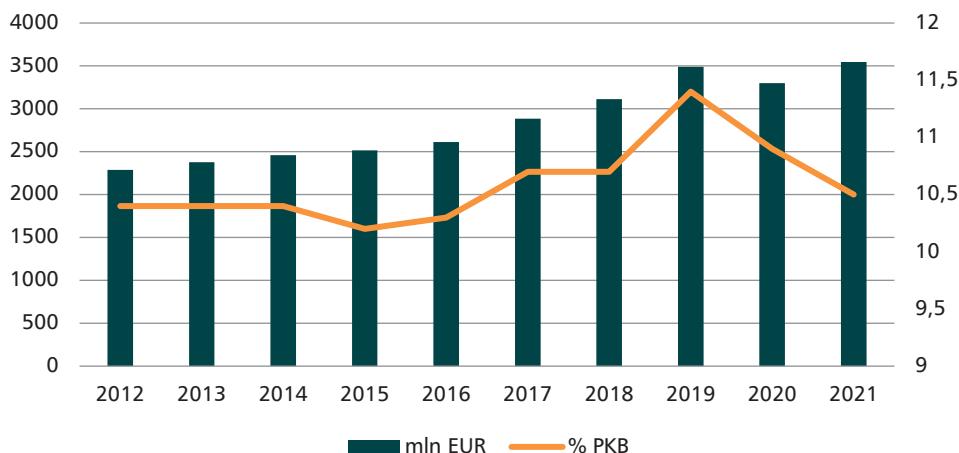
- wykorzystywane do pomocy społecznej,
- znajdujące się na terenie cmentarza,
- wykorzystywane jako warsztaty do indywidualnych działań twórczych,
- wykorzystywane do uzyskiwania dochodów z działalności rolniczej,
- wykorzystywane do pracy edukacyjnej.

Oprócz tego, rada gminy może zwolnić osoby fizyczne i prawne od płacenia podatku lub go obniżyć. Na Litwie opodatkowaniu nie podlegają nieruchomości wytworzone (nabyte) na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego, jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest w trakcie realizacji i tego rodzaju nieruchomość jest wykorzystywana w celu określonym w umowie. Takie zwolnienie może stanowić formę zachęty do realizacji zadań własnych gmin przy udziale sektora prywatnego.

2.7. Łotwa

Łotwa jest podzielona na 110 powiatów i 9 miast wydzielonych. Mają one własne rady miejskie i organy administracyjne. Budżety łotewskich samorządów zasilane są z wpływów z podatku dochodowego, podatku od nieruchomości oraz gwarantowanych dochodów z budżetu państwa. Najbogatsze gminy co roku wpłacają część swoich dochodów na fundusz wyrównawczy dla uboższych gmin (Barvika, 2020).

Na rysunku 2.8 przedstawiono dochody podsektora samorządowego na Łotwie – ogółem w mln euro oraz w relacji do PKB. W 2021 roku można zauważyć znaczny wzrost dochodów podsektora samorządowego na Łotwie w mln euro w stosunku do roku 2012. Największy poziom dochodów podsektora samorządowego na Łotwie w relacji do PKB został osiągnięty w roku 2019.



Rys. 2.8. Dochody podsektora samorządowego na Łotwie – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Z kolei tab. 2.7 przedstawia udział podatku od nieruchomości w strukturze dochodów podatkowych Łotwy. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych jest dość wysoki i w 2019 roku wynosił nawet 19,6%. W 2020 r. od-

notowano spadek tego udziału do poziomu 17,8%. Największy udział podatków samorządu lokalnego w relacji do PKB został osiągnięty w latach 2019 i 2017 – wyniósł wtedy 6%. Z kolei w roku 2020 kształtował się na poziomie 5,6%. Jeśli chodzi o podatek od nieruchomości, to jego udział w strukturze dochodów podatkowych zmalał w roku 2020 w stosunku do roku 2012 i wyniósł 2,4%. Stanowi to 0,8% udziału podatku od nieruchomości w relacji do PKB.

Tabela 2.7. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Łotwy (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	18,7	18,6	19,0	18,7	18,9	19,3	18,2	19,6	17,8
■ w relacji do PKB	5,4	5,5	5,6	5,6	5,8	6,0	5,6	6,0	5,6
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,7	2,5	2,4	2,4
■ w relacji do PKB	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Taxation Data Eurostat, 2023*).

Na Łotwie obowiązuje jeden rodzaj podatku od nieruchomości, który zobowiązane są płacić osoby fizyczne i prawne, będące właścicielami, legalnie posiadają lub – w przypadkach określonych przez prawo – korzystają z nieruchomości będącymi gruntami, budynkami (lub ich częścią) albo konstrukcjami inżynierskimi przeznaczonymi do prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawą opodatkowania jest wartość katastralna nieruchomości (grunty, budynki, obiekty inżynierskie), a dla gruntów wiejskich tzw. wartość specjalna. Samorząd ustala stawkę lub kilka stawek – w przedziale od 0,2 do 3% – w przepisach, które są przez niego ogłaszane do 1 listopada w roku przed opodatkowaniem. Warto jednak podkreślić, że stawkę powyżej 1,5% wartości katastralnej nieruchomości samorząd ustala tylko wtedy, gdy nieruchomość nie jest utrzymywana w trybie określonym w ustawach i przepisach (*Land tax, 2023b*). Dotyczy to między innymi budowli zniszczonych i zagrażających bezpieczeństwu. Mając na uwadze wyższe stawki podatkowe dla tego rodzaju budowli, można stwierdzić, że Łotwa traktuje władztwo podatkowe dotyczące podatku od nieruchomości jako instrument pozwalający uporządkować lokalne tereny. Samorządy na Łotwie przy ustalaniu stawek podatkowych mogą stosować (Sejm Republiki Łotewskiej, 2023):

- zasadę wspierania działalności gospodarczej, zgodnie z którą gmina stosuje stawkę podatku jako środek zwiększający konkurencyjność przedsiębiorców lub niektórych rodzajów działalności na swoim terytorium,
- zasadę, która pozwoli na zagospodarowanie i uporządkowanie terenu danej gminy.

Z kolei przy ustalaniu ulg w podatku od nieruchomości samorządy powinny kierować się zasadą odpowiedzialności społecznej, zgodnie z którą uwzględniają wpływ podatku na słabsze społecznie i ubogie grupy ludności (Sejm Republiki Łotewskiej, 2023).

Jeżeli samorząd terytorialny nie ogłosi obowiązujących przepisów we wskazanym terminie, stawka podatku od nieruchomości wynosi 1,5% wartości katastralnej nieruchomości w przypadku ziemi, budynków (lub ich części) oraz konstrukcji inżynierskich, jeśli zaś chodzi o domy mieszkalne i zespoły lokali, których przeznaczenie jest związane z mieszkaniem (garaże, miejsca postojowe, piwnice, magazyny i pomieszczenia gospodarcze), jeżeli nie są wykorzystywane do wykonywania działalności gospodarczej, wynosi ona od 0,2 do 0,6%, w zależności od wartości katastralnej nieruchomości (Sejm Republiki Łotewskiej, 2023). Rozróżnienie to przebiega następująco:

- 0,2% wartości katastralnej, nieprzekraczającej 56 915 euro,
- 0,4% udziału katastralnego, który przekracza 56 915 euro, ale nie przekracza 106 715 euro,
- 0,6% udziału katastralnego, który przekracza 106 715 euro.

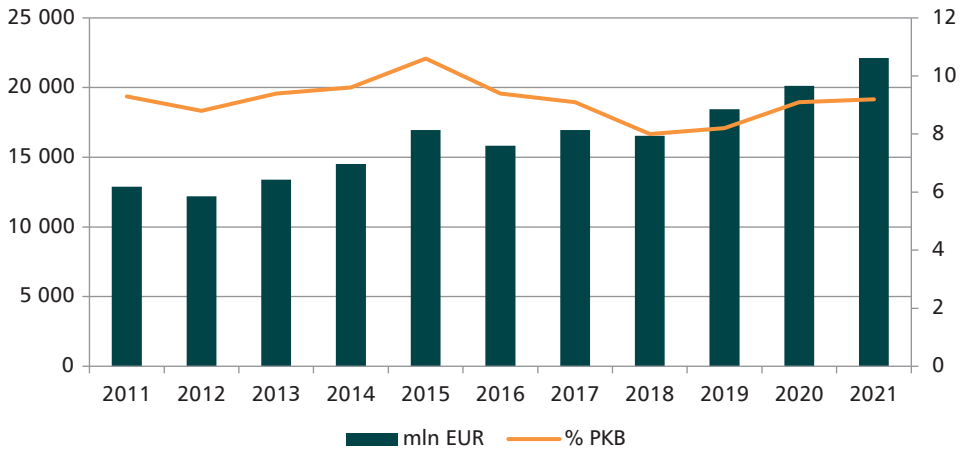
Od gruntów rolnych, które nie są uprawiane, z wyjątkiem gruntów, których powierzchnia nie przekracza jednego hektara lub dla których ustalono ograniczenia w prowadzeniu działalności rolniczej, pobiera się dodatkowy podatek od nieruchomości w wysokości 1,5% (Ministry of Finance Republic of Latvia, 2023).

Podatek płacony jest raz na kwartał, nie później niż: 31 marca, 15 maja, 15 sierpnia, 15 listopada lub raz w roku w formie zaliczki. Na Łotwie w przypadku podatku od nieruchomości przewiduje się ulgi m.in. dla osób potrzebujących lub o niskich dochodach oraz rodzin wielodzietnych.

2.8. Rumunia

Rumunia jest państwem unitarnym, w którym zasady decentralizacji i autonomii lokalnej są wymienione w artykule 120 ustawy zasadniczej: „administracja publiczna w jednostkach terytorialno-administracyjnych opiera się na zasadach decentralizacji, autonomii lokalnej i dekoncentracji usług publicznych” (Konstytucja Rumunii, 1991). Podział administracyjny Rumunii obejmuje osiem regionów rozwoju (niebędących samorządami) oraz dwa szczeble samorządów terytorialnych – 42 okręgi (*judete*) wraz ze stolicą jako miastem na prawach okręgu, i 3181 gmin (w tym 2861 wiejskich (*comune*) i 103 miejskie (*municipii*)) i 217 miast (*orașe*) (Antonescu, 2018). Dodatkowo na terenach wiejskich funkcjonuje około 13 tys. jednostek pomocniczych – wsi. Zgodnie z przepisami wprowadzającymi zasady decentralizacji z 2006 r. (Legea-cadru nr. 195 din 22 mai 2006 a descentralizării, 2006) na poziomie ponadlokalnym okręgi odpowiedzialne są (art. 22) za zarządzanie lokalnymi lotniskami, instytucjami kulturalnymi o znaczeniu ponadlokalnym, jednostkami

zdrowia publicznego oraz podstawowymi i specjalistycznymi usługami społecznymi. Na poziomie gminnym (art. 21) do wyłącznych kompetencji samorządów należy zarządzanie lokalną infrastrukturą drogową, lokalnymi instytucjami kultury, edukacją przedszkolną i szkolnictwem podstawowym (wynagrodzenia i infrastruktura), lokalnymi jednostkami zdrowia publicznego, planowaniem urbanistycznym, zaopatrzeniem w wodę i kanalizacją, odpadami, opieką społeczną oraz lokalnym transportem publicznym. Dodatkowo są obszary współdzielone między administracją centralną, ponadlokalną oraz lokalną, a także istnieje możliwość przekazywania zadań między poszczególnymi podmiotami (Dan i Maniu, 2021). Jak można zauważyć, zakres zadań samorządów terytorialnych jest relatywnie szeroki. Przy tak zdefiniowanej strukturze zadań dochody rumuńskich gmin kształtują się na poziomie 9,2% PKB, podczas gdy w skali całego państwa sektor *general government* gromadzi równowartość około 32,7% PKB (2020 rok).



Rys. 2.9. Dochody podsektora samorządowego Rumunii – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Wspomniana ustawa wprowadziła także zasadę zapewnienia odpowiednich do zadań zasobów finansowych przy założeniu funkcjonowania mechanizmu gwarantującego zrównoważenie pionowe i poziome budżetów samorządów. W praktyce oznacza to, iż mimo wyposażenia samorządów w instrumenty podatkowe oraz zapewnienia im możliwości kształtowania części elementów konstrukcji podatków lokalnych, udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin jest na bardzo niskim poziomie, w 2020 r. bowiem ponad 75% łącznych dochodów stanowiły transfery z innych jednostek sektora finansów publicznych.

Do podatków lokalnych i zrównanych z nimi opłat lokalnych, stanowiących dochody własne gmin, a wymienionych w regulacjach podatkowych (Legea

nr 227/2015 privind Codul fiscal, 2015), zaliczyć należy (art. 453 i dalsze): podatki i opłaty od budynków (*impozitul pe clădiri și taxa pe clădiri*), podatek gruntowy (*impozitul pe teren și taxa pe teren*), podatek od środków transportowych (*impozitul pe mijloacele de transport*), opłaty i podatki za wydawanie zezwoleń (*taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor*), podatek reklamowy (*taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate*) oraz podatek od występów (*impozitul pe spectacole*). Analiza danych wskazuje, iż dominującą rolę wśród podatków odgrywiają podatki majątkowe (od nieruchomości i gruntowy), które w 2020 r. stanowiły ponad 63% ogółu dochodów podatkowych samorządów terytorialnych.

Tabela 2.8. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Rumunii (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	3,62	3,66	3,60	3,44	3,62	3,63	3,23	3,13	3,04
■ w relacji do PKB	1,01	1,00	0,99	0,97	0,94	0,90	0,84	0,81	0,80
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	2,28	2,35	2,33	2,19	2,34	2,40	2,05	1,97	1,93
■ w relacji do PKB	0,64	0,64	0,64	0,61	0,61	0,60	0,53	0,51	0,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Taxation Data Eurostat, 2023*).

Omawiany system opodatkowania nieruchomości w Rumunii istotnie ewoluował w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. Po 2015 r. wprowadzony został zmodyfikowany system opodatkowania mieszkań, na skutek którego roczny podatek pobierany od właścicieli tego typu nieruchomości jest obliczany zgodnie z ostatecznym przeznaczeniem nieruchomości (zamieszkiwanie, działalność gospodarcza lub ich kombinacja), a nie w zależności od statusu prawnego właściciela, tj. osoby prywatnej lub firmy. Oznaczało to ujednoczenie kryteriów opodatkowania dla dotychczas odrębnych grup podmiotów.

Na mocy wspomnianych wcześniej regulacji podatkowych (art. 457 i dalsze) opodatkowanie budynków mieszkalnych i przybudówek będących własnością osób fizycznych wyliczane jest przy zastosowaniu stawki określonej corocznie przez władze uchwałodawcze gminy w przedziale od 0,08 do 0,2% w odniesieniu do ustalonej wartości podatkowej budynku. Z kolei wartość podatkową budynku ustala się przez pomnożenie powierzchni zabudowanej wyrażonej w metrach kwadratowych przez odpowiadającą jej wartość podatkową metra kwadratowego powierzchni. Na wartość podatkową metra kwadratowego budynku mają wpływ dwa czynniki. Po pierwsze, lokalizacja, w przypadku której ustawodawca narzucił

„rangę” miejscowości determinującą wysokość mnożników korygujących wartość podatkową (od rangi 0 – dla stolicy, do rangi V – wieś i pozostałe lokalizacje), a także umożliwił samorządom ustalenie w ramach miejscowości do czterech (A-D) stref podatkowych, dla których zróżnicował wartość wspomnianych mnożników. Samorządy mogą ustalać strefy podatkowe, opierając się na wybranych przez siebie kryteriach, w szczególności dotyczących położenia gruntu w stosunku do centrum czy też uzbrojenia terenu. Zróżnicowanie to nie jest jednak duże wewnątrz danej jednostki samorządu terytorialnego. Przykładowo dla strefy A w stolicy mnożnik wynosi 2,6 (najwyższy), a dla strefy D 2,3, podczas gdy dla strefy A w miejscowości kategorii V wynosi 1,05, a dla strefy D 0,9.

Drugim z czynników wpływających na wartość podstawy opodatkowania jest rodzaj konstrukcji budynku oraz jego wyposażenie techniczne (instalacje). W tym przypadku oddziaływanie jednostek samorządu terytorialnego obecnie wyraża się przede wszystkim na mocy art. 453 cytowanej ustawy w skali waloryzacji stawek za metr kwadratowy poszczególnych typów budynków (*Nivelul pentru...*, 2021). Na wielkość podatku mają także wpływ wiek budynku oraz możliwe do zastosowania przez gminę (uznaniowe) preferencje podatkowe związane z charakterem działalności prowadzonej przez właściciela (np. działalność społeczna, kulturalna, charytatywna), ograniczonymi dochodami właścicieli (np. zasiłki) czy też sezonowością korzystania z nieruchomości.

Jeżeli chodzi o budynki wykorzystywane do celów niemieszkalnych, ustawodawca wprowadził różnicowanie stawek w zależności od podmiotu będącego właścicielem i zadeklarowanego w danym roku podatkowym przeznaczenia budynku. Jednocześnie stosuje się odmiennie zasady ustalania wartości podatkowej budynku niż w przypadku budynków mieszkalnych (operat szacunkowy, ostateczna wartość robót budowlanych w przypadku nowych budynków lub wartość budynków wynikająca z aktu przenoszącego własność) oraz przedział stawek opodatkowania od 0,2 do 1,3% wartości budynku. Odnośnie do osób prawnych stosowane są analogiczne sposoby ustalania stawek opodatkowania, lecz podstawa opodatkowania wyliczana jest analogicznie jak w przypadku budynków niemieszkalnych osób fizycznych lub na podstawie danych z ksiąg podatkowych i rachunkowych.

Podobne rozwiązania przyjął ustawodawca co do drugiego z podatków – podatku gruntowego. Również wskazał on kategorie użytkowania (związane z głównym rodzajem działalności/wykorzystania gruntu), jednak w tym przypadku narzucił przedziały kwotowe stawek za hektar gruntu, co zapewnia samorządom niewielką możliwość prowadzenia własnej polityki podatkowej w zakresie tego podatku (art. 465). Należy zauważyć, iż odmiennie zostały potraktowane grunty rolne na terenach miejskich – zastosowane zostały dla pierwszych 400 m² działki, niezależnie od sposobu wykorzystania, odrębne stawki za hektar oparte na tych samych rangach lokalizacji (0-V) oraz strefy (A-D) co w przypadku podatku od budynków. Ustawodawca wyznaczył dla każdej z kombinacji strefa/ranga przedział opodatkowania, umożliwiając tym samym radzie gminy podjęcie decyzji co do

wysokości podatku w ramach widełek. Dla pozostałej części gruntów rolnych danego podatnika (ponad 400 m²) stawki zależne są od kwoty za hektar przypisanej do danego rodzaju użytkowania działki rolnej oraz położenia (strefy) na obszarze miejscowości.

2.9. Słowacja

Konstytucja Słowacji stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a samorząd terytorialny tworzą gminy i wyższe jednostki terytorialne (art. 64 Konstytucji Słowacji z 1 września 1992 r.). Obecnie działa tam 2927 gmin, z uwzględnieniem dzielnic miast: Bratysława (17) i Koszyce (22), a także osiem jednostek wyższego szczebla, nazywanych krajami⁴.

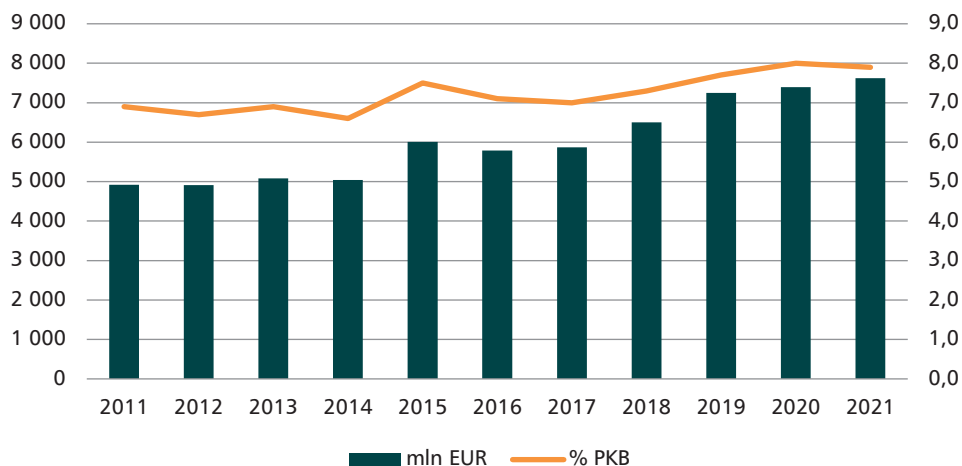
Duże zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządowych na Słowacji przyniosła reforma decentralizacyjna z lat 2000-2005. W jej wyniku gminy otrzymały obszerny zakres obowiązków, w tym wiele delegowanych zadań z zakresu administracji rządowej. Zmiany dotyczyły także źródeł finansowania. Do własnych dochodów podatkowych zaliczono podatek dochodowy od osób fizycznych, który zasila obecnie wyłącznie budżety samorządowe (od 2016 r. w proporcji: 70% gminy, 30% kraje). Odgórne regulacje systemowe dotyczące PIT podają jednak w wątpliwość, czy można nazwać to źródło dochodów typowym dochodem własnym jednostki samorządu terytorialnego (Černěnko, Neubauerová i Zubaľová, 2020; Klimovský i Nemec, 2021).

Relacja dochodów słowackiego podsektora samorządowego do PKB w latach 2011-2021 wyniosła średnio 7,2%. Największy wzrost tego wskaźnika odnotowano w 2015 r. (z 6,6 na 7,5%). W ostatnich latach widoczny jest wzrost relacji dochodów podsektora samorządowego do PKB, rosną także dochody w ujęciu nominalnym. W analizowanym okresie wzrosły one o ponad 50% – z 4,9 mld do 7,6 mld euro (rys. 2.10).

Dochody z podatku od nieruchomości stanowią ok. 1,3% wszystkich dochodów podatkowych na Słowacji. W relacji do PKB stanowią one 0,4% (tab. 2.9). Podatek od nieruchomości jest najważniejszym podatkiem lokalnym. Do innych podatków nakładanych przez gminy zaliczyć można m.in.: podatek od psów, podatek od zakwaterowania, podatek od automatów do gier, podatek od obiektów jądrowych oraz podatek wjazdu i pozostawienia pojazdu silnikowego w historycznej części miasta.

Wpływy z podatku od nieruchomości na Słowacji wzrosły z 336 mln euro w 2016 r. do 456 mln euro w 2021 r. (tab. 2.10). W pierwszych trzech latach tempo ich wzrostu nie przekraczało 4%, jednak w 2020 r. wpływy te zwiększyły się o ponad 17%. Niemniej udział tych środków w strukturze dochodów bieżących

⁴ Jeśli potraktuje się Bratysławę i Koszyce jako pojedyncze gminy, liczba gmin spada do 2890 (*Obce Slovenskej Republiky*, 2023).



Rys. 2.10. Dochody podsektora samorządowego Słowacji – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Tabela 2.9. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Słowacji (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	2,4	2,3	2,3	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,6
■ w relacji do PKB	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,4
■ w relacji do PKB	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Taxation Data Eurostat*, 2023).

Tabela 2.10. Dochody bieżące gmin Słowacji w latach 2016-2021 (w mln euro)

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody bieżące	3747	3917	4237	4675	4881	5166
Dochody podatkowe	2192	2342	2567	2791	2842	2980
w tym:						
■ podatek od nieruchomości	336	348	355	365	428	456
Dochody niepodatkowe	511	512	523	527	448	483
Transfery	1044	1063	1147	1357	1591	1703

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Local government taxation data*, 2023).

słowackich gmin pozostaje stabilny – dochody z tego podatku stanowią średnio 15% dochodów podatkowych i 9% dochodów bieżących ogółem. Podatek od nieruchomości składa się z podatku gruntowego, podatku od budynków oraz podatku od lokali. Największe znaczenie fiskalne ma podatek od budynków – pochodzi z niego ok. 70% wszystkich wpływów z podatku od nieruchomości, natomiast najmniej wpływów generuje podatek od lokali (w ostatnich latach od 6 do 8%).

Od 2005 r. podatek od nieruchomości uregulowany jest ustawą z dnia 23 września 2004 r. o podatkach lokalnych i opłacie lokalnej za odpady komunalne i drobne odpady budowlane (*Zákon z 23. septembra 2004...*, 2023). Administratorem podatku są gminy.

Przedmiotem podatku gruntowego są grunty na terenie Słowacji, podatnikiem zaś – właściciel gruntu lub zarządca (gruntu państwowego lub samorządowego), w określonych ustawowo przypadkach może to być też np. najemca.

Podstawą opodatkowania jest wartość gruntu bez roślinności, ustalana w różny sposób w zależności od rodzaju gruntu. W załącznikach do ustawy ustalona jest – odrębnie dla każdej gminy – wartość gruntów ornych, upraw chmielu, winnic, sadów i trwałych użytków zielonych. Z kolei dla ogrodów, terenów zabudowanych i dziedzińców, innych terenów oraz (co do zasady) działek budowlanych wartość określona jest w zależności od liczby mieszkańców gminy oraz tego, czy gmina jest siedzibą powiatu (*obec*) lub regionu (*kraj*). Odrębne wartości ustalono też dla Bratysławy. W przypadku gruntów leśnych, na których znajdują się lasy gospodarcze, stawy rybne i inne akweny użytkowane gospodarczo, wartość gruntu ustalana jest zgodnie z przepisami o ustalaniu ogólnej wartości nieruchomości.

Podstawowa stawka podatku gruntowego wynosi 0,25%. Może ona być obniżona lub podwyższona przez gminy w ramach ustawowych limitów maksymalnych. Zazwyczaj w większych miastach wyższe stawki podatku gruntowego ustalane są dla centrum, a niższe dla przedmieść (Vartašová i Cervena, 2020).

Podatnikiem podatku od budynków jest przede wszystkim właściciel budynku, ale może być nim także zarządca budynku państwowego lub samorządowego, leasingobiorca gruntów zarządzanych przez Słowacki Fundusz Ziemi czy faktyczny użytkownik. Opodatkowane są budynki mające co najmniej jedną kondygnację naziemną lub podziemną, z uwzględnieniem ustawowo wskazanych wyłączeń.

Podstawą opodatkowania jest powierzchnia zabudowana w metrach kwadratowych, a stawka podatku budowlany wynosi 0,033 euro za metr kwadratowy. Stawka może zostać obniżona lub podwyższona przez gminę, mogą też zostać ustalone różne stawki podatkowe dla różnych rodzajów budynków. Najwyższe stawki ustalane są niemal zawsze dla budynków przemysłowych i innych obiektów gospodarczych, przy czym w większych miastach pod uwagę brana jest też lokalizacja (Vartašová i Cervena, 2020). Gmina ma też możliwość ustalenia dopłaty za piętro, a także współczynnika podwyższającego stawkę podatku dla tzw. budynków nieutrzymywanych (w ustalonych limitach).

Podatnikiem podatku od lokali jest właściciel lokalu lub zarządca lokalu będącego własnością państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą opodatkowania jest powierzchnia mieszkania lub powierzchni niemieszkalnej w metrach kwadratowych, przy rocznej stawce 0,033 euro za każdy metr kwadratowy. Podobnie jak w przypadku podatku od budynków stawka może być obniżona lub podwyższona przez gminę, zgodnie z lokalnymi warunkami w gminie, jej części lub w wyodrębnionym obszarze katastralnym, a wysokość tej stawki nie może przekroczyć ustalonych limitów. Stawki tego podatku są różnicowane przede wszystkim ze względu na charakter lokalu – stawki ustalone dla lokali niemieszkalnych przeznaczonych na działalność gospodarczą są kilka razy wyższe niż stawki dla lokali mieszkalnych (Vartašová i Cervena, 2020).

W podatku od nieruchomości stosuje się wiele zwolnień ustawowych; dodatkowe zwolnienia lub obniżenia podatku może wprowadzić gmina.

2.10. Słowenia

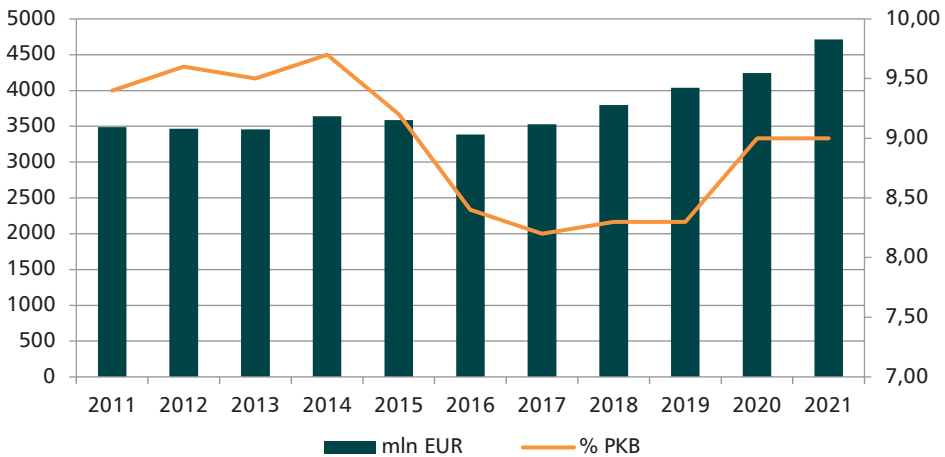
Konstytucja Słowenii z 1991 r. (Constitution of the Republic of Slovenia, 1991) definiuje ten kraj jako państwo unitarne z zagwarantowaną możliwością wydzielenia samorządu lokalnego (art. 9 oraz rozdział V art. 138 do 144). Odzwierciedleniem tego było uchwalenie w 1993 r. ustawy o samorządzie lokalnym (*Zakon o lokalni samoupravi*, 1993) i powołanie od 1 stycznia 1994 r. do życia gmin. W 2006 r. wprowadzona została nowelizacja konstytucji (art. 143) umożliwiająca tworzenie samorządów regionalnych, jednak ten zapis nie został jeszcze wykorzystany w praktyce. Tak więc jedynym szczeblem samorządu terytorialnego w Słowenii pozostaje 212 gmin, w tym 11 o statusie miejskim. Ustawa o samorządzie lokalnym wskazuje, iż gmina powinna liczyć ponad 5000 mieszkańców, lecz dopuszczalne są wyjątki (art. 13a) – np. gmina Osilnica liczy jedynie 330 mieszkańców (dane z 2022 r.). Zgodnie z art. 140 Konstytucji samorząd gminny w Słowenii zajmuje się realizacją zadań o charakterze lokalnym obejmujących na mocy ustawy o samorządzie gminnym m.in.:

- ogólne usługi publiczne (administrację wewnętrzną, gospodarowanie mieniem gminy),
- porządek i bezpieczeństwo publiczne (m.in. pożarnictwo, lokalne służby porządkowe, lokalny porządek publiczny),
- lokalną infrastrukturę (m.in. drogi lokalne, lokalny transport publiczny),
- wspieranie lokalnego rozwoju (w tym turystyki, przedsiębiorstw, rolnictwa),
- transport zbiorowy (na obszarach miejskich),
- ochronę środowiska (m.in. gospodarkę wodno-ściekową, gospodarkę odpadami, ochronę zasobów naturalnych),
- mieszkalnictwo i usługi dla społeczności lokalnej (m.in. budownictwo socjalne, urbanistykę i planowanie przestrzenne, zaopatrzenie w wodę i energię elektryczną, cmentarze),

- zdrowie (podstawową opiekę zdrowotną i apteki),
- rekreację i kulturę (m.in. biblioteki i obiekty sportowe; zachowanie dziedzictwa kulturowego),
- edukację (wszystkie szczeble),
- opiekę społeczną (m.in. opiekę senioralną i pomoc społeczną).

Zapisy art. 142 Konstytucji wskazują również, iż gmina finansuje się z własnych źródeł, a gminom, które z powodu niedostatecznego rozwoju gospodarczego nie są w stanie w pełni zapewnić sobie wykonywania swoich obowiązków, państwo zapewnia dodatkowe finansowanie na zasadach i według kryteriów przewidzianych w ustawie. Oznacza to deklarację istotnej samodzielności dochodowej gmin.

Jednostki samorządu terytorialnego w Słowenii, mimo realizacji wielu zadań, gromadzą jedynie około 20% łącznych dochodów sektora *general government*, czyli między 8 a 9,7% PKB (rys. 2.11).



Rys. 2.11. Dochody podsektora samorządowego Słowenii – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Struktura dochodów gmin w Słowenii bazuje zarówno na podatkach i opłatach lokalnych, udziałach w podatkach, jak i na istotnych transferach z budżetu państwa. W zakresie podatków widoczne jest duże uzależnienie ich wielkości od decyzji szczebla centralnego. Po nowelizacji z 2017 r. obecnie obowiązującej ustawy o finansowaniu gmin (*Zakon o financiranju občin*, 2006) w znacznym stopniu zmieniła wcześniejsze zasady rozdziału środków między rząd centralny a samorządy. Mimo iż do dochodów podatkowych słoweńskich gmin zalicza się 15 źródeł podatkowych i 6 niepodatkowych (Kronegger, Bačlija Brajnik i Prebilič, 2022), w praktyce jedynie w odniesieniu do niewielu rodzajów dochodów (lokalny podatek turystyczny (*Zakon o spodbujanju razvoja turizma*, 2018), część podatku od nieruchomości

ści, opłaty gminne) samorządy uzyskały ograniczoną swobodę ich kształtowania. Co ciekawe, nowy podatek od nieruchomości, którego próbę wprowadzenia podjęto w 2014 r., uznany został za niekonstytucyjny (*Odločba o razveljavitvi Zakona o davku na nepremičnine*, 2014). Opierał się on na wycenie rynkowej nieruchomości (która stopniowo wprowadzana jest dopiero od 2019 r.). Obecnie podatki związane z nieruchomościami obejmują (Kronegger i in., 2022): wspomniany wcześniej podatek (rekompensatę) od wykorzystania terenów budowlanych (*Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča*, NUSZ), podatek od budowli (*Davek od premoženja stavb*, DP) oraz podatek od zbycia (transferu) nieruchomości (*Zakon o davku na promet nepremičnin*). Poza wspomnianymi podatkami do relatywnie istotnych podatkowych źródeł dochodów gmin zaliczyć można podatek od spadków i darowizn (*Odločba o ...*, 2014) oraz podatek od gier hazardowych (*Taxation in Slovenia*, 2022). Natomiast jednym z najistotniejszych dochodów podatkowych gmin Słowenii jest udział w dochodach z PIT pobieranych od ich mieszkańców (około 78% dochodów podatkowych gmin i 31% dochodów ogółem), jednak w tym przypadku gminy nie mają żadnego wpływu na jego wysokość. Ograniczony udział dochodów lokalnych (mniej niż 1%) pochodzi z dochodów majątkowych (tj. depozytów, czynszów za mieszkania i lokale użytkowe, sprzedaży majątku itp.).

Tabela 2.11. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Słowenii (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	10,70	10,56	10,27	9,28	9,20	9,07	8,94	8,84	9,63
■ w relacji do PKB	4,05	3,96	3,85	3,48	3,46	3,38	3,35	3,30	3,62
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	1,37	1,46	1,37	1,36	1,38	1,38	1,30	1,30	1,34
■ w relacji do PKB	0,52	0,55	0,51	0,51	0,52	0,51	0,49	0,48	0,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Taxation Data Eurostat*, 2023).

Jak już wspomniano, słoweński system opodatkowania nieruchomości obecnie składa się z podatku od budynków oraz opłaty (rekompensaty) za użytkowanie gruntu budowlanego. Obie daniny bazują na koncepcji punktowej wyceny wartości podatkowej nieruchomości. Pierwsza z nich dotyczy budynków (lub ich części oraz miejsc do wypoczynku), druga zaś – terenów budowlanych (zabudowanych i niezabudowanych). Zdecydowanie istotniejsze znaczenie z punktu widzenia zarówno wydajności podatku, jak i władztwa podatkowego gmin ma NUSZ (około 230 mln euro w 2020 r. przy około 8 mln euro DP). Ustawodawca jeszcze w latach 80. XX wieku nie określił szczegółowych zasad oraz kryteriów, które powinny mieć zastosowanie przy ustalaniu tego podatku, pozostawiając istotną swobodę w tym zakresie ówczesnym władzom gmin. W konsekwencji wyprac-

wane zostało przez gminy wspólne podejście do zasad tworzenia tego podatku, które funkcjonuje do dzisiaj. Uzgodniono (Dogovor, 1986), iż pod uwagę należy brać stopień wyposażenia działek w infrastrukturę (zdefiniowano pięć poziomów tego wyposażenia), lokalizację na terenie gminy – postulując strefowanie związane z przeznaczeniem terenu, wyposażeniem w infrastrukturę, specyfiką działalności gospodarczej czy utrudnień wynikających z charakterystyki terenu, a także z poziomem dostępności usług publicznych. Na skutek braku szczegółowych regulacji ze strony ustawodawcy obecnie nie istnieje jeden wspólny schemat opodatkowania podatkiem NUSZ, lecz każda z gmin stosuje własne rozwiązania wynikające z jej specyfiki (*Prenovljena sistemska...*, 2021).

Przykładowo miasto-gmina Kranj (*Odlok o nadomestilu...*, 2021) w 2021 r. wprowadziła podział opodatkowania NUSZ dla konkretnych rodzajów działalności wraz z odpowiednią punktacją dla każdego z wydzielonych siedmiu obszarów (tab. 2.12). Gmina wprowadziła także regulacje szczegółowe dotyczące rozróżnienia rodzajów działalności.

Tabela 2.12. Punktacja w podatku NUSZ ze względu na cel wykorzystywania nieruchomości w gminie Kranj (w 2021 r.)

Podstawa opodatkowania/obszar	I	II	III	IV	V	VI	VII
a) działalność handlowa i gospodarcza	470	300	470	370	280	280	140
b) działalność gospodarcza, usługowa i handlowa oraz usługi i serwisy publiczne	1000	300	800	800	500	400	140
c) działalność społeczna	100	80	100	80	100	100	50
d) działalność mieszkaniowa	110	50	110	90	100	100	50
e) rolnictwo i leśnictwo	1	1	1	1	1	1	1
f) działalność w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa w przypadku katastrof	1	1	1	1	1	1	1

Źródło: (*Odlok o nadomestilu...*, 2021).

Zgodnie z regulacjami obszary ustalono według kryteriów uwzględniających walory lokalizacyjne poszczególnych działek budowlanych, a mianowicie:

- zagęszczenie funkcji publicznych i działalności komercyjnej,
- dostępność za pomocą transportu publicznego,
- świadczenie usług użyteczności publicznej,
- odpowiednie oznaczenie strefowe w dokumencie planowania przestrzennego.

Należy zwrócić uwagę na kryteria zastosowane dla poszczególnych obszarów. Obszar I stanowią tereny budowlane w szerszym centrum miasta; obszar II to działki budowlane w ścisłym centrum miasta (starówka); obszar III to tereny budowlane o skoncentrowanej zabudowie wzdłuż głównych dróg miasta; obszar IV to strefa, gdzie przeważają tereny budowlane zabudowane poza aglomeracją, na obszarach

ważnych gospodarczo, z dobrze rozwiniętą infrastrukturą transportową i gospodarczą; na obszarze V przeważają tereny budowlane zabudowane na obrzeżach miasta i głównych ośrodków lokalnych wzdłuż korytarzy komunikacyjnych i infrastrukturalnych; obszar VI to słabiej zagospodarowane tereny budowlane i mniejsze osiedla lokalne wzdłuż korytarzy komunikacyjnych i infrastrukturalnych; obszar VII stanowią pozostałe działki budowlane na terenie gminy. Jednocześnie wprowadzono punktację związaną z wyposażeniem/dostępem do infrastruktury dla poszczególnych celów wykorzystania nieruchomości (tab. 2.13).

Tabela 2.13. Punktacja w podatku NUSZ ze względu na cel wykorzystywania nieruchomości w gminie Kranj (w 2022 r.)

Typ usług komunalnych	A	B	C	D	E	F
Drogi:						
■ utwardzone nieulepszone (płyty, żwirowe itp.),	90	90	55	20	1	1
■ utwardzone ulepszone (bitumiczne itp.)	125	125	75	25	1	1
Wodociągi	100	100	50	25	1	1
Kanalizacja	100	100	75	40	1	1
Energia elektryczna	125	125	75	25	1	1
Energia ciepła	75	75	50	25	1	1
Gaz	75	75	50	25	1	1
Oświetlenie miejskie	30	30	20	15	1	1

Źródło: (Odlok o nadomestilu..., 2021).

Miesięczna wartość daniny wyliczana jest jako iloczyn sumy punktów dla danego typu wykorzystywania nieruchomości i obszaru, powierzchni nieruchomości, wartości punktu (przyjętej przez gminę na poziomie 0,0003034 euro lub dla części terenów na poziomie 0,001192 euro) oraz wskaźnika korygującego (obniżka z 1 do 0,8 dla obiektów niezadaszonych).

Władze wykonawcze gminy zostały wyposażone w relatywnie ograniczone (co nie jest narzucone przepisami) uprawnienia w zakresie stosowania ulg i zwolnień na mocy omawianej uchwały. W szczególności zaakcentowane są tu dwa obszary – po pierwsze, w przypadku kupna, budowy, nadbudowy budynków i mieszkań, po drugie zaś – w stosunku do osób korzystających z pomocy społecznej.

Drugim z podatków od nieruchomości funkcjonujących na Słowenii jest podatek od budynków (DP). Podatek ten płacony jest przez osoby fizyczne. Gminy mają władztwo podatkowe dotyczące jedynie możliwości ustalania wartości jednego punktu przeliczeniowego służącego do ustalenia kwoty podatku. Opodatkowaniu podlegają budynki, ich części, mieszkania, garaże, a także obiekty wypoczynku i rekreacji. Ustawodawca wprowadził podział na trzy kategorie przeznaczenia budynków lub ich części – mieszkalne, rekreacyjne oraz użytkowe (gospodarcze). Dla każdej z nich ustalił stawki podatkowe o charakterze progresywnym. Podstawą

wyliczenia DP jest jego wartość wynikająca z oszacowania liczby punktów przypisanych obiektowi oraz wartości jednego punktu w danej gminie.

2.11. Węgry

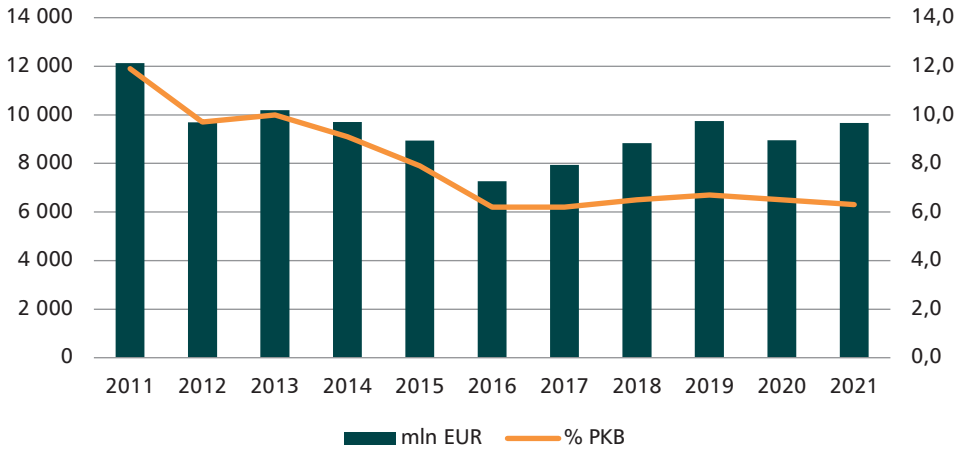
Na Węgrzech, podobnie jak w Polsce, samorząd terytorialny został zlikwidowany po II wojnie światowej (1950 r.), a następnie reaktywowano go na początku lat 90. W 1990 r. uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym, na mocy której powołano gminy – jako podstawowy szczebel lokalny, oraz województwa. Uznano, że nawet najmniejsze jednostki mogą stać się gminami, co doprowadziło do utworzenia 3175 gmin, często o bardzo niewielkim potencjale finansowym (Kubas, 2023, s. 3). Na poziomie lokalnym (gminnym) wyodrębniono m.in. miasto stołeczne Budapeszt oraz 23 miasta na prawach województw, na poziomie regionalnym zaś powstało 19 województw (Szente, 2012, s. 288). Gminy stały się odpowiedzialne za dostarczanie usług użyteczności publicznej, takich jak np. dostawa wody, kanalizacja, ogrzewanie, gospodarka odpadami, lokalny transport publiczny, gospodarka mieszkaniowa. Do ich zadań zaliczono też oświatę, opiekę zdrowotną, kulturę i sport czy ochronę środowiska. Zakres zadań województw był dużo mniejszy – jednostki te miały pełnić funkcje uzupełniające w stosunku do gmin (Rajca, 2019, s. 18-19).

Gdy w 2010 r. wybory wygrała koalicja Fideszu z Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową (KDNP), wprowadzono reformę administracji publicznej, która doprowadziła do znaczącej recentralizacji. Nowe regulacje prawne ograniczyły kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, zwiększono także nadzór i kontrolę sprawowaną nad samorządem przez władze centralne. Zarówno gminom, jak i województwom odebrano wiele z przypisanych im zadań, przy czym proces ten nie zakończył się wraz z wdrożeniem reformy. W 2017 r. wprowadzono całkowitą centralizację i nacjonalizację całego szkolnictwa podstawowego⁵ (Rajca, 2019, s. 59-60 i 65).

W 2011 r. dochody podsektora samorządowego na Węgrzech stanowiły równowartość 12,1 mld euro. W kolejnych latach wielkość ta niemal ciągle się zmniejszała, aż do 2016 r., kiedy wyniosła 7,3 mld euro. Od 2017 r. widoczny jest wzrost dochodów podsektora samorządowego (z wyjątkiem roku 2020), jednak niewielki – w 2021 r. zrealizowane dochody stanowiły tylko 80% wartości z 2011 r. Znacznie zmniejszyła się relacja dochodów podsektora samorządowego do PKB (rys. 2.12).

Udział podatków lokalnych w strukturze węgierskich dochodów podatkowych zmniejszył się w latach 2012-2020 z 6,1 do 5,2%. W tym samym czasie wskaźnik przedstawiający wielkość dochodów lokalnych w relacji do PKB zmniejszył się z 2,4 do 1,9% (tab. 2.14).

⁵ Proces odbierania gminom zadań z zakresu szkolnictwa podstawowego rozpoczął się wraz z reformą administracyjną.



Rys. 2.12. Dochody podsektora samorządowego Węgier – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu (Eurostat, 2023).

Tabela 2.14. Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Węgier (w %)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podatki samorządu lokalnego									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	6,1	5,8	5,5	5,7	5,7	5,7	5,8	5,8	5,2
■ w relacji do PKB	2,4	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	1,9
Podatki od nieruchomości									
■ udział w strukturze dochodów podatkowych	1,0	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2
■ w relacji do PKB	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Taxation Data Eurostat, 2023).

Najważniejszym źródłem dochodów podatkowych węgierskich gmin jest podatek od działalności gospodarczej. Podatek od nieruchomości, mimo iż stosowany przez niewiele gmin, pełni jednak dość ważną funkcję fiskalną. W latach 2012-2021 źródło to generowało średnio 17% lokalnych dochodów podatkowych.

Podstawą prawną podatku od nieruchomości jest ustawa z 1990 r. o podatkach lokalnych, która dzieli ten podatek na podatek gruntowy oraz podatek od budowli. W ustawie określono podstawowe elementy konstrukcyjne podatków, ustalono też wysokość maksymalnych stawek, jednak decyzję o wprowadzeniu podatku pozostawiono władzom gminnym. W 2019 r. podatek gruntowy wprowadziło ok. 16% wszystkich gmin, a podatek od budowli prawie 1/3 (głównie większe gminy) (Hulkó i Pardavi, 2022).

Funkcję organu podatkowego w sprawach podatków lokalnych pełnią gminy. Gminy decydują także, czy zastosować ujęcie powierzchniowe czy wartościowe. Ze względu na trudności z ustaleniem skorygowanej godziwej wartości rynkowej (*Taxes in Hungary, 2023*) zdecydowana większość gmin za podstawę opodatkowania przyjmuje powierzchnię w metrach kwadratowych.

Przedmiotem podatku gruntowego są grunty znajdujące się na terenie gmin z wyłączeniem ustawowo wskazanych, w tym np. gruntów rolnych na obszarach podmiejskich, dróg publicznych, lasów, zbiorników wodnych i cmentarzy. Ustawowo wyodrębniono cztery kategorie zwolnień (całkowitych lub częściowych) z podatku gruntowego, w tym np. dotyczące gruntów objętych zakazem budowy lub przebudowy. Podmiotem podatku jest właściciel gruntu.

Jeśli gmina zdecyduje o zastosowaniu ujęcia wartościowego, podstawą opodatkowania gruntu jest skorygowana wartość rynkowa, równa połowie wartości sprzedaży. Maksymalna wysokość tej stawki to 3% skorygowanej wartości rynkowej. Górny limit stawki przy przyjęciu za podstawę opodatkowania powierzchni gruntu w 2021 r. wynosił 367 forintów za metr kwadratowy (*Taxes in Hungary, 2023*).

Przedmiotem podatku od budynków są budynki mieszkalne i niemieszkalne, w tym części budynku, jeśli są one wyodrębnione funkcjonalnie. W ustawie o podatkach lokalnych wymieniono lokale i budynki objęte zwolnieniem z podatku od budowli, m.in. lokale wykorzystywane wyłącznie do świadczenia publicznej opieki zdrowotnej przez lekarzy rodzinnych czy budynki przeznaczone do hodowli zwierząt lub uprawy roślin. Podmiot podatku od budynków to właściciel budynku (lub części budynku), ale w ustalonych ustawowo przypadkach może to być np. użytkownik.

W podatku tym, podobnie jak w podatku gruntowym, podstawa opodatkowania zależy od wyboru gminy. Może to być albo powierzchnia użytkowa w metrach kwadratowych, albo skorygowana wartość rynkowa, przy czym wszystkie nieruchomości w gminie muszą mieć podstawę opodatkowania określoną w taki sam sposób (Hulkó i Fehér, 2021).

W 2021 r. maksymalna stawka podatku od budynków za metr kwadratowy wynosiła 1100 forintów, ale gminy mogły ją podwyższyć o skumulowaną roczną stopę inflacji, co oznacza, że limit sięgał 2018 forintów (*Taxes in Hungary, 2023*). Przy wyborze ujęcia wartościowego stawka podatku wynosiła maksymalnie 3,6% skorygowanej wartości rynkowej.

2.12. Podsumowanie

Różnorodność systemów opodatkowania nieruchomości w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wiąże się z różnymi problemami wynikającymi z przyjętych rozwiązań. W części z tych krajów nadal przeważa ujęcie powierzchniowe i – jak wskazuje przeprowadzona analiza – nie ma tam obecnie tendencji do zwiększania zakresu

stosowania podatku *ad valorem*. Jednym z większych wyzwań pozostaje bowiem sposób określenia podstawy opodatkowania, co dotyczy sposobu szacowania wartości nieruchomości, ustalenia podmiotu za to odpowiedzialnego, jak również częstotliwości dokonywania aktualizacji. Zastosowanie ujęcia wartościowego jest też bardzo wymagające pod względem organizacyjnym i technicznym.

W analizowanych krajach można zauważyć ciekawe i warte rozważenia elementy systemowe. W niektórych przypadkach zaś cenną wskazówką dla potencjalnych reformatorów systemu opodatkowania nieruchomości mogą stać się dostrzeżone mankamenty, których należałoby unikać.

W Bułgarii wydajność podatku od nieruchomości w bardzo niewielkim stopniu jest zależna od decyzji gmin. Także władztwo podatkowe gmin w jego przypadku jest znacznie ograniczone. Podstawowym problemem uwidaczniającym się w praktyce jest odgórne określenie obszernego zestawu kryteriów wraz z konkretnymi ich wagami wpływającymi na wartość podstawy opodatkowania, która nie koresponduje z faktyczną wartością rynkową (Ushatova, 2019). Funkcjonujące rozwiązanie powoduje, iż zwiększenie wydajności podatku może zostać uzyskane dzięki podniesieniu stawek podatkowych do maksymalnego poziomu lub zmianie zasięgu stref podatkowych. Jednocześnie należy zauważyć, że zasady ustalania wartości podatkowej nieruchomości w długim okresie, np. ze względu na zmiany standardów wyposażenia mieszkań lub dostępne nowe technologie, przestają przystawać do realiów rynkowych determinujących ich faktyczną wartość. Z kolei bardzo złożony system ustalania wartości przedmiotu opodatkowania (mimo wprowadzenia technologii informatycznych wspomagających podatnika w złożeniu deklaracji) może powodować problemy po stronie zarówno podatnika (możliwość popełnienia błędów), jak i gminy (konieczność rozbudowanego systemu kontroli i weryfikacji zmian zgłaszanych przez podatników).

W Chorwacji system opodatkowania nieruchomości występuje w bardzo ograniczonym zakresie. Nastąpiło tu zrekompensowanie podatku powszechną, choć zróżnicowaną (podobnie jak w innych krajach) opłatą, stanowiącą *de facto* paropodatek. Analiza struktury dochodów samorządów terytorialnych w Chorwacji wskazuje na relatywnie małe znaczenie wymienionych podatków w dochodach samorządów, mimo iż udział podatków lokalnych w strukturze dochodów, biorąc pod uwagę podatki współdzielone, sięga 34% całości dochodów. Z punktu widzenia opodatkowania nieruchomości należy wskazać, iż dochody z tego tytułu stanowią od lat poniżej 1% dochodów podatkowych gmin i miast (Stojanović, 2017).

Propozycje, by w czeskim podatku od nieruchomości w większym stopniu wykorzystać ujęcie wartościowe, miały sprzyjać zwiększeniu wydajności fiskalnej tego podatku, lecz uznano, że dodatkowe obciążenie finansowe gmin nie zawsze mogłoby zostać zrekompensowane większymi dochodami podatkowymi (Radvan, 2019). Obecnie wprowadzenie podatku *ad valorem* w Czechach nie jest rozważane, a wdrażane zmiany mają raczej na celu uelastycznienie polityki podatkowej gmin. W 2009 r. zwiększono zakres władztwa podatkowego gmin, wprowadza-

jąc możliwość ustalenia współczynnika lokalnego, który – jak szacowało Ministerstwo Finansów – mógł zwiększać dochody gmin nawet o ok. 10% (Sedmihradská, 2013). Gminy rzadko jednak korzystają z tego rozwiązania, co związane jest z tym, że zwiększone obciążenia podatkowe mogłyby nastawić negatywnie przyszłych wyborców. Władze lokalne nie przywiązują dużej wagi do tego podatku, gdyż jest to bardzo niewielkie źródło ich dochodów. Te gminy, które wprowadzają współczynnik lokalny, nie traktują go jako sposobu na zwiększenie dochodów budżetowych, gdyż często jednocześnie rezygnują z pobierania opłat lokalnych. Zastąpienie opłat zwiększonymi dochodami podatkowymi jest w tym przypadku o tyle uzasadnione, że gminy nie ponoszą kosztów poboru podatku od nieruchomości, który jest administrowany przez jednostki centralne (Formanová, Halamová i Andrlík, 2020). Być może zainteresowanie możliwością wprowadzania współczynnika lokalnego zwiększy się w związku z uelastycznieniem zasad jego stosowania⁶.

W krajach bałtyckich stosowany jest wartościowy system ustalania podatku od nieruchomości. Na Litwie funkcjonują dwa podatki od nieruchomości: podatek od nieruchomości położonych na Litwie oraz podatek gruntowy. Na Łotwie i w Estonii nieruchomości opodatkowane są jednym rodzajem podatku, tyle tylko, że na Łotwie jest to podatek, który zobowiązani są płacić właściciele (zdarza się, że także korzystający np. z gruntów czy budynków) nieruchomości, a w przypadku Estonii jest to podatek, który płacą wyłącznie właściciele lub użytkownicy gruntów.

Instytucją obliczającą – na podstawie przekazanych przez samorząd informacji – wysokość należnego podatku gruntowego jest w Estonii Urząd Podatkowy i Celny. Opodatkowanie gruntu opiera się na wartości gruntu ustalonej podczas masowej wyceny, w wyniku której tworzone są strefy wartości. Dobrą praktyką w Estonii jest zwolnienie z podatku od nieruchomości, jeśli jego kwota nie przekracza 5 euro. Ma to zapobiegać generowaniu kosztów administracyjnych związanych z poborem podatku i ewentualną egzekucją, wyższych niż samo zobowiązanie podatkowe. Ponieważ w wielu budynkach mieszkalnych udział właścicieli mieszkań w podatku gruntowym wynosi mniej niż 5 euro, mieszkańcy często nie zdają sobie sprawy z istnienia podatku gruntowego i objęcia ich zwolnieniem podatkowym.

Na Litwie podstawą opodatkowania jest średnia wartość rynkowa gruntu, która ustalana jest nie rzadziej niż raz na 5 lat metodą masowej wyceny (zgodnie z procedurą ustanowioną przez Rząd Republiki Litewskiej). Wyceny dokonuje rzeczoznawca majątkowy. W przypadku drugiego z podatków na Litwie, którego przedmiotem są nieruchomości położone na terenie kraju, warto zauważyć, że podlegają zwolnieniu podatkowemu nieruchomości wytworzone (nabyte) na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to praktyka pobudzająca tę formę współpracy sektora prywatnego i publicznego, a tym samym potencjalnie zwiększająca liczbę realizowanych w tej formule inwestycji. Jeżeli chodzi o nieru-

⁶ Od roku 2021 gminy mogą różnicować współczynnik dla różnych części gminy i wyznaczać jego wartości z ustalonego w ustawie przedziału (od 1,1 do 5), a nie spośród czterech wyznaczonych wielkości.

chomości komercyjne, dokonywana jest masowa wycena nieruchomości – stosuje się w tym celu metodę porównawczą lub metodę uwzględniającą ich wartość użytkową. Na Litwie stosowane są także preferencje podatkowe wobec rodzin wielodzietnych i rodzin, które wychowują dziecko z niepełnosprawnością.

Łotwa zachęca do kupna nieruchomości na swoim terenie, oferując w zamian obywatelstwo i pozwolenie na pobyt cudzoziemcom. Warto podkreślić, że zezwolenie na pobyt na Łotwie otwiera bezwizowy dostęp do strefy Schengen i pozostaje jednym z najtańszych sposobów przeniesienia się do Unii Europejskiej. Podstawą opodatkowania na Łotwie jest wartość katastralna nieruchomości. W celu jej określenia stosuje się metody wyceny nieruchomości – metodę porównywania transakcji, metodę kapitalizacji dochodu i metodę kosztową. Stawka podatku od nieruchomości wyższa niż 1,5% wartości katastralnej nieruchomości ustalana jest przez samorząd terytorialny tylko wtedy, gdy nieruchomość jest zdegradowana, zniszczona i zagraża bezpieczeństwu. Jest to sposób, by zmotywować właścicieli do utrzymywania nieruchomości w sposób zgodny z przepisami. Ustalając stawki podatkowe oraz preferencje podatkowe, samorzady uwzględniają przede wszystkim wpływ podatku na słabsze społecznie i ubogie grupy ludności.

Oceniając rumuński system opodatkowania nieruchomości, należy podkreślić, iż w literaturze wskazywane są problemy związane z jego nadmiernym skomplikowaniem rzutującym na jego odbiór w społeczeństwie (Mitu i Mitu, 2022). Ze względu na uzależnienie wielkości podatku od budynków od deklarowanego przeznaczenia danej nieruchomości (przede wszystkim sposób wyceny wartości będącej podstawą opodatkowania), skomplikowane regulacje dotyczące opodatkowania gruntów rolnych, nieadekwatne do faktycznej wartości majątku obciążenie podatników oraz podatność na manipulacje w literaturze postulowana jest dalsza modyfikacja konstrukcji tego podatku zmierzająca do uproszczenia zasad i ujednoczenia sposobu wyceny nieruchomości. Jednocześnie podkreślane jest zwiększanie się władztwa podatkowego na skutek częściowego umożliwienia kształtowania stawek podatkowych w ramach określonego przedziału oraz przyznania istotnej swobody w stosowaniu preferencji podatkowych przez gminy.

Słowacki podatek od nieruchomości ma przede wszystkim charakter podatku powierzchniowego. Jedyne w podatku gruntowym stosowane jest ujęcie wartościowe, ale wartość ta ustalana jest w sposób ustawowy. W ostatnich latach pojawiły się zapowiedzi reformy systemu opodatkowania nieruchomości. Jako przykład A. Rómanová (2021) przytacza dokument Ministerstwa Finansów z 2014 r., w którym ujęcie powierzchniowe uznano za mniej wydajne i mniej sprawiedliwe, jako optymalne zaś wskazano powiązanie podstawy opodatkowania z szacunkową wartością rynkową nieruchomości. Autorka zauważa też, że w dokumencie tym było wiele nieścisłości, a sposób szacowania nieruchomości określono dość ogólnikowo. Zdaniem A. Rómanovej wprowadzenie podatku *ad valorem* w obecnych warunkach nie byłoby wskazane, m.in. ze względu na brak odpowiedniej bazy danych i wysokie koszty aktualizacji systemu. Podobne opinie można odnaleźć w aktual-

nych materiałach rządowych, gdzie stwierdza się m.in., że techniczną przeszkodą w wykorzystaniu potencjału podatku wartościowego jest brak map cenowych zawierających informacje o cenie rynkowej nieruchomości, co jest niezbędne do efektywnej konfiguracji systemu (Ministry of Finance of the Slovak Republic, 2022).

Oceniając przyjęte w Słowenii rozwiązania odnośnie do opodatkowania nieruchomości, należy zauważyć, iż przybierają one dwie skrajnie odmienne formy. Z jednej strony, NUSZ charakteryzuje się wysokim poziomem swobody kształtowania rozwiązań podatkowych przez poszczególne gminy, co prowadzi do różnorodności rozwiązań i dostosowywania konstrukcji tej daniny do specyfiki lokalnej. Z drugiej zaś strony, DP ma narzuconą odgórnie konstrukcję, a gminy mają bardzo ograniczoną swobodę jego kształtowania. Niewątpliwie szerokie kompetencje gmin w zakresie NUSZ umożliwiają gminom dostosowywanie obciążeń podatkowych do możliwości płatniczych poszczególnych grup podatników. W praktyce liczba stref podatkowych oraz cele wykorzystywania nieruchomości różnią się między gminami – co szczególnie widać przy porównaniu dużych miast i małych gmin o charakterze wiejskim. Jednocześnie uwzględnienie w kalkulacji podatku dostępu do usług publicznych (infrastruktury komunalnej) wiąże tę daninę publiczną z głównym celem jej poboru, czyli dostarczaniem usług publicznych przez gminy.

Na Węgrzech podejmowano próby mające na celu zreformowanie i wzmocnienie systemu katastralnego, jednak kończyły się one niepowodzeniem. W 2006 r. wprowadzono podatek od luksusu – opodatkowane zostały nieruchomości mieszkalne o wartości przekraczającej 100 mln forintów. Wartość nieruchomości ustalano na podstawie „mapy wartości” dołączonej do ustawy, jednak sposób ustalenia tych wartości budził wiele zastrzeżeń. W 2008 r. ustawa została unieważniona przez Trybunał Konstytucyjny (Hoffman, 2019). Podobne rozwiązania zostały unieważnione przez Trybunał Konstytucyjny również w 2010 r. (Hulkó i Fehér, 2021).

Koncepcje zreformowania podatku od nieruchomości w Polsce

3.1. Podatek od powierzchni nieruchomości – koncepcja zmiany wysokości stawek podatku oraz ich ustalania

3.1.1. Charakterystyka obowiązującego w Polsce systemu stawkowego podatku od nieruchomości

W podatku od nieruchomości w zależności od charakteru podstawy opodatkowania wyróżnia się następujące stawki podatkowe: kwotowe oraz procentową. W odniesieniu do gruntów i budynków jest to określona kwota za 1 m² powierzchni (powierzchni użytkowej), natomiast w odniesieniu do budowli 2% wartości przedmiotu opodatkowania. Przyjęte przez ustawodawcę i ujęte w art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stawki kwotowe zmieniane są w wyniku corocznej waloryzacji¹. Stawki kwotowe są zróżnicowane w zależności od celu, jakiemu służy nieruchomość (tab. 3.1). Ich wysokość w przyjętym systemie wielostawkowym jest zatem determinowana przez rodzaj przedmiotu opodatkowania (grunty, budynki) oraz jego przeznaczenie (niewykorzystywane w działalności gospodarczej, wykorzystywane w działalności gospodarczej czy wykorzystywane w preferowanej przez ustawodawcę działalności gospodarczej).

Analizując system stawkowy zastosowany w podatku od nieruchomości, należy stwierdzić, iż składają się na niego (Rogowski, 2022):

- 1) stawka mieszkaniowa przewidziana dla budynków (stawka minimalna),
- 2) stawka dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (stawka maksymalna),

¹ Górne granice stawek kwotowych obowiązujące w danym roku podatkowym ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w ciągu pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

- 3) stawki dla pozostałych podstaw opodatkowania (stawki pośrednie),
- 4) stawki przewidziane dla pewnych kategorii przedmiotów opodatkowania (stawki specjalne).

W przypadku nieruchomości gruntowych są to przede wszystkim: najwyższa stawka przewidziana dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków, oraz stawka obniżona przewidziana dla gruntów pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego. W przyjętym przez ustawodawcę schemacie stawkowym nie wyszczególniono stawki związanej z mieszkalnictwem. Grunty pod budynkami mieszkalnymi podlegają zatem opodatkowaniu stawką pośrednią przewidzianą dla „gruntów pozostałych”. Pozostałe dwie stawki specjalne dotyczą ograniczonego zbioru nieruchomości gruntowych: gruntów pod wodami oraz gruntów niezabudowanych, objętych obszarem rewitalizacji. Ich znaczenie w praktyce ma charakter marginalny, nie będą więc brane pod uwagę w dalszych rozważaniach.

Tabela 3.1. Maksymalne roczne stawki podatku od nieruchomości obowiązujące w Polsce w 2023 r.

Rodzaj nieruchomości	Wysokość stawki
Grunty	
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	1,16 zł od 1 m ² powierzchni
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	5,79 zł od 1 ha powierzchni
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	0,61 zł od 1 m ² powierzchni
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji, o którym mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji i położone na terenach, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową albo zabudowę o przeznaczeniu mieszanym obejmującym wyłącznie te rodzaje zabudowy, jeżeli od dnia wejścia w życie tego planu w odniesieniu do tych gruntów upłynęły 4 lata, a w tym czasie nie zakończono budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego	3,81 zł od 1 m ² powierzchni
Budynki	
Budynki mieszkalne	1 zł od 1 m ² powierzchni użytkowej
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	28,78 zł od 1 m ² powierzchni użytkowej
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	13,47 zł od 1 m ² powierzchni użytkowej

Budynki	
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	5,87 zł od 1 m ² powierzchni użytkowej
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	9,71 zł od 1 m ² powierzchni użytkowej

Źródło: opracowano na podstawie (Obwieszczenie MF z dnia 28 lipca 2022 r. ...; Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. ..., art. 5 ust. 1).

W przypadku budynków schemat stawkowy jest pełny, większe jest również różnicowanie w zakresie tego przedmiotu opodatkowania. Najwyższa stawka ma zastosowanie do budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (także do budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej). Co istotne, do nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej zalicza się również te, które np. przejściowo nie są wykorzystywane przez podatnika w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Decydują bowiem cechy nieruchomości oraz rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, co powoduje, że mogą być one wykorzystywane właśnie na ten cel. Dla budynków pozostałych (m.in. budynków zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego, budynków niemieszkalnych niebędących w posiadaniu przedsiębiorcy, obiektów związanych z mieszkalnictwem, których nie można zaliczyć do budynków mieszkalnych, np. komórek, budynków gospodarczych) ma zastosowanie stawka pośrednia.

W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych wymieniono również dwie kategorie nieruchomości, dla których przewidziano specjalne stawki o charakterze preferencyjnym. Pierwsza z nich dotyczy budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym (stanowi ona ok. 47% stawki maksymalnej). Nawiązując do definicji kwalifikowanego materiału siewnego, należy podkreślić, że chodzi o jego konkretną, sprecyzowaną kategorię². Druga specjalna stawka wiąże się z uprzywilejowaniem podatkowym świadczeń zdrowotnych (stanowi ona nieco ponad 20% stawki maksymalnej). Konieczne jest jednak spełnienie warunków: podmiotowego – podmiot wykonujący działalność leczniczą, oraz przedmiotowego – nieruchomości zajęte przez podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych). W tym przypadku preferencyjną stawkę można zastosować wyłącznie do tych części budynku, w których jest wykonywana uprzywilejowana działalność.

² Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie pojęcie kwalifikowanego materiału siewnego oznacza: „(...) materiał siewny wyprodukowany bezpośrednio z materiału siewnego kategorii, elitarny, przeznaczony do produkcji materiału siewnego kategorii kwalifikowany kolejnych rozmnożeń lub do produkcji innej niż produkcja materiału siewnego” (Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. ...).

Najniższa stawka podatkowa ma zastosowanie do nieruchomości pełniących funkcje mieszkaniowe. Wiąże się to z polityką państwa ukierunkowaną na sprzyjanie mieszkalnictwu³. System opodatkowania nieruchomości charakteryzuje się jednak zdecydowanie preferencyjnym obciążeniem nieruchomości mieszkalnych – stawki przewidziane dla tej kategorii nieruchomości są zupełnie symboliczne.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przyjęty w konstrukcji podatku od nieruchomości system wielostawkowy charakteryzuje się dużą dysproporcją w ciężarze podatkowym i wyraźnym preferencyjnym obciążeniem nieruchomości mieszkalnych. Maksymalne stawki dla tego typu nieruchomości są średnio blisko 29-krotnie (budynki) oraz 2-krotnie (grunty) niższe niż dla nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej.

3.1.2. Propozycje zmian w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce

Podatek od nieruchomości mógłby być w dalszym ciągu wymierzany od powierzchni nieruchomości, ale ze względu na słabości obecnego modelu opodatkowania (niesprawiedliwy rozkład obciążeń fiskalnych, zakres autonomii fiskalnej samorządów, ograniczone możliwości realizowania funkcji pozafiskalnych) oraz trudności we wprowadzeniu podatku od wartości nieruchomości konieczne jest przeanalizowanie stawek podatkowych dla zaprezentowanych kategorii podatkowych i skorygowanie ich wartości⁴. Dzięki temu podatek od nieruchomości w ujęciu powierzchniowym mógłby stanowić bardziej wydajne źródło dochodów własnych. Właściwie skonstruowany system opodatkowania nieruchomości może się również przyczynić do poprawy jakości życia mieszkańców oraz sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi gmin (Głuszak i Marona, 2015). Odpowiednie środki uzyskane z podatku od nieruchomości wydawane efektywnie pośrednio przecież wracają do podatników w postaci usług lokalnych. Nie pozostaje to bez znaczenia także w kwestii sprawiedliwości podatku od nieruchomości w odbiorze społecznym.

Obciążenia podatkowe przedsiębiorców związane z podatkiem od nieruchomości są zwykle wyższe niż dla właścicieli nieruchomości mieszkalnych. Według E. Slack (2013, s. 3) taka różnica z punktu widzenia teorii ekonomii jest nieuzasadniona. Bazując na założeniu, że podatek od nieruchomości jest swoistą zapłatą za świadczenia dostarczane przez lokalne władze (drogi, szkoły itd.), można stwierdzić, że mieszkańcy w większym stopniu korzystają ze wspomnianych świadczeń niż przedsiębiorcy. Przedsiębiorcy znaczną część świadczeń, takich jak ochrona, wywóz śmieci czy utrzymanie, a nawet budowa dróg, pokrywają z własnych środków

³ Zgodnie z treścią art. 75 ust. 1 Konstytucji RP: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” (Konstytucja RP).

⁴ Koncepcję taką przedstawił również E. Gołembiewski – burmistrz Kowala, wiceprezes Unii Miasteczek Polskich, członek Zespołu ds. Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego podczas prezentacji (*Podatki i opłaty lokalne...*, 2022).

ków. W efekcie ich udział we wpływach podatkowych często znacznie przekracza udział w wydatkach na usługi publiczne (Kitchen i Slack, 1993; Oakland i Testa, 1995). Jednocześnie przedsiębiorcy są ogólnie bardziej mobilni niż mieszkańcy. Znaczna różnica w zobowiązaniach przejawiająca się dużym obciążeniem tych pierwszych sprawia, że preferowaną formą zagospodarowania będzie budownictwo mieszkalne, co może ograniczyć rozwój niektórych branż (Maurer i Paugam, 2000). A ostatecznie podatek ten i tak zostaje przerzucony na klienta, co może stymulować wzrost cen.

3.1.2.1. Wariant 1 (podstawowy) – powiązanie wysokości stawek dla budynków mieszkalnych z wysokością stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej

Celem tego wariantu jest zmniejszenie dysproporcji między wielkością dochodów realizowanych w wyniku opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych. Stawki dla nieruchomości mieszkaniowych (zarówno budynków, jak i gruntów) mogłyby być podwyższone – w przypadku budynków mieszkalnych nawet do wysokości 20-50% poziomu stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wysokość stawek została ustalona na potrzeby obliczeń oraz wnioskowania z symulacji komputerowych i nie powinna być traktowana w kategoriach rekomendacji. Ponadto warta rozważenia jest likwidacja stawek preferencyjnych i zrównanie pod względem podatkowym większości nieruchomości budynkowych. Można mieć bowiem wątpliwości, czy uzasadnione jest dalsze utrzymywanie zdecydowanie niższych stawek maksymalnych dla budynków zajętych z przeznaczeniem na obrót materiałem siewnym oraz związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Obecnie z tej preferencyjnej stawki korzystają wszystkie takie podmioty, również będące w dobrej sytuacji ekonomiczno-financej (np. dochodowe prywatne kliniki). Kolejną proponowaną zmianą w tym obszarze jest zrównanie poziomu stawek dla gruntów pozostałych (w tym mieszkaniowych) ze stawkami dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Z literatury przedmiotu wynika, że to podatek od nieruchomości mieszkaniowych jest dobrym podatkiem dla samorządu, zarówno w teorii, jak i w praktyce. To właśnie ten podatek powinien być ważnym instrumentem lokalnej autonomii. Kolejną jego cechą charakterystyczną jest to, że jest wysoce dostrzegalny. Lokalne usługi publiczne powinny być finansowane właśnie z podatku od nieruchomości – najważniejszego podatku lokalnego. Dla mieszkańców ważne są przecież zakres i jakość lokalnych usług publicznych, a korzyści z nich płynące są kapitalizowane w wartości nieruchomości.

Wydaje się zatem, że tak wyraźne uprzywilejowanie podatników – posiadaczy nieruchomości mieszkaniowych – jest trudne do zaakceptowania, powoduje bowiem zmniejszenie poczucia społecznej sprawiedliwości. Należy ponadto zauważyć, że nierzadko koszty oszacowania wielkości podatku i jego poboru, zwłaszcza

w przypadku niedużych nieruchomości, są nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do samego podatku od nieruchomości. Także opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszone przez gospodarstwa domowe są zdecydowanie wyższe od kwoty podatku pobieranego od powierzchni nieruchomości mieszkaniowej. Podatek od nieruchomości, co podkreślane jest w literaturze przedmiotu, powinien przynosić takie dochody, które pozwolą jednostkom lokalnym na dostarczenie usług publicznych na odpowiednim poziomie.

Pojawia się jednak wątpliwość, czy skala zaproponowanego wzrostu podatku, przede wszystkim od nieruchomości mieszkaniowych, a tym samym wzrostu obciążeń podatkowych gospodarstw domowych, byłaby możliwa do zaakceptowania. Z jednej strony, społeczność lokalna w większym stopniu odczuwałaby, że płacony podatek od nieruchomości zasila budżet gminy. Z drugiej zaś – przy silnym wzroście fiskalizmu (będącym skutkiem płaconych podatków, także dochodowych) nie można wykluczyć zwiększenia zakłóceń wywołanych przez podatki w gospodarce. Należy jednak przypomnieć, iż głównym celem proponowanego wariantu nie jest nadmierna dolegliwość fiskalna, ale zmiana struktury opodatkowania. Nie ma wątpliwości – co już podkreślano – że obecne stawki podatku od nieruchomości mieszkalnych są symboliczne. Bardzo niskie stawki dotyczące tych nieruchomości nie pozwalają na wykorzystywanie podatku od nieruchomości jako skutecznego narzędzia w kontekście stabilnej podstawy systemu finansów gmin oraz prowadzonej przez gminy polityki przestrzennej, rozwojowej (polityki racjonalnego gospodarowania przestrzenią, kreowania stabilnego rynku nieruchomości).

Z kolei stawki dla nieruchomości (budynków) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej powinny pozostać na dotychczasowym poziomie bądź zostać obniżone. Praktyka pokazuje jednak, że stawki te są w zasadzie akceptowane przez podatników, stąd ich obniżanie nie jest niezbędne.

Nawiązując do literatury dotyczącej teorii optymalnego opodatkowania, można wskazać argumenty dla rekomendacji i tych założeń prezentowanego wariantu. Otóż podatek od nieruchomości komercyjnych (gospodarczych) to przykład podatku nakładanego na czynniki wytwórcze, prowadzącego do różnych zakłóceń. Skala tych zakłóceń zależy od tego, jak mobilne są czynniki wytwórcze. Wysoka skala opodatkowania hamuje w przedsiębiorstwie procesy inwestycyjno-modernizacyjne. Można nawet mówić o antyefektywnościowym działaniu opodatkowania majątku nieruchomego. Nie należy pomijać faktu, iż podatki od majątku nieruchomego także wyznaczają zakres i możliwości samofinansowania przedsiębiorstw. Przejawia się to w postaci efektów bezpośrednich, czyli we wpływie na obniżenie zysku brutto (podatek od nieruchomości obciąża koszty prowadzonej działalności), oraz efektów pośrednich, oznaczających ich wpływ na zmniejszenie podstawy opodatkowania w podatkach dochodowych (podatek od nieruchomości stanowi koszt podatkowy). Korzyści z tytułu obniżenia podatku dochodowego nie rekompensują jednak w pełni zmniejszenia zysku przedsiębiorstw w związku z obciążeniem podatkiem od nieruchomości. Uwzględnienie podatku od nieruchomości w bilansie

podatkowym przedsiębiorstwa powoduje bowiem tylko częściowe zrekompensovanie skutków obciążenia nimi bieżących kosztów działalności.

Ostatnim elementem omawianego wariantu jest przyjęcie założenia opodatkowania działek rolnych w miastach w wysokości stawki przewidzianej dla gruntów pozostałych. Można rozważyć również rozszerzenie zarysowanej koncepcji i uwzględnienie w niej gruntów sklasyfikowanych jako lasy (a także nieużytków, użytków ekologicznych i gruntów zadrzewionych i zakrzewionych), które obecnie są zwolnione z podatku od nieruchomości, chyba że zajęte są na prowadzenie działalności gospodarczej.

Koncepcję opodatkowania działek rolnych w miastach można uzasadnić tym, że:

- 1) użytki rolne położone w granicach miast tracą charakter rolny i powinny podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości;
- 2) realizacja postulatu sprawiedliwości podatkowej w podatku od nieruchomości wymaga jednakowego podatkowo traktowania poszczególnych gruntów;
- 3) możliwa jest poprawa efektywności wykorzystania nieruchomości gruntowej (większe możliwości wpływania na racjonalne przekształcenia w strukturze przestrzennej miast).

3.1.2.2. Wariant 2 (ekspansywny) – wprowadzenie przez ustawodawcę stawek referencyjnych z możliwością ich autonomicznego podwyższania lub obniżania przez gminy

Istotą tego wariantu byłoby przyjęcie zamiast stawek maksymalnych tzw. stawek referencyjnych. Gminy mogłyby je następnie podwyższać lub obniżać (mechanizm $\pm 50\%$, ewentualnie $\pm 99\%$). W przypadku braku aktywności gminy obowiązywałyby stawki referencyjne. Otwarta pozostaje kwestia powiązania aktywności gmin w zakresie polityki podatkowej z systemem korekcyjno-wyrównawczym. Kluczowa jest także wysokość stawek referencyjnych względem dotychczasowych stawek maksymalnych. Do rozważenia byłoby ewentualne zróżnicowanie ustawowych stawek referencyjnych ze względu na różny poziom zamożności gmin i ich mieszkańców. Wykorzystywany mógłby być płacony przez mieszkańców podatek dochodowy.

Obecnie zakres „wideltek” ustanawianych przez rady gmin stawek podatkowych jest następujący: z jednej strony, stawki nie mogą przekraczać stawek maksymalnych, z drugiej zaś – nie można uchwalić stawki „zerowej”. Należy również podkreślić, iż obecny system korekcyjno-wyrównawczy nie skłania raczej gmin do aktywnej polityki podatkowej. Proponowane w tym wariantcie rozwiązanie pozwoli zatem zwiększyć zakres realnego władztwa podatkowego. Ponadto ustawowe uregulowanie stawek referencyjnych z mechanizmem zwiększającym lub obniżającym stawki podatkowe przez rady gmin umożliwi władzom lokalnym wprowadzenie na swoich terenach obciążeń podatkowych dostosowanych do sytuacji społeczno-gospodarczej.

3.1.2.3. Wariant 3 (radikalny) – wpływający na zakres polityki podatkowej gmin

W ramach tego wariantu rady gmin mogłyby w każdym roku podejmować uchwały o zwiększeniu bądź zmniejszeniu stawek podatkowych, ale w ustalonych granicach. Punktem wyjścia byłaby przyjęta przez ustawodawcę początkowa stawka referencyjna. W kolejnych latach gminy mogłyby ją podwyższać bądź obniżyć, ale o ustalony procent, np. maksymalnie $\pm 25\%$ w stosunku do uchwalonych stawek z roku ubiegłego. Mechanizm ten dodatkowo musiałby uwzględniać korektę inflacyjną. Wariant ten jednak w porównaniu z pozostałymi jest nadmiernie skomplikowany. Podwyższanie stawek referencyjnych i jednoczesna ich waloryzacja o wskaźnik inflacji może bowiem przy podejmowaniu uchwał w sprawie stawek podatkowych prowadzić do zamieszania, przede wszystkim w małych gminach. Już teraz mają one z tym problemy, zwłaszcza jeżeli próbują różnicować stawki. Ten wariant może zatem spowodować dużą liczbę błędów legislacyjnych.

Argumentami przemawiającymi za proponowanym wariantem są m.in.:

- 1) możliwość prowadzenia przez gminy bardziej odpowiedzialnej, zrównoważonej polityki podatkowej,
- 2) zwiększona odpowiedzialność za sytuację finansową zarządzanej przez siebie wspólnoty samorządowej,
- 3) zwiększenie roli i poszczególnych motywów lokalnej polityki podatkowej,
- 4) wpływ na lokalną konkurencję podatkową.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zmiany zaproponowane w tym wariantcie poszerzają zakres autonomii podatkowej samorządów gminnych. Rezygnacja z maksymalnych stawek i przyjęcie w ich miejsce stawek referencyjnych, które gminy mogą zmieniać w kolejnych latach, to nowa jakość w zakresie samodzielności finansowej jednostek lokalnych. Ograniczono jednak pełną swobodę ustalania stawek podatkowych przez samorządy gminne, proponując mechanizm $\pm 25\%$ w stosunku do uchwalonych stawek z roku ubiegłego. Wydaje się, że mimo proponowanych granic autonomii władz samorządowych, w wyniku wdrożenia tego wariantu bardzo prawdopodobna będzie większa konkurencja podatkowa między poszczególnymi samorządami. Ze względu na tę niejednoznaczną ocenę skutków konkurencji podatkowej przyjęto rozwiązanie w pewnym stopniu ograniczające swobodę ustalania stawek podatkowych.

3.1.2.4. Wariant 4 (techniczny) – zmiana zasad waloryzacji górnych stawek podatkowych

W wariantcie tym, w przeciwieństwie do pozostałych, nacisk położono na aspekty czysto techniczne. Możliwe do rozważenia mogłyby być inne makroekonomiczne wskaźniki wykorzystywane w kolejnych latach do waloryzacji górnych stawek podatkowych.

Przyjęcie powierzchniowej podstawy opodatkowania wymusza konieczność wprowadzenia mechanizmu waloryzującego w konstrukcji stawek podatkowych.

Obecny mechanizm waloryzacji górnych stawek podatkowych (zgodny ze stopą tzw. półrocznej inflacji) nie zawsze jest oceniany jako skuteczny i łatwy sposób zwiększania wpływów podatkowych. Opiera się on bowiem na danych historycznych, skutkiem czego wzrost stawek podatkowych na dany rok jest opóźniony w stosunku do wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Problem ten może rozwiązać prognozowana na dany rok inflacja. Mogą pojawić się jednak wątpliwości związane z błędnymi założeniami co do prognoz inflacji. W przypadku rozbieżności pomiędzy prognozowaną a rzeczywistą inflacją należałoby zatem zaproponować odpowiedni mechanizm równoważący (transfer), np. kwotę równoważącą mniejsze dochody z podatku od nieruchomości, co nie jest jednak bezproblemowym rozwiązaniem. Należy zauważyć, że obecne i proponowane tu rozwiązania obarczone są istotnym mankamentem. Otóż stosowanie jawnego, w czystej postaci mechanizmu zapobiegającego spadkowi realnego obciążenia podatkiem od powierzchni w wyniku procesów inflacyjnych postrzegane jest przez podatników jako wzrost ciężarów podatkowych.

Stąd możliwe do rozważenia są inne wskaźniki, a mianowicie zmiany w wysokości:

- 1) minimalnego wynagrodzenia (minimalnej stawki godzinowej),
- 2) przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej,
- 3) produktu krajowego brutto,
- 4) koniunktury w budownictwie,
- 5) ceny 1 m² budynku mieszkalnego.

Minimalne wynagrodzenie⁵ to jeden z podstawowych instrumentów stosowanych w polityce społeczno-gospodarczej kraju. Spełnia on dwa podstawowe zadania: zapewnia prawną ochronę poziomu wynagrodzenia pracowników oraz wpływa na funkcjonowanie rynku pracy. Wynagrodzenie minimalne odgrywa zatem dużą rolę w ograniczaniu ubóstwa i zmniejszaniu nierówności dochodowych oraz chroni pracowników przed wykonywaniem pracy po niższych stawkach. W Polsce na terenie całego kraju obowiązuje jedna stawka wynagrodzenia minimalnego. W przypadku jednak podjęcia działań na rzecz wprowadzenia regionalizacji płacy minimalnej wykorzystanie tego parametru zbliżyłoby kraj do koncepcji „stref opodatkowania”.

Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej to również jeden z podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Wykorzystywany jest przy tworzeniu projektu budżetu państwa, ma także wpływ na wysokość różnych świadczeń i opłat.

Rynek nieruchomości jest silnie skorelowany z tempem wzrostu gospodarczego kraju, stąd propozycja zmian w PKB. Natomiast takie wskaźniki, jak: koniunktura w budownictwie oraz ceny 1 m² budynku mieszkalnego, należą do grupy

⁵ W 2023 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wzrosło dwukrotnie: od 1 stycznia i od 1 lipca. W przedstawionej tu koncepcji przyjęto, jak to było do końca 2022 r., jednokrotną zmianę parametru.

czynników ogólnogospodarczych charakteryzujących rynek nieruchomości. Należałoby jednak rozstrzygnąć, kto ustalałby i w jakiej formie proponowane wskaźniki. Obecnie waloryzacji stawek dokonuje Minister Finansów w drodze obwieszczenia na podstawie art. 20 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W przypadku zaproponowanych wskaźników ingerencja na poziomie ministerialnym nie byłaby już niezbędna.

3.1.3. Symulacja skutków proponowanych rozwiązań

W monografii zaprezentowano symulację możliwych skutków finansowych dla wariantów I, III i IV. Przyjęcie zaproponowanych we wskazanych wariantach rozwiązań przyniosłoby różne konsekwencje dla budżetów gmin. Dokładne wyznaczenie skali potencjalnych zmian nie jest jednak możliwe, nie wiadomo bowiem, jakie ostateczne decyzje dotyczące wysokości stawek podatkowych podjęłyby rady gmin. Wysokość przyszłych wpływów uzależniona jest również od powierzchni budynków, a ta w przypadku nowych inwestycji w kolejnych latach się zmienia. Cykliczność jest strukturalną cechą rynku nieruchomości. W zaprezentowanych symulacjach tego czynnika nie uwzględniono.

Punktem wyjścia do symulacji dla poszczególnych grup samorządów gminnych jest analiza i ocena znaczenia fiskalnego poszczególnych kategorii nieruchomości. Wykorzystano dane pozyskane z części A i B *Sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego*⁶ (Sprawozdanie SP-1) za lata 2018-2022 (tab. 3.2).

W strukturze podatku od nieruchomości zdecydowanie dominują wpływy z opodatkowania nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – średnio w badanym okresie stanowiły one aż 84,16% wpływów, podczas gdy pozostałe przedmioty opodatkowania (w tym nieruchomości mieszkalne) dostarczają średnio jedynie 15,84% wpływów. Spośród wszystkich kategorii nieruchomości największą finansową rolę odgrywają budynki (średnio 48,5%) i budowle (średnio 33,2%). Wpływy z opodatkowania gruntów stanowią pozostałą część – średnio 18,3%. Opierając się na analizie danych, można zaobserwować nieco odmienną strukturę dochodów z podatku od nieruchomości w zależności od kategorii gmin. Podobny rozkład, z przewagą wpływów z opodatkowania budynków i budowli oraz najniższym udziałem wpływów z opodatkowania gruntów, występuje w gminach typu miejskiego i miejsko-wiejskiego. W miastach na prawach powiatu i gminach miejskich wpływy z opodatkowania budynków przekraczają połowę wpływów ogółem z podatku (odpowiednio średnio: 54,0 oraz 56,5%), z widocznym trendem wzrostowym w ostatnich latach. Nieco odmienną strukturę dochodów z podatku należy odnotować w przypadku gmin wiejskich. W ich

⁶ W przypadku podatku od nieruchomości są to dane o wysokości stawek podatku określonych uchwałami rad gmin i przyjmowanych dla potrzeb wymiaru podatku oraz dane o podstawach opodatkowania i podstawach opodatkowania zwolnionych z podatku na mocy uchwał rad gmin.

Tabela 3.2. Struktura wpływów z podatku od nieruchomości w latach 2018-2022

Przedmiot	Jednostka	2018	2019	2020	2021	2022
1	2	3	4	5	6	7
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	miasta na prawach powiatu	8,12	7,97	7,87	7,81	8,04
	gminy miejskie	10,07	9,94	9,86	9,72	11,94
	gminy miejsko-wiejskie	12,52	12,15	12,08	11,89	11,89
	gminy wiejskie	13,40	13,14	12,99	12,98	12,91
	ogółem	10,66	10,41	10,33	10,26	10,92
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	miasta na prawach powiatu	0	0	0	0	0
	gminy miejskie	0	0	0	0	0,02
	gminy miejsko-wiejskie	0	0	0	0	0,01
	gminy wiejskie	0	0	0	0	0,03
	ogółem	0	0	0	0	0,01
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	miasta na prawach powiatu	5,02	4,88	4,93	4,91	4,94
	gminy miejskie	6,84	6,77	7,08	7,09	10,84
	gminy miejsko-wiejskie	8,95	8,60	9,18	9,01	9,25
	gminy wiejskie	10,14	10,61	11,05	11,17	11,61
	ogółem	7,39	7,33	7,66	7,66	8,87
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	miasta na prawach powiatu	0	0	0	0	0
	gminy miejskie	0	0	0	0	0
	gminy miejsko-wiejskie	0	0	0	0	0
	gminy wiejskie	0	0	0	0	0
	ogółem	0	0	0	0	0
Budynki lub ich części – mieszkalne	miasta na prawach powiatu	3,11	3,07	3,10	3,07	3,11
	gminy miejskie	3,09	3,12	3,21	3,19	4,06
	gminy miejsko-wiejskie	3,12	3,18	3,24	3,20	3,22
	gminy wiejskie	3,46	3,59	3,66	3,64	3,51
	ogółem	3,19	3,22	3,28	3,25	3,50
Budynki lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	miasta na prawach powiatu	44,47	46,36	45,90	45,88	46,13
	gminy miejskie	45,95	46,02	45,85	45,53	53,14
	gminy miejsko-wiejskie	34,90	36,15	35,99	36,03	35,98
	gminy wiejskie	26,88	27,58	27,51	27,54	28,98
	ogółem	38,48	39,74	39,40	39,29	42,87

Tabela 3.2, cd.

1	2	3	4	5	6	7
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	miasta na prawach powiatu	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
	gminy miejskie	0,07	0,06	0,06	0,06	0,18
	gminy miejsko-wiejskie	0,07	0,08	0,07	0,08	0,07
	gminy wiejskie	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
	ogółem	0,04	0,04	0,04	0,04	0,08
Budynki lub ich części – zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	miasta na prawach powiatu	0,49	0,47	0,47	0,48	0,48
	gminy miejskie	0,65	0,66	0,64	0,63	0,84
	gminy miejsko-wiejskie	0,34	0,34	0,34	0,45	0,32
	gminy wiejskie	0,14	0,15	0,15	0,15	0,14
	ogółem	0,40	0,40	0,39	0,42	0,49
Pozostałe budynki lub ich części, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	miasta na prawach powiatu	4,08	3,83	3,88	3,75	3,80
	gminy miejskie	4,79	4,67	4,70	4,80	6,52
	gminy miejsko-wiejskie	5,42	5,34	5,37	5,32	5,28
	gminy wiejskie	5,18	5,25	5,33	5,23	5,04
	ogółem	4,76	4,64	4,69	4,63	5,15
Budowle	miasta na prawach powiatu	34,69	33,41	33,83	34,09	33,50
	gminy miejskie	28,55	28,78	28,60	28,98	12,45
	gminy miejsko-wiejskie	34,68	34,15	33,72	34,02	33,98
	gminy wiejskie	40,74	39,63	39,27	39,24	37,74
	ogółem	35,08	34,23	34,20	34,44	28,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań SP-1.

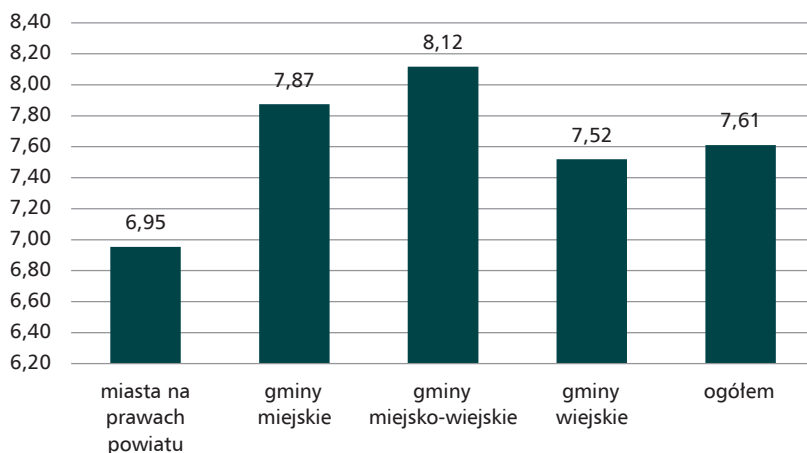
strukturze dominują wpływy z opodatkowania budowli – średnio nieco ponad 39% wpływów ogółem. Wpływy z opodatkowania budynków wynoszą średnio 37% – w porównaniu z innymi typami gmin jest to najniższy udział. Z kolei wpływy z opodatkowania gruntów stanowią średnio 24% – w porównaniu z innymi typami gmin jest to najwyższy udział.

Z danych zawartych w Sprawozdaniu SP-1 za 2021 r. wynika, że w strukturze powierzchni gruntów dominują grunty pozostałe. Stanowią one 63% powierzchni ogółem wszystkich gruntów. Z kolei grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej stanowią 37% powierzchni opodatkowanych podatkiem od nieruchomości. Jeżeli chodzi o strukturę powierzchni budynków opodatkowanych podatkiem od nieruchomości, dominują budynki mieszkalne. Ich powierzchnia stanowi 64% powierzchni budynków ogółem (razem z budynkami pozostałymi jest to 74%). Pozostałe 26% powierzchni przypada na wszystkie budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Odmienność struktury wpływów podatko-

wych od struktur powierzchni gruntów i budynków jest konsekwencją znacznych różnic w wysokości stawek podatku odnoszących się do poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania.

3.1.3.1. Wariant podstawowy

W wariantcie podstawowym założono przyjęcie stawki podatku dla określonych poniżej kategorii nieruchomości w wysokości określonego procenta stawki podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wybrane kategorie nieruchomości obejmują: budynki mieszkalne, budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym, budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń oraz budynki pozostałe (w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego).



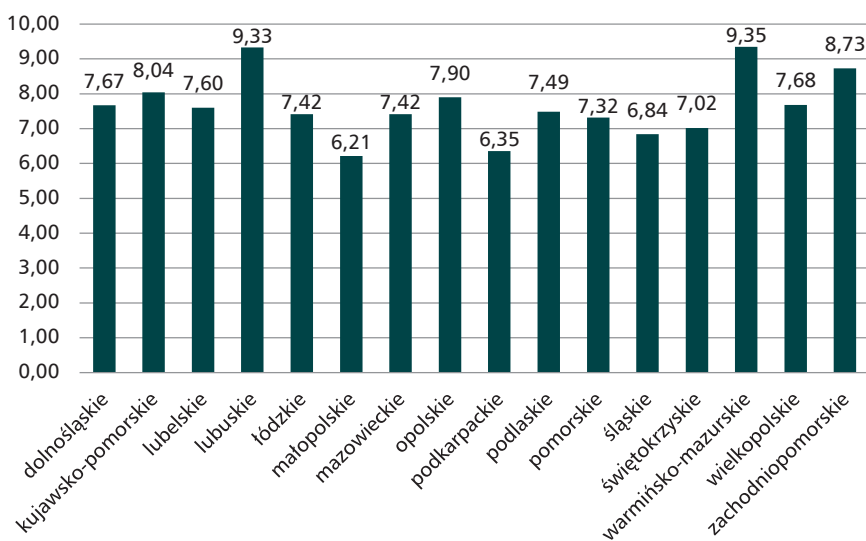
Rys. 3.1. Porównanie wielkości stawek podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w %), które należałoby przyjąć, by szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w danej jednostce samorządowej były równe wpływom przy obowiązujących stawkach w roku 2022

Źródło: obliczenia własne.

Na rysunku 3.1 przedstawiono, jaki należałoby przyjąć procent stawki podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej dla określonych kategorii nieruchomości, by szacowane wpływy z podatku od nieruchomości były równe wpływom przy aktualnie obowiązujących stawkach podatkowych. Dla gmin ogółem zrównoważenie proponowanego podejścia z obowiązującym wymaga stawki podatku na poziomie 7,61%. W przypadku przyjęcia stawki podatku w wybranych kategoriach na poziomie wyższym wpływy dla gmin ogółem powinny średnio wzrosnąć. Dla miast na prawach powiatu zrównoważenie podejścia propo-

nowanego z obowiązującym wymaga stawki podatku na poziomie zaledwie 6,95%, ale dla gmin miejsko-wiejskich już 8,12%. Wysokość przyjętej stawki uzależniona jest zatem od rodzaju gminy.

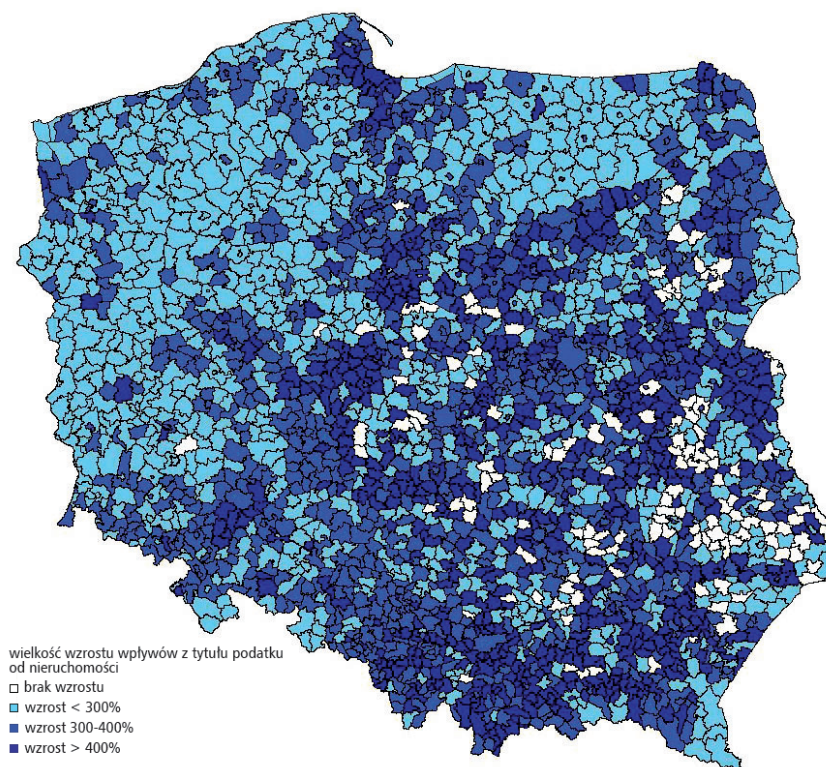
Na rysunku 3.2 z kolei zaprezentowano wyniki analogicznych wyliczeń, ale z podziałem na województwa. Już przy poziomie niespełna 10-procentowej stawki podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej szacowane wpływy z podatku od nieruchomości wzrosną względem wpływów opartych na aktualnie obowiązujących stawkach. Najwyższy poziom przyjętych stawek można przypisać gminom z województw warmińsko-mazurskiego oraz lubuskiego. Najniższy natomiast gminom z województw małopolskiego oraz podkarpackiego.



Rys. 3.2. Porównanie wielkości stawek podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w %), które należałoby przyjąć, by szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w danym województwie były równe wpływom przy obowiązujących stawkach w roku 2022

Źródło: obliczenia własne.

Na rysunku 3.3 przedstawiony został rozkład gmin w zależności od wielkości szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego, przy przyjęciu stawki podatku w wybranych w kategoriach nieruchomości w wysokości 25% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dla nieco ponad 5% gmin przy założonym procencie w wysokości 25 wysokość wpływów nie zmieniłaby się lub nawet spadła. Dla pozostałych 95% gmin szacuje się wzrost wpływów z podatku od nieruchomości w stosunku do aktualnie stosowanych stawek w wysokości do nawet 3200%. Ponad trzy czwarte gmin przy takich założeniach wariantu podstawowego zanotowałyby wzrost wpływów w wysokości od 200 do 500%. Szczegółowe zestawienie przedstawione zostało w tab. 3.3.



Rys. 3.3. Szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego przy założeniu stawki podatku w wybranych kategoriach nieruchomości w wysokości 25% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022)

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3.3. Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego przy założeniu stawki podatku dla wybranych kategorii nieruchomości w wysokości 25% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022)

Stosunek wpływów prognozowanych do wpływów aktualnych	Liczba gmin	Odsetek gmin (%)
[0,53; 1]	125	5,05
(1; 2]	219	8,84
(2; 3]	710	28,68
(3; 4]	792	31,99
(3; 5]	387	15,63
(5; 6]	142	5,74
(6; 31,9]	101	4,08

Źródło: obliczenia własne.

W tabelach 3.4 i 3.5 zaprezentowano porównanie szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w przypadku przyjęcia dla gruntów pozostałych (w tym mieszkaniowych) stawki w wysokości określonego procenta (dla 50% i 100%) stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w odniesieniu do stanu aktualnego. W tej kategorii nieruchomości symulacje na poziomie niższym niż 50% stawki dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie mają uzasadnienia ze względu na obecną, zbliżoną relację tych stawek. Ustalenie stawki podatku na poziomie 50% stawki dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (tab. 3.4) spowodowałoby, że gminy z większości województw zanotowałyby wzrost wpływów z podatku od nieruchomości (do 156%), ale w niektórych przypadkach, np. dla miast na prawach powiatu w województwach dolnośląskim, pomorskim czy łódzkim, wpływy spadłyby o około 5%. Spadek o ok. 5% odnotowałyby także gminy miejskie w województwach: zachodniopomorskim i kujawsko-pomorskim. Pozostałe kategorie gmin z poszczególnych województw skorzystałyby przy tych założeniach.

Tabela 3.4. Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na jednostki samorządowe oraz województwa przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 50% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022, w %)

Województwo	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Dolnośląskie	95,4	97,6	100,4	97,3
Kujawsko-pomorskie	99,8	95,4	106,2	107,4
Lubelskie	103,7	118,6	132,1	112,3
Lubuskie	136,3	106,2	106,7	105,4
Łódzkie	95,8	110,6	125,7	118,9
Małopolskie	100,2	125,3	139,9	146,6
Mazowieckie	103,4	104,5	114,9	119,1
Opolskie	112,2	117,6	109,5	112,2
Podkarpackie	124,5	141,6	147,0	145,3
Podlaskie	98,8	123,6	114,1	103,3
Pomorskie	95,4	98,2	114,7	99,1
Śląskie	96,5	114,2	119,3	116,8
Świętokrzyskie	101,1	119,0	135,4	155,5
Warmińsko-mazurskie	102,8	114,2	98,9	103,1
Wielkopolskie	101,3	110,0	113,0	108,2
Zachodniopomorskie	96,3	94,6	92,8	101,9

Źródło: obliczenia własne.

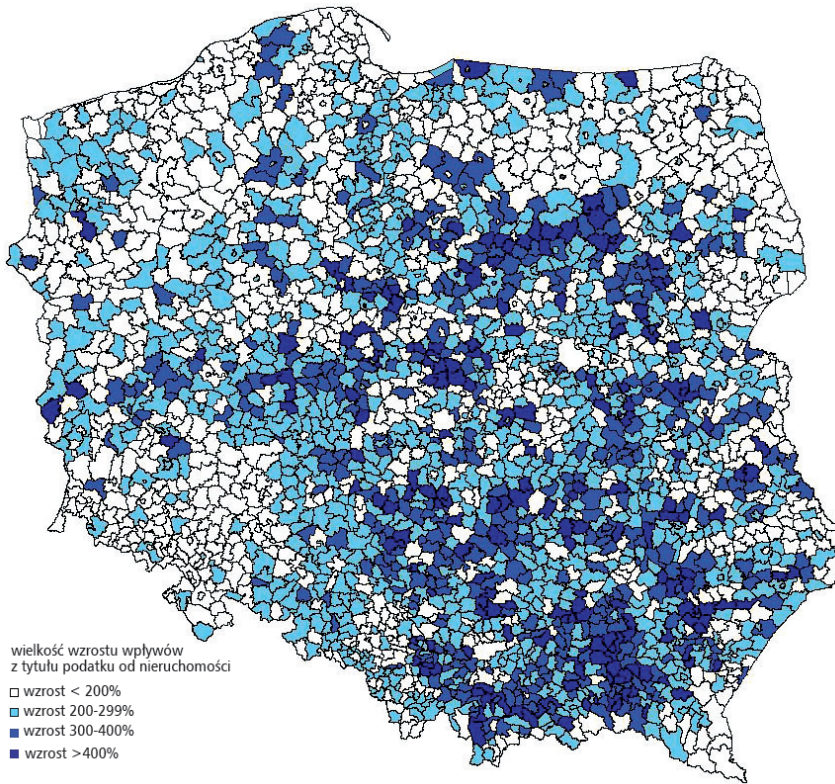
Z kolei z danych tab. 3.5 wynika, że w przypadku zrównania obu stawek – dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz gruntów pozostałych – gminy zyskają średnio od 185,6% (gminy miejsko-wiejskie w województwie zachodniopomorskim) do 311,0% (gminy wiejskie w województwie świętokrzyskim).

Tabela 3.5. Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na jednostki samorządowe oraz województwa przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 100% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022, w %)

Województwo	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Dolnośląskie	190,7	195,2	200,8	194,6
Kujawsko-pomorskie	199,6	190,8	212,4	214,9
Lubelskie	207,3	237,3	264,2	224,5
Lubuskie	272,5	212,4	213,5	210,8
Łódzkie	191,6	221,3	251,3	237,7
Małopolskie	200,4	250,6	279,8	293,3
Mazowieckie	206,7	209,1	229,9	238,1
Opolskie	224,4	235,3	219,0	224,5
Podkarpackie	248,9	283,1	294,0	290,6
Podlaskie	197,6	247,2	228,2	206,6
Pomorskie	190,7	196,4	229,4	198,1
Śląskie	193,1	228,4	238,6	233,5
Świętokrzyskie	202,2	238,0	270,7	311,0
Warmińsko-mazurskie	205,6	228,3	197,8	206,2
Wielkopolskie	202,6	219,9	225,9	216,4
Zachodniopomorskie	192,5	189,2	185,6	203,9

Źródło: obliczenia własne.

Na rysunku 3.4 przedstawiony został rozkład gmin w zależności od wielkości szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego, przy przyjęciu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 100% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przy takim założeniu w każdej z gmin odnotowano by wzrost wpływów z podatku od nieruchomości. Dla niespełna 40% gmin wysokość wpływów wzrosłaby co najwyżej dwukrotnie. Dla około 37% gmin szacuje się wzrost wpływów z podatku w stosunku do aktualnie stosowanych stawek w wysokości pomiędzy 200 a 300%, natomiast ok. 20% gmin zanotowałoby wzrost wpływów w wysokości od 300 do 500%. Szczegółowe zestawienie przedstawione zostało w tab. 3.6.



Rys. 3.4. Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 100% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022)

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3.6. Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 100% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022)

Stosunek wpływów prognozowanych do wpływów aktualnych	Liczba gmin	Odsetek gmin (%)
[0,17; 1,75]	93	3,76
(1,75; 2]	893	36,07
(2; 2,5]	549	22,17
(2,5; 3]	362	14,62
(3; 3,5]	249	10,06
(3,5; 4]	136	5,49
(4; 5]	108	4,36
(5; 20,6]	86	3,47

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3.7. Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w 2022 r. przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 75% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz stawki podatku dla wybranych kategorii nieruchomości w wysokości 25% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w %)

Przedmiot opodatkowania	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	6,06	4,71	6,14	6,81	7,20
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	0,01	0	0,01	0	0,01
Pozostałe grunty, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	2,65	1,45	2,78	3,10	3,79
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	0	0	0	0	0
Budynki lub ich części – mieszkalne	43,77	40,91	47,67	41,43	43,79
Budynki lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	23,79	27,05	27,33	20,60	16,17
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	0,07	0,01	0,16	0,06	0,03
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	1,03	1,13	1,62	0,64	0,25
Pozostałe budynki lub ich części, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	7,04	5,08	7,88	7,91	7,69
Budowle	15,59	19,65	6,40	19,46	21,06

Źródło: obliczenia własne.

Podsumowaniem symulacji w ramach wariantu podstawowego są dane zawarte w tab. 3.7. Przedstawiono w niej możliwy rozkład procentowy wpływów z podatku od nieruchomości przy zastosowaniu następujących możliwości korekty: stawki dla określonych kategorii nieruchomości budynkowych w wysokości 25%

stawki przewidzianej dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz stawki dla gruntów pozostałych w wysokości 75% stawki dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

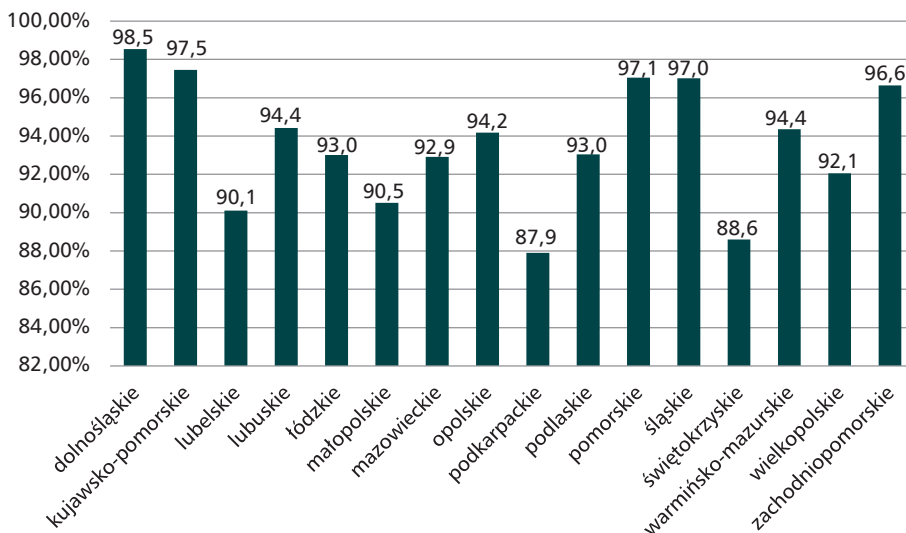
Z zaprezentowanych w tab. 3.7 danych wynika, że – w porównaniu z sytuacją wyjściową (zob. tab. 3.2) – dojdzie do istotnych zmian w strukturze wpływów z podatku od nieruchomości. Zwiększy się znaczenie nieruchomości niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, przede wszystkim budynków. W takiej sytuacji dominujące będą właśnie wpływy z opodatkowania budynków mieszkalnych (zdecydowanie ponad 40% wpływów z podatku od nieruchomości dla ogółu gmin i każdego typu gminy, dla gmin miejskich – nawet prawie 48%). Jednocześnie w strukturze wpływów z opodatkowania gruntów najbardziej istotne będą nadal wpływy z opodatkowania gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ale znaczenie ich, podobnie jak gruntów pozostałych, w porównaniu ze stanem wyjściowym się zmniejszy. Inne będzie również znaczenie fiskalne budowli: zaledwie 15,6-procentowy udział w strukturze wpływów oznacza spadek o ponad 100% w porównaniu z danymi wyjściowymi. Zmiana w strukturze wpływów z podatku od nieruchomości w dużym stopniu jest konsekwencją podwyższenia stawek dla tych kategorii nieruchomości, które mają największy udział w strukturze powierzchni budynków.

3.1.3.2. Wariant radykalny

Wariant radykalny zależy – w niezwykle trudnym do przewidzenia stopniu – od decyzji rad gmin w zakresie zakładanego władztwa podatkowego. W celu demonstracji elastyczności tego podejścia w kształtowaniu autonomicznej polityki gminnej w zakresie podatku od nieruchomości dla gmin z każdego z województw wskazano, jaki procent maksymalnych wpływów z podatku od nieruchomości uzyskano w kolejnych pięciu latach. Symulację oparto na założeniu, że dokładnie te same gminy udzielają zniżek (obniżki górnych stawek podatku od nieruchomości) w dokładnie takiej samej wysokości jak w roku 2022 (bez żadnych ograniczeń co do wielkości obniżek). Na rysunku 3.5 przedstawiono obraz sytuacji z roku 2022. Ze względu na obniżki górnych stawek podatkowych, największy ubytek we wpływach z podatku od nieruchomości mają gminy z województwa podkarpackiego (87,9% potencjalnych wpływów) oraz świętokrzyskiego (88,6% potencjalnych wpływów). Gdyby polityka gminna dotycząca obniżek górnych stawek podatkowych została zachowana w najbliższych 5 latach, to wpływy w stosunku do potencjalnych maksymalnych wpływów w roku 2022 systematycznie by malały.

Dokładne procentowe wartości zestawiono w tab. 3.8. W przypadku wskazanych województw po czterech latach zauważalny będzie duży poziom uszczerbku finansowego (poniżej 60% potencjalnych wpływów).

Procentowy udział wpływów z podatku od nieruchomości w roku 2026 w poszczególnych jednostkach lokalnych województw w relacji do wpływów w roku 2022 przy maksymalnych ustawowych stawkach, z założeniem stabilnej polityki



Rys. 3.5. Procentowy udział wpływów z podatku od nieruchomości w podziale na województwa w relacji do wpływów przy maksymalnych ustawowych stawkach (dane z roku 2022)

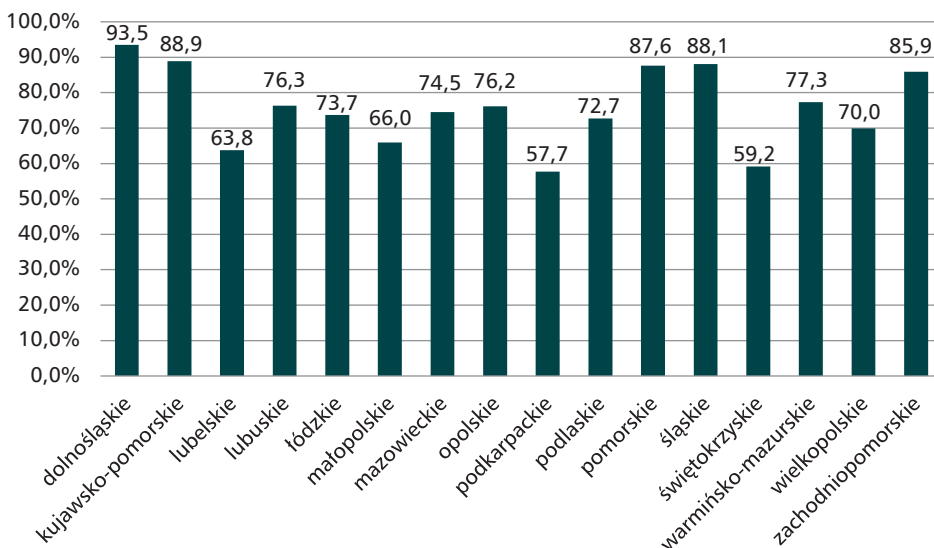
Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3.8. Procentowy udział wpływów z podatku od nieruchomości w latach 2022-2026 w podziale na województwa w relacji do wpływów w roku 2022 przy maksymalnych ustawowych stawkach, z założeniem stabilnej polityki gminnej w zakresie obniżek stawek

Województwo	2022	2023	2024	2025	2026
Dolnośląskie	98,54	97,17	95,88	94,67	93,53
Kujawsko-pomorskie	97,46	95,11	92,92	90,86	88,92
Lubelskie	90,11	81,84	74,85	68,89	63,76
Lubuskie	94,43	89,33	84,64	80,33	76,34
Łódzkie	93,01	87,05	81,94	77,53	73,69
Małopolskie	90,51	82,69	76,16	70,65	65,95
Mazowieckie	92,91	87,06	82,16	78,03	74,50
Opolskie	94,18	88,97	84,27	80,02	76,15
Podkarpackie	87,90	78,13	70,09	63,38	57,69
Podlaskie	93,04	86,97	81,64	76,92	72,71
Pomorskie	97,05	94,37	91,91	89,66	87,58
Śląskie	97,01	94,37	92,02	89,93	88,05
Świętokrzyskie	88,60	79,22	71,40	64,80	59,17
Warmińsko-mazurskie	94,36	89,37	84,93	80,93	77,33
Wielkopolskie	92,06	85,28	79,44	74,38	69,95
Zachodniopomorskie	96,64	93,59	90,82	88,28	85,94

Źródło: obliczenia własne.

gminnej w zakresie obniżek stawek w latach 2022-2026, przedstawiony został na rys. 3.6. Przy tych założeniach wpływy z podatku od nieruchomości w województwie podkarpackim z 87,9% potencjalnych wpływów w roku 2022 zmniejszyłyby się do zaledwie 57,7%, natomiast dla województwa świętokrzyskiego nastąpiłby spadek wpływów z 88,6% w roku 2022 do 59,2% w roku 2026. Także w gminach innych województw nowa relacja finansowych skutków obniżenia górnych stawek podatkowych do dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości znacznie się obniży (np. w województwach: lubelskim, małopolskim oraz wielkopolskim). Najmniejszy ubytek ma miejsce w gminach województwa dolnośląskiego, co wynika z niedużej aktywności jednostek lokalnych w stosowaniu tego instrumentu podatkowej.



Rys. 3.6. Procentowy udział wpływów z podatku od nieruchomości w roku 2026 w podziale na województwa w relacji do wpływów w roku 2022 przy maksymalnych ustawowych stawkach i założeniu stabilnej polityki gminnej w zakresie obniżek stawek w latach 2022-2026

Źródło: obliczenia własne.

W wariantcie radykalnym – co uwzględniono w założeniach – zarówno obniżki, jak i podwyżki stawek podatkowych mogą być uchwalane tylko w zadanym zakresie, np. od –25% do 25% w stosunku do stawki z poprzedniego roku. Oznacza to, że wszelkie zmiany stawek zachodzą stopniowo, a odwrócenie zmian może zająć gminom wiele lat. Stąd w tab. 3.9 przedstawiono liczbę lat niezbędną dla poszczególnych gmin do uzyskania maksymalnej stawki z roku 2022 przez uchwalanie najwyższych dopuszczalnych podwyżek stawek podatku od nieruchomości w wysokości 25% w stosunku do każdego poprzedzającego roku. Założono przy tym wyjściową sytuację na poziomie roku 2026 (z tab. 3.8). Na jednym biegunie

Tabela 3.9. Liczba gmin w podziale na województwa oraz lat niezbędnych do uzyskania maksymalnej stawki z roku 2022 w wyniku uchwalania maksymalnych 25-procentowych podwyżek stawek podatku od nieruchomości w kolejnych latach

Województwo	1 rok	2 lata	3 lata	4 lata	5 lat	6 lat	7 lat	8 lat	9 lat	≥10 lat
Dolnośląskie	133	28	8	–	–	–	–	–	–	–
Kujawsko-pomorskie	47	41	21	28	–	3	3	–	1	–
Lubelskie	34	36	52	39	23	17	5	4	2	1
Lubuskie	43	22	11	3	2	1	–	–	–	–
Łódzkie	34	40	37	24	24	9	6	2	–	1
Małopolskie	16	34	44	28	25	16	8	5	3	3
Mazowieckie	46	66	56	50	36	31	16	7	2	4
Opolskie	26	23	14	3	3	2	–	–	–	–
Podkarpackie	23	24	25	30	17	16	6	5	7	7
Podlaskie	56	29	17	7	3	2	1	2	1	–
Pomorskie	72	33	13	4	–	1	–	–	–	–
Śląskie	78	35	24	19	5	5	1	–	–	–
Świętokrzyskie	12	22	19	12	11	9	4	9	3	1
Warmińsko-mazurskie	59	26	20	6	2	2	1	–	–	–
Wielkopolskie	46	58	63	38	14	4	2	1	–	–
Zachodniopomorskie	71	24	12	2	2	2	–	–	–	–

Źródło: obliczenia własne.

znajdują się gminy z województwa dolnośląskiego – potrzeba zaledwie 3 lat, aby wszystkie gminy doszły do poziomu wykorzystywanego władztwa podatkowego z 2022 roku. Podobna sytuacja mogłaby wystąpić w przypadku gmin województw: lubuskiego, opolskiego, pomorskiego oraz zachodniopomorskiego – większość gmin potrzebowałaby także 3 lat. Na drugim biegunie znajdują się natomiast województwa: podkarpackie, mazowieckie oraz małopolskie, gdzie kilka gmin potrzebowałoby nawet 10 lat, aby skutki władztwa podatkowego były na poziomie stawek ustawowych z 2022 r.

3.1.3.3. Wariant techniczny

Przedstawiono symulację zmian wpływów z podatku od nieruchomości w dwóch wariantach zmian wyznaczania maksymalnej stawki podatków od nieruchomości. W pierwszym uwzględniono prognozowaną inflację na rok 2022 (wzrost inflacji w ujęciu średniorocznym o 3,3%)⁷. W tabeli 3.10 zaprezentowano porównanie szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości za rok 2022 pomiędzy sce-

⁷ Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem wynosi 103,3%. Ustawa budżetowa na rok 2022 (Ustawa Budżetowa na rok 2022, 2023).

nariuszem ze stawkami obowiązującymi w poszczególnych gminach w roku 2022 a scenariuszem z maksymalnymi stawkami z roku 2021 waloryzowanymi prognozowanym wskaźnikiem inflacji na rok 2022. Przy takich założeniach wszystkie województwa zanotowałyby wzrost wpływów od ok. 1% do nawet 24%. Jeżeli porównanie odnieść do maksymalnych stawek podatkowych obowiązujących w roku 2021, to średni wzrost byłby na poziomie ok. 2,5%. Zdecydowanie najmniejszy wzrost wpływów byłby dla miast na prawach powiatu, gdyż tam stosunkowo wiele jednostek samorządowych uchwała maksymalne ustawowe stawki.

Tabela 3.10. Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w roku 2022 w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na jednostki samorządowe oraz województwa przy założeniu wzrostu stawek podatkowych o prognozowany wskaźnik inflacji na rok 2022 (w %)

Województwo	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Dolnośląskie	102,4	104,6	105,1	104,5
Kujawsko-pomorskie	103,4	103,0	109,5	113,0
Lubelskie	108,7	113,1	117,1	118,6
Lubuskie	106,7	107,6	109,1	110,2
Łódzkie	102,5	109,5	116,5	114,6
Małopolskie	105,7	111,0	116,2	123,2
Mazowieckie	105,2	111,4	112,8	118,1
Opolskie	104,1	107,4	110,2	112,4
Podkarpackie	107,9	112,0	121,8	123,3
Podlaskie	105,9	114,7	112,3	112,1
Pomorskie	102,9	105,3	110,1	108,5
Śląskie	102,9	108,3	110,9	111,8
Świętokrzyskie	108,2	111,8	116,4	124,2
Warmińsko-mazurskie	104,0	108,6	109,9	110,0
Wielkopolskie	104,2	111,4	113,8	114,1
Zachodniopomorskie	103,7	103,7	107,7	108,6

Źródło: obliczenia własne.

W drugim z wariantów założono wzrost maksymalnych stawek podatkowych równy zmianie w wysokości minimalnej stawki godzinowej. W latach 2021 i 2022 stawki te wynosiły odpowiednio: 18,30 zł oraz 19,70 zł⁸. W tabeli 3.11 zaprezentowano porównanie szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości za rok 2022 pomiędzy scenariuszem ze stawkami obowiązującymi w poszczególnych gminach w roku 2022 a scenariuszem z maksymalnymi stawkami z roku 2021

⁸ W przypadku minimalnego wynagrodzenia były to wartości: odpowiednio 3010 zł oraz 2800 zł (a zatem wzrost obu wskaźników był podobny, wynoszący 7,5-7,6%) (*Wynagrodzenie minimalne*, 2023).

Tabela 3.11. Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w roku 2022 w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na jednostki samorządowe oraz województwa przy założeniu wzrostu stawek podatkowych o wskaźnik równy zmianie w wysokości minimalnej stawki godzinowej w latach 2021 i 2022 (w %)

Województwo	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Dolnośląskie	104,9	107,2	107,6	107,0
Kujawsko-pomorskie	105,9	105,5	112,1	115,8
Lubelskie	111,3	115,8	120,0	121,5
Lubuskie	109,3	110,2	111,8	112,8
Łódzkie	105,0	112,2	119,3	117,4
Małopolskie	108,3	113,7	119,0	126,2
Mazowieckie	107,8	114,1	115,5	121,0
Opolskie	106,6	110,0	112,9	115,2
Podkarpackie	110,5	114,7	124,7	126,3
Podlaskie	108,5	117,5	115,1	114,9
Pomorskie	105,4	107,8	112,8	111,2
Śląskie	105,4	110,9	113,6	114,5
Świętokrzyskie	110,9	114,5	119,3	127,2
Warmińsko-mazurskie	106,5	111,3	112,6	112,7
Wielkopolskie	106,7	114,1	116,6	116,9
Zachodniopomorskie	106,3	106,3	110,3	111,3

Źródło: obliczenia własne.

waloryzowanymi wzrostem wysokości minimalnej stawki godzinowej w latach 2021 i 2022. Przy takich założeniach wszystkie województwa zanotowałyby wzrost wpływów od ok. 5% do 27%. Średni wzrost wpływów wyniósłby niespełna 13%. Jeżeli porównanie odnieść do maksymalnych stawek podatkowych obowiązujących w roku 2021, to średni wzrost byłby na poziomie ok. 4,9%. Analogicznie jak w pierwszym wariantcie najmniejszy wzrost wpływów byłby dla miast na prawach powiatu – ze względu na niewielkie obniżki uchwalane przez te jednostki samorządowe.

3.2. Podatek od powierzchni nieruchomości – koncepcja podatku strefowego

3.2.1. Koncepcja strefowania podatkowego na poziomie podregionów

W przypadku podatków od nieruchomości bazujących na opodatkowaniu zależnym od powierzchni pojawia się problem braku związku między faktyczną wartością przedmiotu opodatkowania a ciężarem podatkowym ponoszonym przez

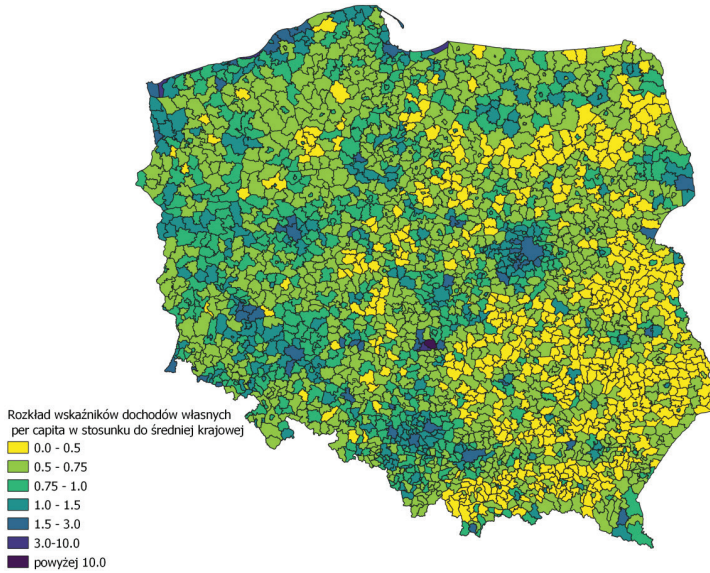
podatnika. Oznacza to, z jednej strony, brak możliwości poprawy wydajności tego podatku (zwiększenia dochodów w przypadku istotnego wzrostu wartości nieruchomości), z drugiej zaś – faktyczną rezygnację z określonej części dochodów własnych na skutek stosowania preferencji podatkowych. Stosowanie wspomnianych preferencji jest konsekwencją prowadzonych przez poszczególne samorządy polityk podatkowych, w dużej mierze związanych ze zdolnością płatniczą podatników oraz zróżnicowaną wartością przedmiotów opodatkowania. Ustalenie przez ustawodawcę jednolitych maksymalnych stawek podatkowych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i przerzucenie na władze lokalne odpowiedzialności finansowej za skutki stosowania większości preferencji podatkowych powoduje, iż obniżanie ciężarów podatkowych przez samorządy (m.in. przez stosowanie niższych stawek lub wprowadzanie ulg) wpływa negatywnie na wielkość ich łącznych dochodów budżetowych, nie jest bowiem rekompensowane w ramach mechanizmu uzupełniania dochodów z budżetu państwa. Należy zauważyć, iż w Polsce mamy do czynienia z istotnym zróżnicowaniem społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów i podregionów, co przekłada się, z jednej strony, na różnice w wydajności źródeł dochodów własnych gmin, a z drugiej – na zróżnicowanie odczuwanego przez podatników realnego ciężaru opodatkowania jednolitymi stawkami podatku od nieruchomości w poszczególnych regionach i podregionach. W konsekwencji sugerować to może potrzebę zróżnicowania stawek bazowych podatku od nieruchomości uwzględniającą wspomniane dysproporcje, co powinno przełożyć się na dostosowanie bazowych stawek podatkowych do zdolności płatniczej podatników w danym regionie, podregionie czy gminie. Jednocześnie należy podkreślić, iż takie rozwiązanie umożliwi lepsze dopasowanie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, który obecnie nie uwzględnia stosowanych przez gminy preferencji podatkowych jako mechanizmu dostosowywania wysokości podatku do zdolności płatniczej podatników z terenu danej gminy.

Głównym założeniem prezentowanej koncepcji „strefowania podatkowego” jest określenie ustawowe jedynie podstawowej dla całego kraju stawki referencyjnej (punktu odniesienia, analogicznie do proponowanego w punkcie 3.1.2 wprowadzenia stawki referencyjnej) dla danego typu nieruchomości i pozostawienie w dyspozycji władz lokalnych decyzji co do wysokości stawek podatkowych z przedziału minimum–maksimum dla danej kategorii gminy, przy założeniu, iż dla każdej gminy ustalona zostanie indywidualna stawka bazowa pozwalająca na określenie potencjalnych dochodów podatkowych danej gminy, służących m.in. za podstawę stosowania mechanizmu subwencyjnego. Poziom indywidualnej stawki bazowej w prezentowanym rozwiązaniu zależny jest od lokalizacji gminy oraz jej cech specyficznych związanych z możliwościami gromadzenia dochodów własnych.

Podstawowymi problemami związanymi z próbami różnicowania stawek podatkowych na poziomie gmin z uwzględnieniem cech lokalizacji gminy na terenie większej jednostki podziału administracyjnego lub statystycznego jest wybór poziomu grupowania jednostek terytorialnych (makroregiony, województwa, regio-

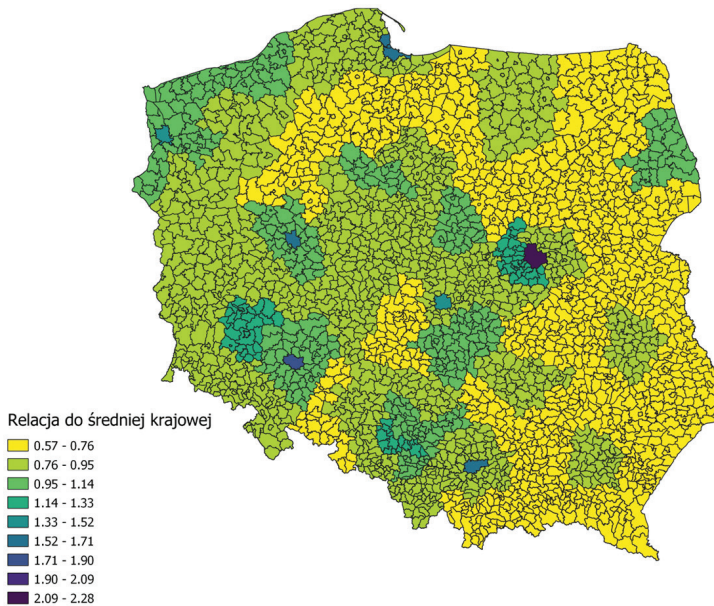
ny, podregiony, powiaty) oraz wybór kryterium oddającego zróżnicowanie. Wydaje się, iż najbardziej oczywisty w tej sytuacji jest wybór województw jako jednostek podziału administracyjnego w „naturalny sposób” odzwierciedlających zróżnicowanie przestrzenne. Należy jednak zauważyć, iż na terenie poszczególnych województw nadal mogą występować istotne różnice między gminami. Z kolei poziom powiatów może powodować zbyt dużą atomizację. Z tego względu w przedstawionym modelu do celów analizy możliwości strefowania stawek podatkowych jako jednostki odniesienia przyjęto podregiony zgodnie z klasyfikacją NUTS3 stosowaną przez m.in. GUS, co zapewnia względną homogeniczność zgrupowanych w ten sposób gmin. Jeżeli zaś chodzi o kryterium odzwierciedlające zróżnicowanie poszczególnych jednostek pod uwagę mogą być brane ogólnodostępne wskaźniki lub mierniki, takie jak na przykład PKB *per capita*, poziom średniego wynagrodzenia, dochody gmin ogółem *per capita*, dochody własne *per capita* czy inne wybrane dochody podatkowe. Niestety w zasadzie wszystkie z wymienionych odzwierciedlają jedynie pewną część obserwowanego zróżnicowania, zasadnym rozwiązaniem byłoby zatem skonstruowanie wskaźnika syntetycznego. Dodatkowo na poziomie gmin część z nich nie jest mierzona, co może powodować ograniczenia w tworzeniu takiego wskaźnika. Z tego względu do celów prezentacji koncepcji strefowania dalej w tekście przedstawiona została symulacja możliwych skutków wprowadzenia stref podatkowych w układzie podregionów oparta na średnich poziomach dochodów własnych *per capita* gmin w danym podregionie oraz na średnim poziomie dochodów własnych *per capita* gmin w Polsce z wykorzystaniem danych o dochodach własnych gmin z 2021 r. dostępnych w BDL GUS. Na rysunku 3.7 zaprezentowano kształtowanie się relacji dochodów własnych *per capita* w poszczególnych gminach do średniej dla kraju kwoty dochodów własnych gmin *per capita*.

Można zauważyć, że między poszczególnymi częściami Polski występują istotne różnice, a także widoczne są skupiska gmin o wyższym poziomie dochodów własnych niż w gminach sąsiadujących z nimi w danym regionie. Kolejne rysunki (3.8 i 3.9) obrazują rozkład średnich dochodów własnych *per capita* w 2021 roku w poszczególnych podregionach Polski oraz ich relację do dochodów własnych *per capita* dla wszystkich gmin Polski. Średnie dochody własne *per capita* gmin w Polsce w 2021 r. zgodnie z BDL GUS wynosiły 3479,21 zł. Można także zauważyć, iż istnieje duże zróżnicowanie między podregionami. Jedynie w 17 z 73 podregionów dochody własne na mieszkańca przekraczają średnią dla kraju, przy czym aż sześć z nich to podregiony-miasta (Warszawa, Poznań, Wrocław, Łódź, Kraków, Szczecin), a listę dużych miast uzupełnia podregion Trójmiasta. Najwyższe dochody własne *per capita* generuje Warszawa, a rozkład przestrzenny cechy odpowiada w dużym stopniu rozkładowi PKB *per capita* w podregionach. Potwierdza to także istotne zróżnicowanie wydajności źródeł dochodów własnych w poszczególnych podregionach (co było jedną z przesłanek zaproponowania modelu opartego na podregionach, a nie na regionach).



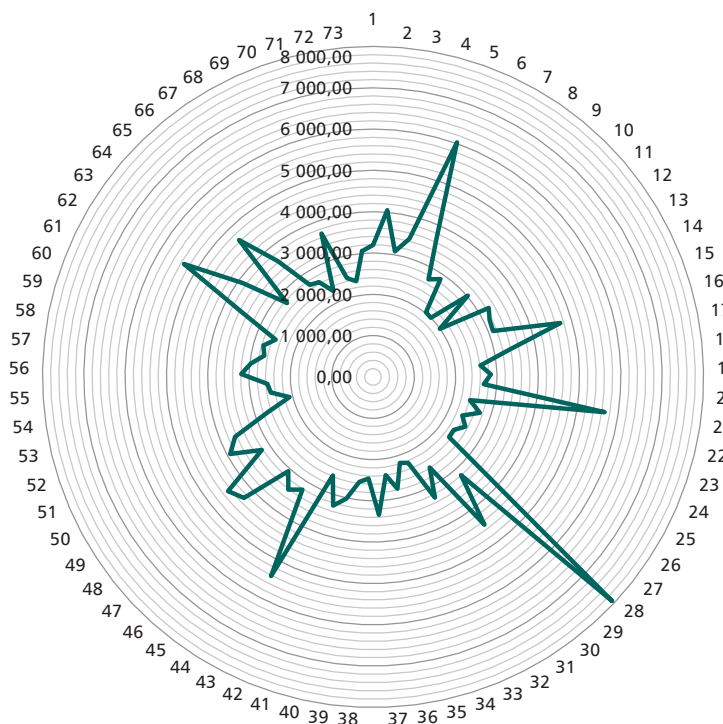
Rys. 3.7. Rozkład wskaźników dochodów własnych *per capita* w stosunku do średniej krajowej (dane za rok 2021)

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3.8. Poziom dochodów własnych *per capita* gmin w relacji do średniej krajowej (dane za rok 2021)

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3.9. Poziom średnich dochodów własnych *per capita* gmin w podregionach (dane za rok 2021)

Źródło: opracowanie własne.

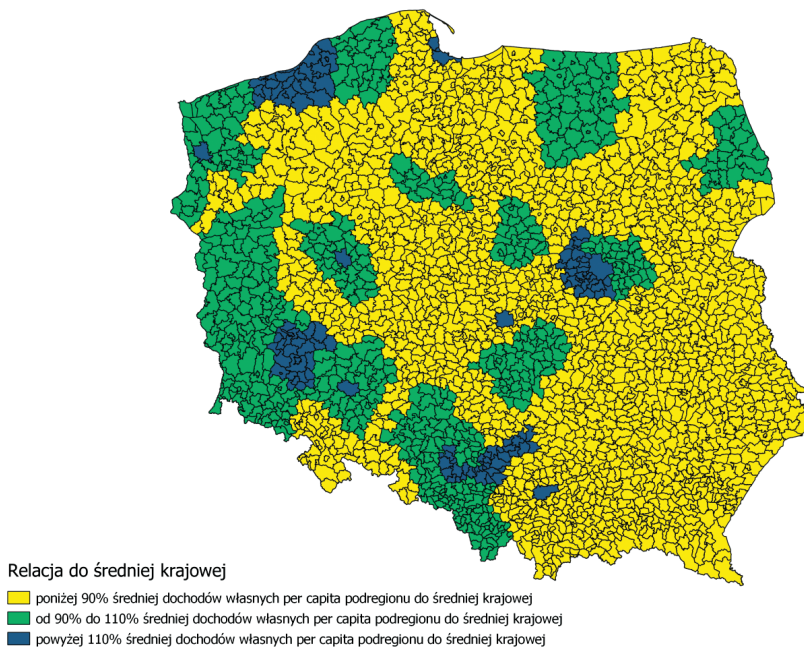
Zgodnie z założeniami modelu w celu kategoryzacji gmin oraz przypisania im ostatecznych przedziałów możliwych do stosowania stawek podatkowych zaproponowano następującą procedurę wyliczania indywidualnych stawek bazowych dla poszczególnych jednostek samorządowych.

Pierwszym etapem jest określenie dla każdego podregionu mnożnika odpowiadającego jego potencjałowi dochodowemu.

1. Dla każdego **podregionu** wartość **wskaźnika strefowego** na rok t (rok, na który gminy ustalają stawki) obliczana jest jako średnia arytmetyczna dochodów własnych *per capita* dla gmin z danego podregionu.
2. **Krajowy wskaźnik strefowy** na rok t obliczany jest jako średnia arytmetyczna dochodów własnych *per capita* dla gmin z całego kraju.
3. Jeśli wskaźnik strefowy danego podregionu:
 - a) jest mniejszy niż 90% **krajowego wskaźnika strefowego**, to mnożnik dla danego podregionu przyjmuje wartość 50% (typ 1. podregionu);
 - b) mieści się w przedziale od 90 do 110% krajowego wskaźnika strefowego, to mnożnik danego podregionu przyjmuje wartość 100% (typ 2. podregionu);

- c) jest większy niż 110% krajowego wskaźnika strefowego, to mnożnik podregionu przyjmuje wartość 150% (typ 3. podregionu).

Na rysunku 3.10 przedstawiono rozkład wskaźników strefowych podregionów wyliczonych na podstawie danych o dochodach własnych z 2021 r. (zgodnie z danymi BDL GUS).



Rys. 3.10. Symulowany poziom dochodów własnych *per capita* gmin w relacji do średniej krajowej (dane za rok 2021)

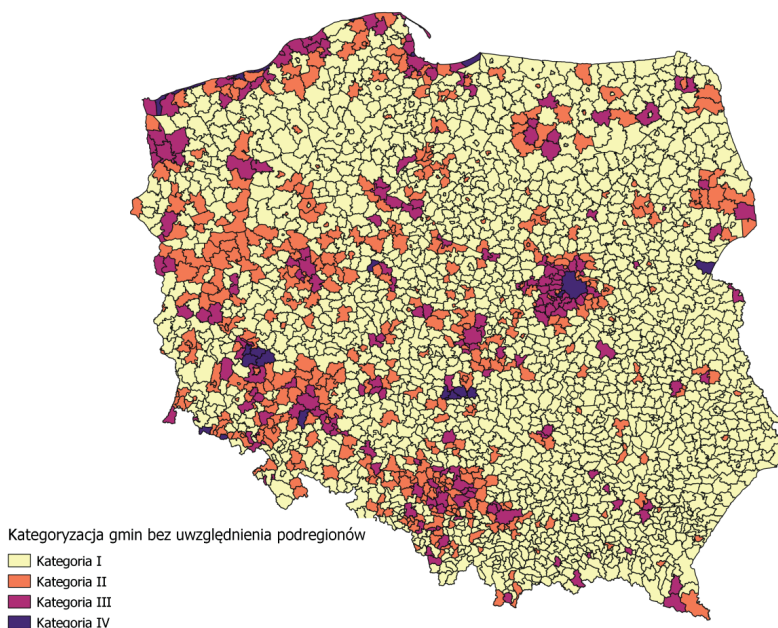
Źródło: opracowanie własne.

Jak można było przypuszczać, większość podregionów zakwalifikowano do grupy o najniższym poziomie wskaźnika. Oznacza to, iż w przypadku tych podregionów krajowa stawka referencyjna podatku będzie obniżona. Stwarza to możliwość stosowania w części gmin niższych stawek podatkowych jako podstawowych, według których wyliczane są dochody gminy w mechanizmie subwencyjnym. Jednak będzie to zależne nie tylko od typu podregionu, lecz również od porównania sytuacji danej gminy z sytuacją gmin w ramach danego podregionu. Jak można było zaobserwować na rysunku 3.7, na obszarze podregionu może bowiem także występować zróżnicowanie potencjałów dochodowych gmin. Różnice te ma uwzględniać kolejny etap ustalania indywidualnej stawki bazowej dla gminy polegający na analizie zróżnicowania dochodów własnych *per capita* gmin należących do danego podregionu. Oznacza to, iż analogicznie jak w przypadku podregionów:

- 1) każdej gminie nadawana jest kategoria – dokonuje się tego na podstawie porównania wskaźnika dochodów własnych *per capita* dla danej gminy ze średnim wskaźnikiem dochodów własnych *per capita* wyliczonym dla podregionu, w granicach którego znajduje się gmina;
- 2) ze względu na istotne różnice między gminami i występowanie gmin o bardzo wysokich dochodach własnych *per capita* zaproponowano cztery kategorie gmin:
 - kategoria I – poniżej 80% średniej dla podregionu,
 - kategoria II – między 80 a 110% średniej dla podregionu,
 - kategoria III – między 110 a 200% średniej dla podregionu,
 - kategoria IV – powyżej 200% średniej dla podregionu.

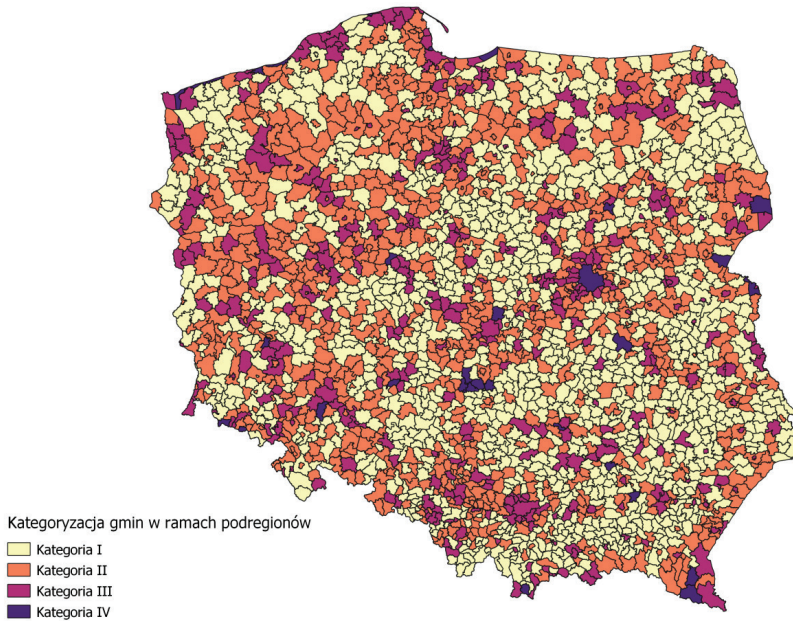
W przypadku podregionów będących miastami za punkt odniesienia przyjęto średnie krajowe dochody własne *per capita*.

Rysunki 3.11 i 3.12 przedstawiają wyniki przeprowadzonej kategoryzacji gmin bez uwzględnienia położenia w podregionie (rys. 3.11) oraz z uwzględnieniem położenia w podregionie (rys. 3.12). Jak można zaobserwować, na skutek zmiany punktu odniesienia uzyskano zwiększenie zróżnicowania gmin w ramach poszczególnych kategorii w podregionach, które w porównaniu ze średnią krajową kwalifikowały się w zdecydowanej większości do pierwszej kategorii.



Rys. 3.11. Symulowany wynik kategoryzacji gmin bez uwzględnienia położenia w podregionie (dane za rok 2021)

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3.12. Symulowany wynik kategoryzacji gmin z uwzględnieniem położenia w podregionie (dane za rok 2021)

Źródło: obliczenia własne.

W tabelach 3.12-3.16 przedstawiono zestawienie dotyczące liczebności poszczególnych kategorii przy rozwiązaniu strefowym. Większość miast na prawach powiatu zaliczona została do kategorii II lub III. W kategorii I znalazło się zaledwie 6% miast na prawach powiatu z województwa śląskiego, w kategorii IV zaś – 17% z województwa mazowieckiego i jedna czwarta z województwa pomorskiego.

Tabela 3.12 Liczba jednostek samorządowych zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii I-IV. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa

Województwo	Kategoria I	Kategoria II	Kategoria III	Kategoria IV
1	2	3	4	5
Dolnośląskie	66	68	30	4
Kujawsko-pomorskie	62	59	23	0
Lubelskie	123	60	27	1
Lubuskie	29	41	12	0
Łódzkie	86	63	22	6
Małopolskie	95	52	33	1
Mazowieckie	159	102	48	3

1	2	3	4	5
Opolskie	33	32	6	0
Podkarpackie	88	48	20	3
Podlaskie	61	38	17	2
Pomorskie	37	56	26	4
Śląskie	77	68	22	0
Świętokrzyskie	63	22	14	2
Warmińsko-mazurskie	53	48	15	0
Wielkopolskie	91	91	40	2
Zachodniopomorskie	49	40	19	5
Polska	1172	888	374	33

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3.13 Odsetek jednostek samorządowych poszczególnych typów zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii I. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa

Województwo	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
Dolnośląskie	0	14	42	52
Kujawsko-pomorskie	0	11	53	32
Lubelskie	0	0	69	41
Lubuskie	0	11	49	26
Łódzkie	0	0	58	36
Małopolskie	0	7	66	31
Mazowieckie	0	8	62	35
Opolskie	0	0	60	36
Podkarpackie	0	0	61	60
Podlaskie	0	0	62	48
Pomorskie	0	0	38	33
Śląskie	6	10	59	64
Świętokrzyskie	0	0	81	45
Warmińsko-mazurskie	0	27	54	38
Wielkopolskie	0	11	52	33
Zachodniopomorskie	0	18	49	44

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3.14. Odsetek jednostek samorządowych poszczególnych typów zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii II. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa

Województwo	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
Dolnośląskie	25	46	43	32
Kujawsko-pomorskie	40	44	35	50
Lubelskie	0	15	27	45
Lubuskie	50	44	41	59
Łódzkie	33	56	32	39
Małopolskie	33	7	24	48
Mazowieckie	17	42	28	44
Opolskie	100	33	37	55
Podkarpackie	0	13	32	31
Podlaskie	0	46	24	48
Pomorskie	50	41	45	52
Śląskie	44	42	33	36
Świętokrzyskie	0	33	12	34
Warmińsko-mazurskie	0	53	36	47
Wielkopolskie	0	32	29	56
Zachodniopomorskie	100	27	34	36

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3.15. Odsetek jednostek samorządowych poszczególnych typów zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii III. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa

Województwo	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
Dolnośląskie	75	23	13	16
Kujawsko-pomorskie	60	17	12	18
Lubelskie	100	65	4	14
Lubuskie	50	22	10	15
Łódzkie	67	28	7	18
Małopolskie	67	57	10	21
Mazowieckie	83	33	10	17
Opolskie	0	33	3	9
Podkarpackie	100	67	4	9
Podlaskie	100	31	12	4
Pomorskie	50	32	18	10
Śląskie	50	10	8	0
Świętokrzyskie	100	33	5	18
Warmińsko-mazurskie	100	13	10	15
Wielkopolskie	100	37	17	11
Zachodniopomorskie	0	27	13	15

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3.16. Odsetek jednostek samorządowych poszczególnych typów zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii IV. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa

Województwo	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
Dolnośląskie	0	6	3	0
Kujawsko-pomorskie	0	0	0	0
Lubelskie	0	0	1	0
Lubuskie	0	0	0	0
Łódzkie	0	0	3	7
Małopolskie	0	7	0	0
Mazowieckie	17	0	0	4
Opolskie	0	0	0	0
Podkarpackie	0	0	3	0
Podlaskie	0	0	3	0
Pomorskie	25	9	0	5
Śląskie	0	0	0	0
Świętokrzyskie	0	0	2	3
Warmińsko-mazurskie	0	0	0	0
Wielkopolskie	0	0	2	0
Zachodniopomorskie	0	0	4	5

Źródło: obliczenia własne.

Przedstawiona propozycja kategoryzacji gmin w ramach podregionu pozwala na ustalenie gminnej stawki bazowej, jak również zakresu możliwych do stosowania stawek – od minimalnej do maksymalnej stawki gminnej. Wartości stawek dla danej gminy są iloczynem wartości krajowej stawki referencyjnej, mnożnika wyliczonego dla danego podregionu oraz mnożnika przyjętego dla ustalonej kategorii gminy. W proponowanej koncepcji przyjęto, iż mnożniki dla stawek bazowych będą wzrastały dla kolejnej kategorii gmin o 0,5, zaczynając od wartości mnożnika równej 0,5 dla kategorii I, a kończąc na wartości mnożnika równej 2. Przyjęto, że mnożnik dla stawki maksymalnej dla danej kategorii gmin będzie równy mnożnikowi stawki bazowej wyższej kategorii, w przypadku zaś mnożników dla stawek minimalnych – mnożnikowi stawki bazowej dla gmin niższej kategorii. Zestawienie mnożników zamieszczono w tab. 3.17.

Zgodnie z zaproponowanym schematem obliczania mnożnika korygującego krajową stawkę referencyjną istnieć będzie aż 12 możliwych (efektywnych) mnożników korygujących – zależnych od typu podregionu oraz kategorii gminy. Ich wartości zamieszczono w tab. 3.18. Jednocześnie można wyznaczyć przedział swobody kształtowania stawek podatkowych przez poszczególne gminy, wskazując na właściwe dla nich mnożniki dla stawki minimalnej i maksymalnej podatku. Jak można zauważyć, zwiększany jest częściowo zakres władztwa podatkowego gmin – obok władztwa negatywnego, polegającego jedynie na możliwości redukcji stawek, proponowana jest bowiem także pewna swoboda w ich podwyższeniu (rosnąca w miarę wzrostu wydajności źródeł dochodów własnych).

Tabela 3.17. Mnożniki stosowane przy ustalaniu stawki bazowej w gminie oraz wartości minimalnej i maksymalnej stawki podatku w zależności od ustalonej kategorii gminy

Kategoria gminy	Dla minimalnej stawki gminnej	Dla gminnej stawki bazowej	Dla maksymalnej stawki gminnej
I	0,25	0,50	1,00
II	0,50	1,00	1,50
III	0,75	1,50	2,00
IV	1,00	2,00	4,00

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 3.18. Efektywne wartości (mnożniki) korygujące krajową stawkę referencyjną ogłaszana na poziomie kraju w zależności od kategorii gminy i typu podregionu

Kategoria gminy	Typ podregionu	Efektywny mnożnik dla stawki minimalnej	Efektywny mnożnik dla stawki bazowej	Efektywny mnożnik dla stawki maksymalnej
I	I	$0,25 \times 0,5 = 0,125$	$0,5 \times 0,5 = 0,25$	$1,0 \times 0,5 = 0,50$
	II	$0,25 \times 1,0 = 0,250$	$0,5 \times 1,0 = 0,50$	$1,0 \times 1,0 = 1,00$
	III	$0,25 \times 1,5 = 0,375$	$0,5 \times 1,5 = 0,75$	$1,0 \times 1,5 = 1,50$
II	I	$0,5 \times 0,5 = 0,25$	$1,0 \times 0,5 = 0,50$	$1,5 \times 0,5 = 0,75$
	II	$0,5 \times 1,0 = 0,50$	$1,0 \times 1,0 = 1,00$	$1,5 \times 1,0 = 1,50$
	III	$0,5 \times 1,5 = 0,75$	$1,0 \times 1,5 = 1,50$	$1,5 \times 1,5 = 2,25$
III	I	$0,75 \times 0,5 = 0,375$	$1,5 \times 0,5 = 0,75$	$2,0 \times 0,5 = 1,00$
	II	$0,75 \times 1,0 = 0,750$	$1,5 \times 1,0 = 1,50$	$2,0 \times 1,0 = 2,00$
	III	$0,75 \times 1,5 = 1,125$	$1,5 \times 1,5 = 2,25$	$2,0 \times 1,5 = 3,00$
IV	I	$1,0 \times 0,5 = 0,5$	$2,0 \times 0,5 = 1,00$	$4,0 \times 0,5 = 2,00$
	II	$1,0 \times 1,0 = 1,0$	$2,0 \times 1,0 = 2,00$	$4,0 \times 1,0 = 4,00$
	III	$1,0 \times 1,5 = 1,5$	$2,0 \times 1,5 = 3,00$	$4,0 \times 1,5 = 6,00$

Źródło: obliczenia własne.

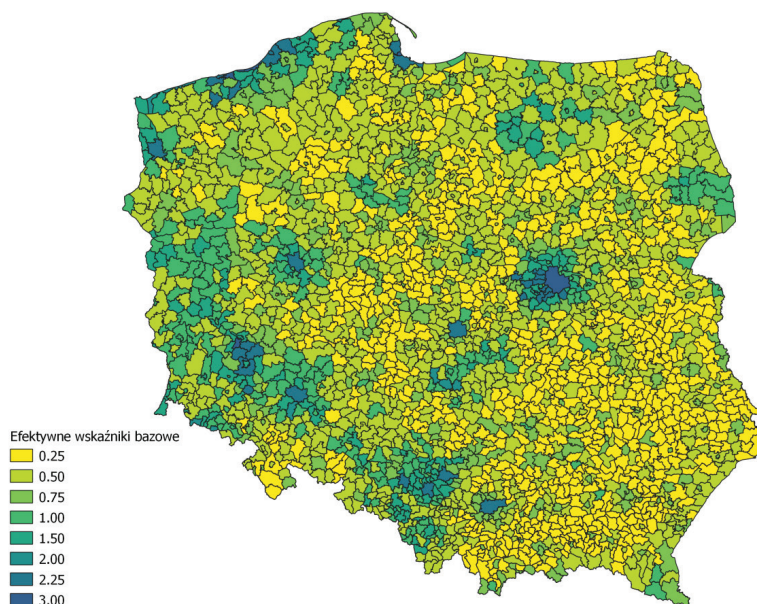
Analizując potencjalne skutki przyjęcia omawianych założeń, nietrudno dostrzec, iż dla zdecydowanej większości gmin wprowadzenie proponowanej koncepcji, przy tak ustalonych wartościach mnożników oraz kryteriach klasyfikacji gmin i podregionów, przyniosłoby możliwość skorzystania z obniżenia krajowej stawki referencyjnej. Należy podkreślić, iż dla około jednej trzeciej gmin stawka bazowa mogłaby wynosić jedynie ćwierć referencyjnej stawki krajowej, a dla kolejnych 900 gmin byłaby ona równa połowie tej stawki. Natomiast dla bardzo niewielkiego odsetka gmin wartość stawki bazowej byłaby wyższa od krajowej stawki referencyjnej. Szczegółowy rozkład mnożników pokazano w tab. 3.19, a rozmieszczenie jednostek samorządowych zaprezentowano na rys. 3.13.

Należy zauważyć, iż w przedstawionej koncepcji możliwe jest dostosowywanie mnożników do typów podregionów oraz kategorii gmin w zależności od zdiagnozowanej sytuacji finansowej gmin oraz pożądanej skali obniżki/podwyższenia krajowej stawki referencyjnej. Przykładowo modyfikacja jedynie mnożnika bazowego

Tabela 3.19. Rozkład efektywnych mnożników stawki referencyjnej dla zaproponowanych mnożników w podziale na województwa (symulacja na danych z 2021 r.)

Województwo	0,25	0,50	0,75	1,00	1,50	2,00	2,25	3,00
Dolnośląskie	14	58	24	39	24	3	5	1
Kujawsko-pomorskie	52	61	21	8	2	0	0	0
Lubelskie	123	60	27	1	0	0	0	0
Lubuskie	0	29	0	41	12	0	0	0
Łódzkie	52	84	17	16	4	3	1	0
Małopolskie	95	52	32	1	0	0	1	0
Mazowieckie	114	109	34	21	21	0	12	1
Opolskie	7	43	4	15	1	0	1	0
Podkarpackie	88	48	20	3	0	0	0	0
Podlaskie	45	45	16	11	1	0	0	0
Pomorskie	25	61	18	9	6	1	2	1
Śląskie	18	56	17	37	36	0	3	0
Świętokrzyskie	63	22	14	2	0	0	0	0
Warmińsko-mazurskie	25	65	8	11	7	0	0	0
Wielkopolskie	75	91	34	18	6	0	0	0
Zachodniopomorskie	12	52	17	8	10	3	9	2
Polska	808	936	303	241	130	10	34	5

Źródło: obliczenia własne.



Rys. 3.13. Rozkład efektywnych mnożników stawki referencyjnej dla zaproponowanych mnożników (symulacja na danych z 2021 r.)

Źródło: obliczenia własne.

dla gmin pierwszej kategorii – z 0,5 do 0,75 – oraz mnożnika podregionów typu I – z 0,5 do 0,75 – spowodowałaby podwyższenie efektywnych wskaźników mnożnikowych dla ponad 2000 gmin, przy czym dla około 300 gmin oznaczałoby to brak obniżonej stawki bazowej, a dla ponad 400 – jej wzrost ponad krajową stawkę referencyjną. Jednocześnie efektywny mnożnik dla samorządów kategorii I w podregionach typu I wzrósłby z 0,25 do 0,5625. Wyniki symulacji rozkładu efektywnych mnożników stawki referencyjnej przy zwiększeniu mnożników dla kategorii I gmin i typu podregionu do 0,75 przedstawiono w tab. 3.20.

Tabela 3.19. Rozkład efektywnych mnożników stawki referencyjnej w podziale na województwa przy zwiększeniu mnożników dla kategorii I gmin i typu podregionu do 0,75 (symulacja na danych z 2021 r.)

Województwo	0,5625	0,75	1,00	1,125	1,50	2,00	2,25	3,00
Dolnośląskie	14	58	39	24	24	3	5	1
Kujawsko-pomorskie	52	61	8	21	2	0	0	0
Lubelskie	123	60	0	27	1	0	0	0
Lubuskie	0	29	41	0	12	0	0	0
Łódzkie	52	84	13	17	7	3	1	0
Małopolskie	95	52	0	32	1	0	1	0
Mazowieckie	114	109	19	34	23	0	12	1
Opolskie	7	43	15	4	1	0	1	0
Podkarpackie	88	48	0	20	3	0	0	0
Podlaskie	45	45	9	16	3	0	0	0
Pomorskie	25	61	7	18	8	1	2	1
Śląskie	18	56	37	17	36	0	3	0
Świętokrzyskie	63	22	0	14	2	0	0	0
Warmińsko-mazurskie	25	65	11	8	7	0	0	0
Wielkopolskie	75	91	16	34	8	0	0	0
Zachodniopomorskie	12	52	8	17	10	3	9	2
Polska	808	936	223	303	148	10	34	5

Źródło: obliczenia własne.

Warto podkreślić, iż przedstawione rozwiązanie ma charakter koncepcyjny i jest głównie wskazaniem możliwego kierunku rozwoju dyskusji nad zmianami w systemie opodatkowania nieruchomości w Polsce.

3.2.2. Koncepcja strefowania podatkowego w obrębie gminy

Przedstawiona koncepcja strefowania jednostek samorządowych w skali makro, to jest z uwzględnieniem wszystkich gmin w danym województwie czy w całym kraju, stanowi jedno z wielu możliwych podejść. Komplementarnym podejściem jest strefowanie w skali mikro, czyli w ramach jednej gminy. Koncepcja podzia-

tu gminy na strefy objęte różną wysokością stawek podatkowych zaprezentowana zostanie na przykładzie Wrocławia – miasta na prawach powiatu. Podziału na strefy dokonano, uwzględniając wrocławskie osiedla, przy czym przyjęto upraszczające założenie o obciążeniu podatkowym wprost proporcjonalnym do liczby mieszkańców danego osiedla⁹. W rzeczywistości przychody podatkowe gminy pochodzące z podatku od nieruchomości zależą od powierzchni i typu nieruchomości, które nie mają równomiernego rozkładu pomiędzy osiedlami. Przy zmianach stawek zastosowano dwa podejścia: addytywne i multiplikatywne. Oba rozwiązania zakładają wzrost stawki bazowej podatku od nieruchomości dla stref bliżej centrum, przy czym w podejściu addytywnym stawki rosną liniowo o ustalony procent względem odległości od stref brzegowych, w podejściu multiplikatywnym zaś stawki mnożone są przez ustalony mnożnik względem stawek z sąsiadującej strefy. Przykładowo, rozpatrując rozwiązanie składające się z trzech stref i zastosowanie wzrostu stawek w wysokości 100%, można zauważyć, że w rozwiązaniu addytywnym nieruchomości ze strefy centrum będą obłożone trzykrotnie większym podatkiem, a nieruchomości ze strefy środkowej dwukrotnie większym podatkiem niż nieruchomości ze strefy na obrzeżach miasta. Z kolei rozwiązanie multiplikatywne wprowadzi względem strefy brzegowej dwukrotnie wyższe stawki w strefie pośredniej i aż czterokrotnie wyższe w strefie centrum. Odległość od centrum nie jest, a nawet nie powinna być jedynym kryterium uwzględnianym przy określaniu stawki podatku od nieruchomości. Istnieje wiele innych, specyficznych dla każdej gminy, czynników, jak łatwość dojazdu, jakość komunikacji, dostępność zaplecza kulturalno-rozrywkowego oraz usługowego itp.

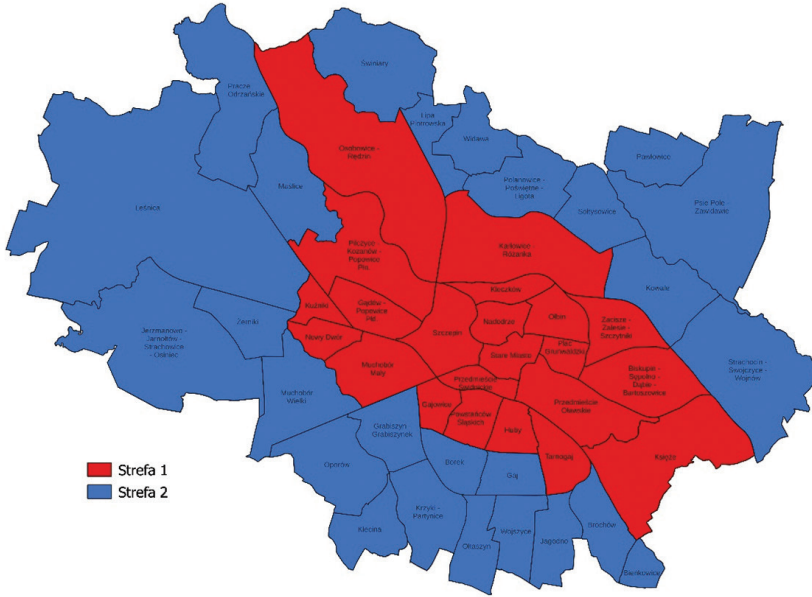
W zależności od przynależności do strefy symulowano różne wielkości stawek od:

- gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej,
- gruntów pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego,
- budynków mieszkalnych,
- budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej,
- budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

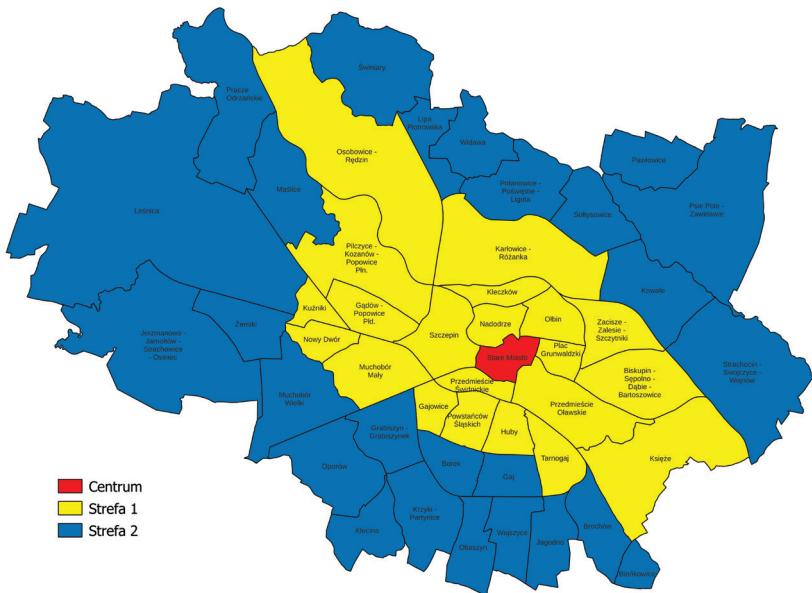
Pozostałe stawki w przypadku miast na prawach powiatu mają mniejsze znaczenie i założono ich stałą wielkość bez względu na przynależność do strefy. Podział Wrocławia na strefy – od dwóch do pięciu – zaprezentowany został na rys. 3.14-3.17.

W rozwiązaniu addytywnym stawka podatkowa rośnie o taki sam procent w miarę zbliżania się do centrum gminy, przy czym stawką referencyjną jest stawka na obrzeżach gminy. Bazując na danych podatkowych z 2021 r., wyznaczono zmianę wysokości podatku od nieruchomości względem wariantu bez podziału strefowego w zależności od wielkości zmiany międzystrefowej. Wyniki przedstawiono

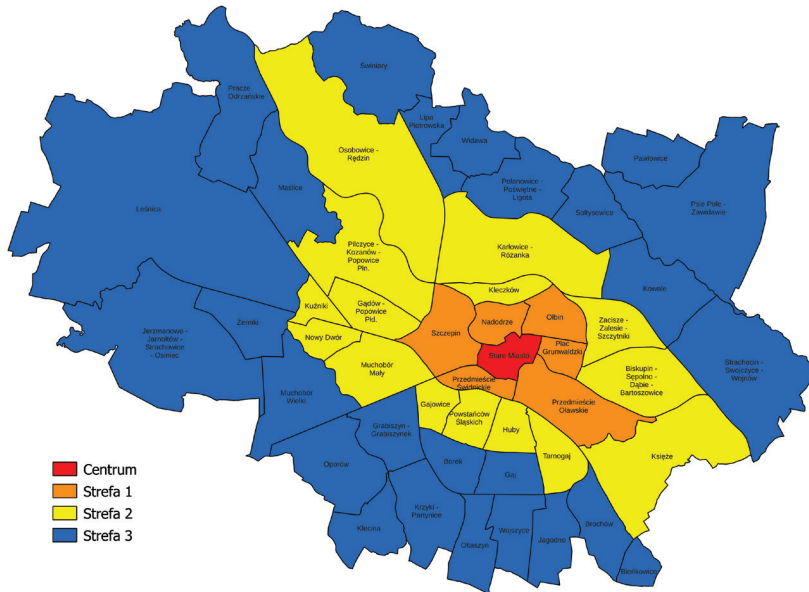
⁹ Według stanu na 30 czerwca 2017 r.



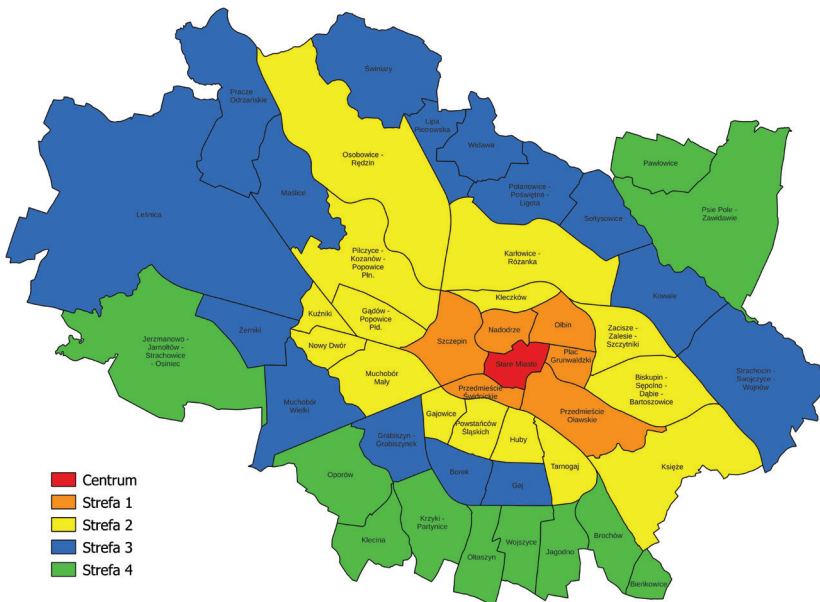
Rys. 3.14. Podział wrocławskich osiedli na dwie strefy w zależności od odległości od osiedla Stare Miasto
Źródło: obliczenia własne.



Rys. 3.15. Podział wrocławskich osiedli na trzy strefy w zależności od odległości od osiedla Stare Miasto
Źródło: obliczenia własne.



Rys. 3.16. Podział wrocławskich osiedli na cztery strefy w zależności od odległości od osiedla Stare Miasto
 Źródło: obliczenia własne.



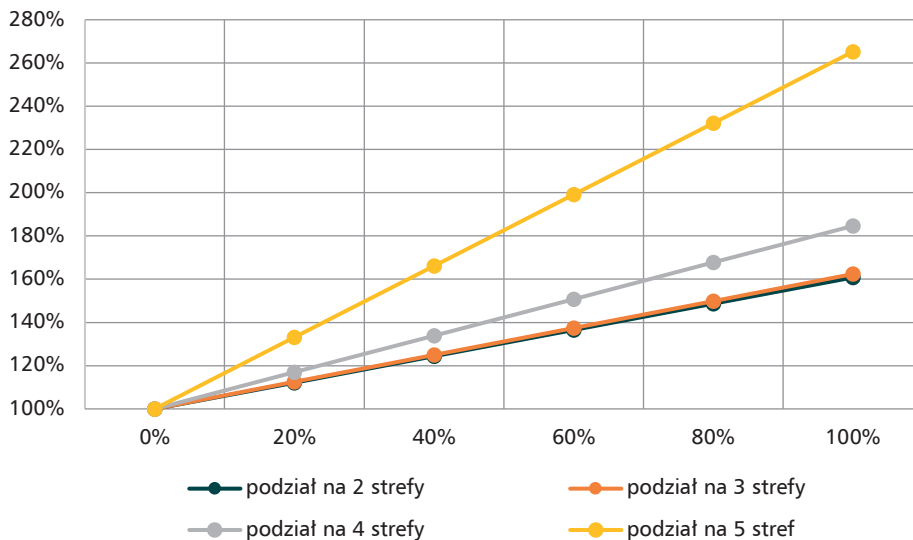
Rys. 3.17. Podział wrocławskich osiedli na pięć stref w zależności od odległości od osiedla Stare Miasto
 Źródło: obliczenia własne.

w tab. 3.21 oraz na rys. 3.18. Wzrost podatku całkowitego w wariacie addytywnym jest liniowo zależny od założonego wzrostu procentowego stawek podatkowych, przy czym kąt nachylenia prostej zależy od liczby stref. Przy podziale na pięć stref i wzroście stawek podatkowych w wybranych obszarach podatkowych o 100% względem sąsiedniej strefy szacowany całkowity podatek stanowi 265% podatku całkowitego w wariacie bez podziału na strefy.

Tabela 3.20. Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości zmiany międzystrefowej dla rozwiązania addytywnego (w %)

Zmiana międzystrefowa	2 strefy	3 strefy	4 strefy	5 stref
0	100	100	100	100
20	112	112	117	133
40	124	125	134	166
60	136	137	151	199
80	149	150	168	232
100	161	162	185	265

Źródło: obliczenia własne.

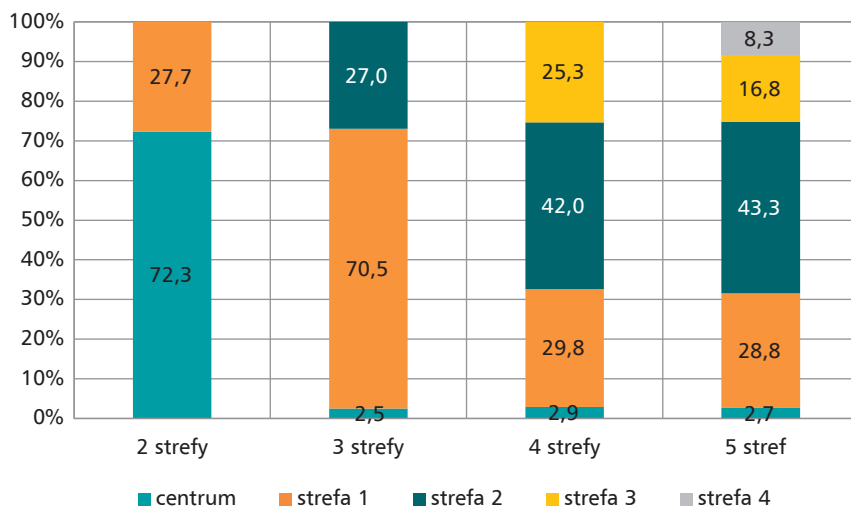


Rys. 3.18. Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości zmiany międzystrefowej dla rozwiązania addytywnego

Źródło: obliczenia własne.

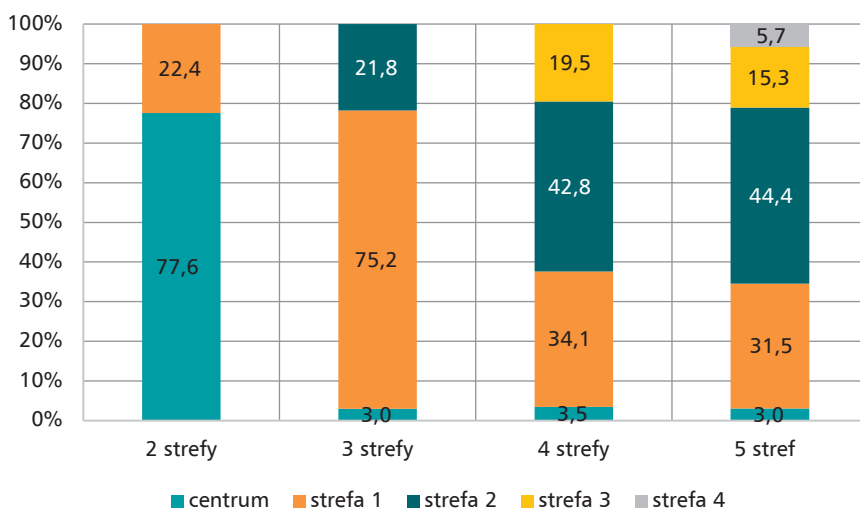
Podział na strefy wpływa nie tylko na wielkość podatku całkowitego, ale też na procentowy udział poszczególnych stref w tym podatku. Przyjmując zmianę międzystrefową na poziomie 50%, otrzymuje się podział wpływów podatkowych

pomiędzy poszczególne gminy w wysokościach zobrazowanych na rys. 3.19. Analogiczne zestawienie, ale dla zmiany międzystrefowej na poziomie 100%, przedstawiono na rys. 3.20. Dla większych wartości zmiany międzystrefowej udział zewnętrznych stref w podatku całkowitym maleje.



Rys. 3.19. Procentowy udział poszczególnych stref w podatku całkowitym dla 50-procentowej zmiany międzystrefowej w zależności od liczby stref w rozwiązaniu addytywnym

Źródło: obliczenia własne.



Rys. 3.20. Procentowy udział poszczególnych stref w podatku całkowitym dla 100-procentowej zmiany międzystrefowej w zależności od liczby stref w rozwiązaniu addytywnym

Źródło: obliczenia własne.

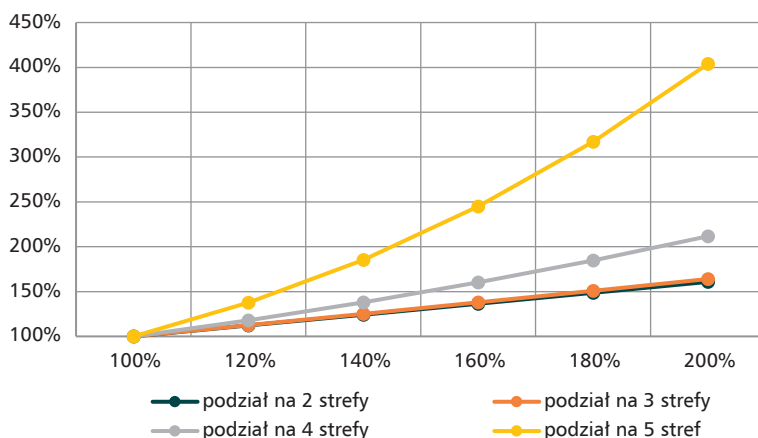
Wzrost stawek w rozwiązaniu addytywnym nie musi być stały, a podział na strefy może zależeć od wielu innych czynników niż ścisła odległość od centrum. Dobór wartości parametrów wpływa na zmianę wielkości podatku całkowitego i powinien stanowić element przemyślanej polityki podatkowej.

Nieliniowy wzrost wysokości podatku całkowitego można uzyskać w rozwiązaniu multiplikatywnym, w którym stawka podatkowa rośnie o $x\%$ w miarę zbliżania się do centrum gminy, przy czym stawką referencyjną jest stawka ze strefy sąsiadującej bliższej obrzeżom gminy. Analogicznie do rozwiązania addytywnego wyznaczono zmianę wysokości podatku od nieruchomości względem wariantu bez podziału strefowego w zależności od wielkości zmiany międzystrefowej. Wyniki przedstawiono w tab. 3.22 oraz na rys. 3.21. Wzrost podatku całkowitego w wariantcie multiplikatywnym jest znacznie większy niż ten obserwowany w wariantcie addytywnym. Przy podziale na 5 stref i 100-procentowym wzroście stawek

Tabela 3.21. Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości zmiany międzystrefowej dla rozwiązania multiplikatywnego (w %)

Zmiana międzystrefowa	2 strefy	3 strefy	4 strefy	5 stref
100	100	100	100	100
120	112	113	118	138
140	124	125	138	185
160	136	138	160	245
180	149	151	185	317
200	161	164	212	404

Źródło: obliczenia własne.

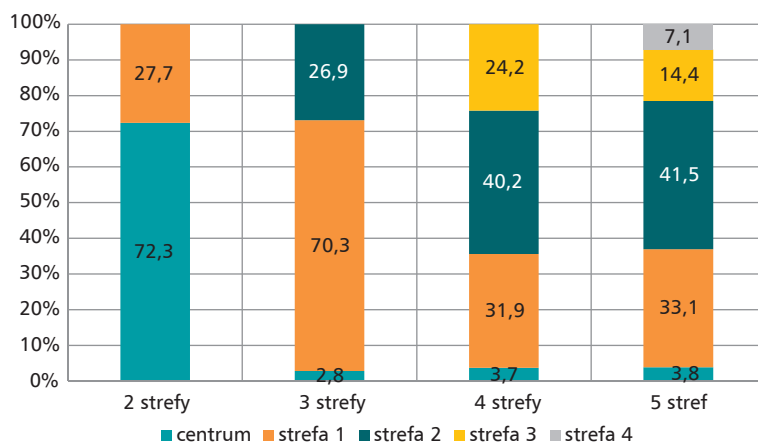


Rys. 3.21. Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości zmiany międzystrefowej dla rozwiązania multiplikatywnego

Źródło: obliczenia własne.

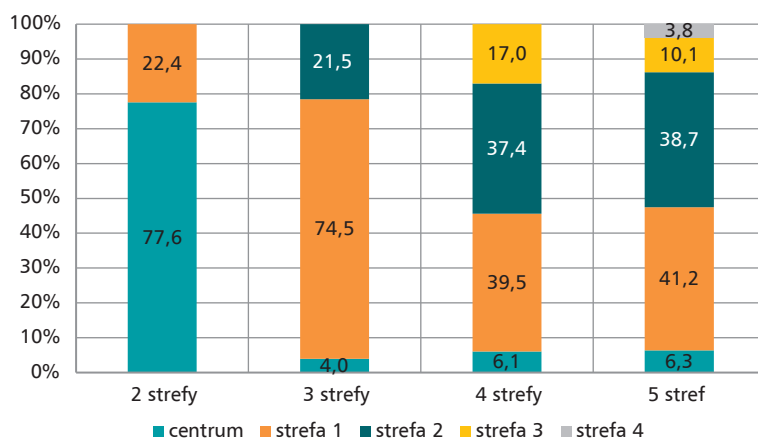
podatkowych w wybranych obszarach podatkowych względem sąsiedniej strefy szacowany podatek całkowity stanowi 404% całkowitego podatku w wariacie bez podziału na strefy. W wariacie addytywnym szacowany podatek całkowity stanowił tylko 265% podatku całkowitego w wariacie bez podziału na strefy. Stopień nieliniowości zależy od liczby stref i jest bardziej widoczny, jeśli jest ona większa.

Przyjmując zmianę międzystrefową na poziomie 50% i 100%, otrzymano podział wpływów podatkowych pomiędzy poszczególne gminy w wysokościach zobrazowanych – odpowiednio – na rys. 3.22 oraz 3.23.



Rys. 3.22. Procentowy udział poszczególnych stref w podatku całkowitym dla 50-procentowej zmiany międzystrefowej w zależności od liczby stref w rozwiązaniu multiplikatywnym

Źródło: obliczenia własne.



Rys. 3.23. Procentowy udział poszczególnych stref w podatku całkowitym dla 100-procentowej zmiany międzystrefowej w zależności od liczby stref w rozwiązaniu multiplikatywnym

Źródło: obliczenia własne.

W rozwiązaniach strefowych możliwe są warianty mieszane – łączące podejście multiplikatywne względem odległości od centrum miasta z podejściem addytywnym różnicującym wysokość stawek w podatku od nieruchomości w obrębie samego osiedla, np. względem odległości od głównej linii komunikacyjnej. Każdy z takich wariantów wymaga ustalenia wartości wszystkich parametrów, a w szczególności wartości zmian międzystrefowych.

Podejście strefowania podatku od nieruchomości w skali kraju czy wewnątrz gminy jest znacznie łatwiejsze do wprowadzenia niż podatku opartego na wartości katastralnej nieruchomości (zob. podrozdział 3.3). Nie uwzględnia co prawda wielu charakterystyk nieruchomości oraz lokalizacji wpływających na jej wartość, ale jest łatwo interpretowalne i czytelne zarówno dla właścicieli nieruchomości, jak i władarzy jednostek samorządowych.

3.3. Zarys koncepcji podatku *ad valorem*

3.3.1. Uwarunkowania reformy podatku od nieruchomości

Całościowe zreformowanie systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce jest ogromnym przedsięwzięciem – niezmiernie złożonym i trudnym do zrealizowania. Kluczowym elementem takiej koncepcji powinno być przede wszystkim ujednoczenie zasad opodatkowania nieruchomości i przyjęcie konstrukcji jednego, nowego podatku od wartości nieruchomości¹⁰. Szczególnego znaczenia nabierają zagadnienia wdrożeniowe związane z podatkiem *ad valorem*, a mianowicie (Kitchen, 2005):

- 1) identyfikacja podlegających opodatkowaniu nieruchomości,
- 2) wybór odpowiedniej podstawy opodatkowania,
- 3) wypracowanie właściwego dla celów podatkowych systemu wyceny nieruchomości,
- 4) ustalenie stawek podatku od nieruchomości.

Jednym z założeń reformy podatku od nieruchomości jest urealnienie jego wartości i wzmocnienie funkcji fiskalnej i pozafiskalnych. Nowe rozwiązania, przynajmniej dla części podatników, mogą oznaczać znaczny wzrost obciążeń podatkowych, które w przypadku osób fizycznych są obecnie na niskim poziomie. Ze względu na to, że zwiększanie obciążeń podatkowych jest zawsze niechętnie przyjmowane przez opinię publiczną, zmiany mogą być postrzegane jako niekorzystne, niesprawiedliwe i odbić się negatywnie na poparciu dla sprawujących władzę.

Z punktu widzenia samorządu wprowadzenie podatku wartościowego może, w zależności od przyjętych rozwiązań, zwiększyć zakres władztwa podatkowego.

¹⁰ Podatek dotyczy wszystkich nieruchomości – gruntowych (także rolnych i leśnych), oraz związanych z nimi przeobrażeń w postaci budynków i budowli.

To oznacza nie tylko zwiększenie uprawnień, ale również odpowiedzialności za prowadzoną politykę podatkową. Podejmowanie decyzji dotyczących stawek podatkowych, szczególnie w jednostkach, w których organ wykonawczy nie ma większości w organie uchwałodawczym, może stać się wyzwaniem – wszelkie działania będą uważane analizowane przez podatników i opozycję.

Jednocześnie zwiększone wpływy z tytułu podatku *ad valorem* będą źródłem zwiększonej autonomii fiskalnej samorządu. To oznacza nowe możliwości rozwoju lokalnej infrastruktury czy podniesienia jakości świadczeń publicznych.

Zwiększenie obciążeń podatkowych, szczególnie w połączeniu z większym władztwem podatkowym, może spowodować również, że mieszkańcy gmin będą bardziej zainteresowani działaniami samorządów w tym zakresie. W tej chwili wiedza o samym podatku od nieruchomości, szczególnie w przypadku osób fizycznych, jest ograniczona. Jednocześnie wysokość zobowiązań podatkowych nie jest szczególnie istotnym czynnikiem, który decydowałby o poparciu określonych kandydatów w kolejnych wyborach. Nie jest też ważnym kryterium wyboru miejsca zamieszkania. Zmiana systemu opodatkowania może zaowocować zatem większym zainteresowaniem mieszkańców lokalnymi procesami politycznymi. Uwagi te dotyczą osób fizycznych. Przedsiębiorcy, którzy są obciążeni znacznie wyższymi podatkami, wykazują się w tym zakresie większą świadomością, a wysokość stawek podatkowych może być czynnikiem zachęcającym do lokowania przedsiębiorstwa w konkretnej lokalizacji.

Idea wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości pojawiła się w Polsce od początku transformacji ustrojowej. Podejmowane próby zreformowania obecnego systemu przesuwają się jednak cały czas w bliżej nieokreśloną przyszłość. Do najważniejszych przeszkód uniemożliwiających wprowadzenie nowej konstrukcji w życie należą bariery: techniczne, prawne, polityczne, finansowe, kadrowe, społeczne i komunikacyjne (Felis, 2012; Wójtowicz, 2007).

Wprowadzenie systemu katastralnego powinno zostać poprzedzone założeniem ewidencji nieruchomości. Wszystkie nieruchomości w poszczególnych gminach powinny być jednolicie zewidencjonowane (założenie dla całego kraju katastru nieruchomości). Od dłuższego czasu stan zaawansowania prac w tym zakresie pozostawia wiele do życzenia. W 2004 r. zakładano, że cały proces tworzenia zintegrowanego systemu katastralnego zostanie zakończony w 2010 r. W grudniu 2004 r. rozpoczęto przygotowania do wypracowania nowej koncepcji budowy zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN). Z kolei z kontroli przeprowadzonej przez NIK (*Informacja o wyniku kontroli...*, 2020) wynika, że konstrukcja techniczna systemu ZSIN, stan danych ewidencji gruntów i budynków oraz regulacje prawne związane z rzeczonym systemem nie dają szans, aby w takiej formie został on kiedykolwiek zakończony i uzyskał status operacyjności. Zdaniem NIK, aby system ZSIN mógł faktycznie zaistnieć i przynosić korzyści, konieczne jest określenie na nowo zadań stawianych przed systemem i na ich podstawie zdefiniowanie modelu danych, które powinny trafiać do systemu ZSIN z powiatów.

Podstawowym warunkiem wdrożenia podatku *ad valorem* jest także skalkulowanie wartości nieruchomości, niezbędnej do określenia podstawy opodatkowania, od której obliczana będzie wysokość podatku. Wartość ta ma zostać ustalona w procesie powszechnej taksacji nieruchomości (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. ...). Wskazanie masowej wyceny jako narzędzia służącego do określenia podstawy opodatkowania nieruchomości oznacza szerokie możliwości wykorzystania różnych metod obliczeniowych (szerzej w pkt 3.3.2).

Wprowadzenie systemu katastralnego wymaga zatem stworzenia od podstaw katastru nieruchomości (informacji o nieruchomościach). Ustalenie katastralnej wartości nieruchomości z wykorzystaniem do tego określonych narzędzi procedury taksacyjnej (indywidualnej wyceny nieruchomości, mapy i tabeli taksacyjnej) uwarunkowane jest nie tylko regulacjami prawnymi, ale i tzw. standardami zawodowymi. Nie ma wątpliwości, że jest to proces bardzo kosztowny. Ze względu jednak na to, że nie jest znana data wprowadzenia docelowego systemu opodatkowania nieruchomości, nie ma wystarczających uregulowań prawnych dla takich działań, nie wiadomo do końca, jakie ostatecznie trzeba będzie podjąć działania mające na celu przeprowadzenie powszechnej taksacji nieruchomości – nie jest możliwe oszacowanie kosztów całej operacji. Jedno jest pewne – że i tak będą one przekraczały skromne możliwości finansowe gmin.

Należy podkreślić, iż do wprowadzenia podatku *ad valorem* nie wystarczy spełnienie określonych wymogów formalnych. Niezbędne jest przyzwolenie społeczne i z tym elementem może być poważny problem. Okazuje się bowiem, że dla podatnika ważna jest subiektywna ocena ciężaru podatkowego. Stąd wprowadzenie zupełnie nowego podatku wymaga niewątpliwie przygotowania do tego społeczeństwa. Niezbędne są zatem takie działania władzy publicznej, jak: rzetelnie przygotowane i przeprowadzone akcje edukacyjne i promocyjne, publiczne debaty, w których zwraca się uwagę na zalety i wady tego rozwiązania. Powodzenie reformy podatku od nieruchomości w dużym stopniu zależy więc od komunikacji władzy z podatnikami.

I tu pojawia się kolejna kluczowa bariera – polityczna. Problem polega bowiem na braku podejścia strategicznego, długofalowego oraz upolitycznieniu decyzji dotyczących wszelkich zmian w obszarze podatków. Politycy obawiają się, że zmiany w systemie opodatkowania nieruchomości będą niekorzystne dla ich elektoratu, co może doprowadzić do utraty poparcia społecznego.

Rozpatrując jednak problematykę zmian w systemie podatków lokalnych w szerszym kontekście – decentralizacji wykonywania zadań publicznych, a także możliwości kształtowania przez jednostki lokalne własnego potencjału dochodowego, należy stwierdzić, że systemowe zmiany będą musiały być wprowadzone. Podatek *ad valorem* to szansa na wzmocnienie samodzielności finansowej gmin dzięki stworzeniu stabilnego i wydajnego źródła dochodów własnych.

3.3.2. Problem ustalania wartości nieruchomości w systemie *ad valorem*

Systemy powierzchniowe poboru podatku od nieruchomości nie są wymagające, jeśli chodzi o administrowanie – ustalenie podstawy opodatkowania jest proste i jednoznaczne. W systemach wartościowych podstawą opodatkowania jest wartość nieruchomości – zależy od niej wydajność fiskalna podatku. Sam proces wyceny powinien spełniać wiele założeń – oszacować wartość, która będzie postrzegana jako sprawiedliwa przy możliwie najniższych kosztach samego procesu. W dalszych częściach zarysowano problem wyceny, ze szczególnym uwzględnieniem powszechnej taksacji nieruchomości.

3.3.2.1 Przegląd metod stosowanych w powszechnej taksacji nieruchomości

Wartość, jako cecha dóbr ekonomicznych, pojawia się, gdy pewne dobra są oceniane wyżej niż inne, i bardziej preferowana (Drenda, 2016). I choć wartość jest jedną z podstawowych kategorii w ekonomii, to proces jej ustalania – wycena – może dać bardzo odmienne wyniki w zależności od przyjętych założeń i wybranej metodologii. W odniesieniu do nieruchomości wartość może być różna w zależności od celu wyceny (co jest niezbędnym elementem wyceny) – inna na potrzeby ustalenia zobowiązania podatkowego, a inna na przykład na potrzeby kredytodawcy czy ubezpieczyciela. W wycenie nieruchomości ustalona wartość jest często zredukowana do wartości użytkowej, przy pominięciu innych kategorii wartości, jak np. emocjonalnej – czego przykładem są wyceny na cele wywłaszczenia gruntów na rzecz Skarbu Państwa.

W przypadku pojedynczych nieruchomości lub ich ograniczonej liczby proces wyceny cechuje się znaczną dokładnością, dając precyzyjne wyniki, jednak wymaga znacznego nakładu pracy (Dmytrów, 2019). Tradycyjnie w odniesieniu do pojedynczych gruntów czy budynków wartość nieruchomości jest ustalana z wykorzystaniem następujących metod (Baumane, 2010; Lozano-Gracia i Anselin, 2012):

- *metody porównawczej*, opartej na analizie zrealizowanych na rynku transakcji – ta metoda jest zwykle preferowana jako dająca wyniki najbardziej zbliżone do wartości rynkowej, jednak nie zawsze jest dostępna wystarczająca ilość informacji o transakcjach nieruchomościami o podobnych cechach, szczególnie w lokalizacjach o małym stopniu urbanizacji;
- *metody kapitalizowanych dochodów*, odnoszącej się do przyszłych przychodów związanych z posiadaniem nieruchomości. Ma ona szczególne zastosowanie w przypadku nieruchomości specjalnego przeznaczenia (Żróbek i in., 2014, s. 23-30). Najczęściej przyszłe przychody przyjmują formę czynszów – prowadzi to do ustalenia wartości czynszowej (Krawczyk, 2009);
- *metody kosztów* – gdzie wartość nieruchomości jest wyznaczona przez koszty jej odtworzenia.

Są to metody, szczególnie jeśli chodzi o metodę porównawczą, powszechnie stosowane przez rzeczoznawców majątkowych i prowadzą do ustalenia wartości rynkowej. Jednak w niektórych typach nieruchomości, jak np. budynków historycznych, konieczne jest zastosowanie bardziej specjalistycznych narzędzi (Żróbek i in., 2014, s. 35-53).

Jak wspomniano powyżej, w praktyce funkcjonuje wiele metod wyceny, które są wykorzystywane w jednostkowych wycenach. Jednak w przypadku wyceny na cele związane z podatkiem *ad valorem* narzędzia/metody muszą być dostosowane do specyfiki procesu, jaką jest masowa wycena nieruchomości.

W procesie wyceny masowej może być stosowana zarówno metoda porównawcza, jak i metoda kapitalizowanych przychodów (najczęściej czynszów), jednak pod warunkiem, że jednostka przeprowadzająca wycenę dysponuje niezbędnymi danymi związanymi z rynkiem nieruchomości (rejestr transakcji, rejestr czynszów). Taki sposób wyceny wymaga jednak indywidualnego podejścia, co znacznie podwyższa koszty.

Masowa wycena umożliwia utrzymanie niskich kosztów szacowania i nie jest obciążona subiektywną oceną rzeczoznawcy (Tomić, Roić i Mastelić, 2012). Ze względu na sam proces wyceny nie może ona mieć zindywidualizowanego charakteru, ponieważ powszechna wycena nieruchomości oznacza ustalenie wartości katastralnej wielu nieruchomości jednocześnie na podstawie ustalonych cech (kryteriów). W efekcie unikatowe cechy niektórych nieruchomości będą, z natury rzeczy, pomijane.

Na cele podatku od nieruchomości ustalana jest **wartość katastralna nieruchomości**. Powinna być ona oszacowana w drodze powszechnej (masowej) taksacji nieruchomości, co umożliwiłoby uniknięcie kosztów wyceny indywidualnej dokonywanej przez rzeczoznawców (Piekut, 2014), ale też zapewniłoby wycenę na podstawie jednolitych i powszechnie akceptowanych kryteriów. Pomimo że uważa się, iż wartość katastralna powinna być zbliżona do wartości rynkowej, nie są to pojęcia/wartości tożsame. Wartość katastralna nie jest przez rynek weryfikowana, a podlega tylko ustaleniu (Kuryj i Kuryj-Wysocka, 2015). Z drugiej strony, wartość katastralna może odbiegać od rynkowej w efekcie tego, że jest ustalana w procesie powszechnej taksacji (powszechnej, masowej wyceny) nieruchomości. Dotyczy to przede wszystkim nieruchomości o bardzo nietypowym charakterze/cechach.

Ze względu na specyfikę wyceny, wymagającej zaangażowania kadr o wysokich kompetencjach i zgromadzenia dużych ilości informacji o cechach nieruchomości, wydaje się, że w proces wyceny (przynajmniej na początkowym okresie) powinny być zaangażowane władze centralne. Prowadzenie masowej wyceny na poziomie centralnym jest rozwiązaniem często stosowanym w praktyce podatku *ad valorem*.

Doświadczenia wielu krajów, w których przeprowadza się masową wycenę nieruchomości, wskazują, że szacowanie wartości na cele podatkowe powinno spełniać następujące założenia (Buzu, 2018):

- prostota wyceny – algorytm wyceny powinien być zrozumiały, logiczny, uwzględniać najważniejsze atrybuty nieruchomości, a jednocześnie nie zawierać zbyt wielu zmiennych,
- sprawiedliwość wyceny – wycena powinna być obiektywna i uwzględniać najważniejsze nośniki wartości,
- uwzględnienie możliwie największej liczby nieruchomości na danym terenie – w założeniu ewidencji powinny podlegać wszystkie nieruchomości, wraz z ustaleniem właścicieli; ewentualne problemy mogą być związane z istnieniem nielegalnie zbudowanych (nierzejestrowanych) budynków,
- ściśle przestrzeganie terminów gromadzenia danych i szacowania wartości,
- relatywnie niskie koszty wyceny – szczególnie w relacji do wartości pobieranych podatków,
- efektywność wyceny – uzyskanie wyników oszacowania odzwierciedlających wartość rynkową nieruchomości pozwala na zwiększenie efektywności opodatkowania.

Za niezbędne elementy takiej zmasowanej procedury wyceny nieruchomości należy zatem uznać:

- klasyfikację nieruchomości, oznaczającą wydzielenie grup jednolitych pod względem zdefiniowanych kryteriów użytkowych,
- szacowanie, które polega na określeniu pól cenności, co oznacza przyporządkowanie punktowi w określonej przestrzeni cenności określonej klasy obiektu,
- strefowanie taksacyjne, czyli podział powierzchni poddanej taksacji na obszary o podobnej wartości (Kowalski, 1994; Kuryj i Kuryj-Wysocka, 2015).

Metody stosowane w procesie masowej wyceny nieruchomości muszą być dostosowane do zadań, jakie się im stawia, przede wszystkim wyceny bardzo wielu nieruchomości w tym samym czasie. Im bardziej kompleksowy (biorący pod uwagę więcej zmiennych/cech) będzie algorytm wyceny, tym szacowanie wartości nieruchomości będzie bardziej dokładne. Należy jednak pamiętać, że proces wyceny powinien być zrozumiały dla podatnika. Ostateczne rozwiązania powinny być swego rodzaju kompromisem między dokładnością oszacowania a dostępnością dla podatnika. Ze społecznego, ale również politycznego punktu widzenia istotna jest akceptacja istniejącego modelu masowej wyceny, która powinna bazować na wiarygodności wyników wyceny, co pomaga uniknąć odwołań od wyniku wyceny, związanych z tym kosztów i niezadowolenia (Gnat, 2019).

System masowej wyceny nieruchomości powinien więc spełniać następujące warunki:

- oszacowaniu wartości podlega wiele nieruchomości o tych samych cechach (nieruchomości o tych samych atrybutach),
- grupa nieruchomości jest wyceniana z wykorzystaniem takiej samej metody, dzięki czemu wyniki są porównywalne,
- wszystkie nieruchomości są wyceniane w tym samym czasie (Dmytrów, 2019).

Współcześnie stosowane metody masowego szacowania opierają się przede wszystkim na metodach ilościowych, często bardzo finezyjnych pod względem ekonometrycznym. Ogólnie można podzielić je na następujące grupy:

- metody oparte na modelach (*model-driven methods*) – grupa metod opartych na klasycznych metodach ilościowych, takich jak modele regresji liniowej czy modele regresji przestrzennej,
- metody oparte na danych (*data-driven methods*) – obejmujące nieparametryczne modele regresji, np. *geographically weighed regression*,
- metody oparte na uczeniu maszynowym (*machine learning*), jak sztuczne sieci neuronowe, zbiory rozmyte czy drzewa regresyjne,
- metody eksperckie – stosowane w przypadku niekompletnych baz danych, gdy nie można skonstruować modelu dającego wiarygodne oszacowania. Należą do nich wielokryterialne metody podejmowania decyzji (*multiple attribute decision making, multiple objective decision making*) (Dmytrów, 2019).

System ustalenia wartości katastralnej może być jednolity lub może się składać z kilku jednocześnie funkcjonujących modeli, które są przeznaczone dla różnych typów nieruchomości – np. model wyceny gruntów na terenach rolnych, model wyceny gruntów zabudowanych czy budowli inżynierskich (Baumane, 2010), co jest rozwiązaniem bardzo powszechnym. Odrębne modele są często budowane dla mieszkań i domów jednorodzinnych. Dzięki rozwojowi IT taki proces może być wspomagany na każdym etapie – od budowania baz danych, przez tworzenie algorytmów czy wyznaczenia i aktualizacji wartości (Foryś i Putek-Szeląg, 2018).

W praktyce w procesie wyceny nieruchomości stosowane są najczęściej modele liniowe lub takie, które można stosunkowo łatwo sprowadzić do postaci liniowej, jako relatywnie proste i łatwe w interpretacji, również dla właścicieli nieruchomości (Foryś i Putek-Szeląg, 2018). Może to jednak prowadzić do usunięcia z modelu istotnych cech wpływających na cenę nieruchomości, które wykazują wysoką współliniowość (Kuryj i Kuryj-Wysocka, 2015).

J. Kuryj i O. Kuryj-Wysocka (2015) wskazują na ogólne zasady konstruowania modeli masowej oceny, wychodząc z teorii taksacji, według której wartość katastralna części składowej nieruchomości (W_K) jest opisana wzorem:

$$W_K = W_0 \times c_{st},$$

gdzie: W_0 – wartość początkowa części składowej nieruchomości, c_{st} – natężenie pola cenności strefy taksacyjnej.

Wartość początkowa może być ustalona jako wartość referencyjna nieruchomości lub jako średnia wartości nieruchomości z danego obszaru, ustalona na podstawie cen transakcyjnych skorygowanych czasowo. Istotnym pojęciem jest tu zdefiniowanie pola cenności – natężenie pola cenności charakteryzuje każdy obiekt w przestrzeni i oznacza postrzeganie danego obiektu jako pozwalającego

na zaspokojenie ludzkich potrzeb. Natężenie pola cenności może być również interpretowane jako suma natężenia cenności wybranych cech charakteryzujących nieruchomości (Kuryj i Kuryj-Wysocka, 2015). Dlatego jednym z kolejnych etapów tworzenia modelu wyceny jest wybór zestawu cech diagnostycznych, które są wyznacznikami wartości nieruchomości – kwestia ta zostanie szerzej poruszona w dalszej części opracowania.

W przypadku metod, które bazują na oszacowaniu wartości reprezentatywnych nieruchomości, kluczowe znaczenie ma wybór takich obiektów. Dzięki temu wyniki wyceny mogą być ekstrapolowane na pozostałe nieruchomości w danej strefie taksacyjnej. Jeśli ten warunek nie jest spełniony, naliczony podatek będzie albo niedoszacowany, albo przeszacowany (Gnat, 2019). Szacowanie wartości nieruchomości jest bowiem realizowane przez odniesienie ich wartości do wartości referencyjnej takiej nieruchomości (Piekut, 2014).

Nieruchomości reprezentatywne to nieruchomości typowe, które można wybrać na podstawie założenia o jednorodności cech cenotwórczych. Kluczowe znaczenie ma tu wybór atrybutów, które są „nośnikami” ceny. Wybór tych parametrów powinien być dostosowany do konkretnego, lokalnego rynku (Sawiłow, 2008). Wynika stąd ważna przesłanka – nie ma możliwości zbudowania jednego, uniwersalnego modelu masowej wyceny, ponieważ na każdym obszarze wartość może zależeć od innych, specyficznych atrybutów. Niezbędnym warunkiem dla wskazania kluczowych atrybutów nieruchomości jest istnienie wystarczającej ich liczby w każdej strefie taksacyjnej (Sawiłow, 2009a).

Każda z nieruchomości, w tym te, które pretendują do miana nieruchomości referencyjnych, mają określone cechy – niektóre z tych cech mogą być nieistotne, jeśli chodzi o wartość, inne będą mocno wpływały na oszacowaną wartość.

Jeśli chodzi o atrybuty decydujące o cenie nieruchomości, z wyjątkiem tych przeznaczonych na cele rolne i leśne, to najczęściej wymienia się (Kuryj i Kuryj-Wysocka, 2015; Sawiłow, 2008):

- lokalizację,
- sposób użytkowania, przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego,
- wyposażenie w infrastrukturę techniczną,
- stan zagospodarowania,
- klasę bonitacyjną,
- intensywność zabudowy,
- dostępność do obiektów przyrodniczych i rekreacyjnych,
- powierzchnię działki gruntowej,
- dojazd i dostęp do działki,
- uciążliwość sąsiedztwa.

Jak wskazuje E. Sawiłow, w praktyce liczba cech nie powinna być większa niż osiem – mogą mieć one charakter ilościowy i jakościowy (Sawiłow, 2009a).

E. Sawiłow (2009b) proponuje zastosowanie wielowymiarowej analizy porównawczej do wyboru cech mających wpływ na ceny nieruchomości reprezentatywnych w strefach taksacyjnych. Wybranim cechom nieruchomości przypisane są określone wagi (wagi określają wpływ danej cechy na wartość nieruchomości). Po normalizacji, umożliwiającej działania matematyczne na wartościach o różnych mianach i zmienności, tworzą one syntetyczną miarę, której odległość euklidesowa wyznacza wartość danego obiektu (wyższa wartość syntetycznej miary = wyższa wartość nieruchomości). Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku wybór cech i określenie ich wag. E. Sawiłow w przedstawionym przykładzie proponuje następujące cechy nieruchomości:

- front działki,
- kształt działki,
- odległość od centrum osiedla,
- rodzaj nawierzchni drogi,
- stan zagospodarowania,
- natężenie ruchu kołowego,
- odległość od przystanków komunikacji miejskiej,
- powierzchnia nieruchomości.

Uzyskane wyniki oszacowania są zbliżone do cen transakcyjnych analizowanych nieruchomości.

Ustalenie nośników wartości (cech diagnostycznych, których natężenie decyduje o wartości nieruchomości) umożliwia ustalenie wartości nieruchomości reprezentatywnej. Wartości cech nieruchomości reprezentatywnej ustala się jako średnią arytmetyczną wartości cech dla zbioru nieruchomości-kandydatek do bycia nieruchomością reprezentatywną, a wartość nieruchomości reprezentatywnej – jako średnią arytmetyczną wartości nieruchomości wybranych jako reprezentatywne. Oznacza to w praktyce, że nieruchomość reprezentatywna ma charakter wirtualny, nie istnieje w rzeczywistości (Sawiłow, 2009a).

Następnie wartość nieruchomości ustala się według następującego wzoru, odnosząc się do wartości nieruchomości referencyjnej (Sawiłow, 2008):

$$WK_i = W_r \times \sum_{j=1}^m x_{ij} \times xr_j^{-1} \times p_j,$$

gdzie: WK_i – wartość jednostkowa nieruchomości w strefie taksacyjnej, W_r – wartość jednostkowa nieruchomości reprezentatywnej w strefie taksacyjnej, x_{ij} – cechy nieruchomości w strefie taksacyjnej, xr_j – parametry nieruchomości reprezentatywnej w strefie taksacyjnej, p_j – wagi cech nieruchomości.

Zgodnie z powyższą formułą, wartość katastralną ustala się przez przemnożenie wartości jednostkowej przez powierzchnię ustaloną na podstawie katastru

nieruchomości (Sawiłow, 2008). W przypadku budynków czy gruntów o różnym charakterze wartość katastralną ustala się przez przemnożenie różnych typów powierzchni (pomieszczenia mieszkalne, garaż itd.) przez wartości jednostkowe dla danego typu nieruchomości. Kluczowe znaczenie ma zatem ustalenie jednostkowych wartości w odniesieniu zarówno do gruntów, jak i do budynków.

W celu uzyskania wiarygodnych wyników obszary objęte wyceną dzieli się na mniejsze jednostki nazywane strefami taksacyjnymi. Strefa taksacyjna to obszar, w którym lokalizacja ma taki sam wpływ na wartość nieruchomości – powstające strefy taksacyjne muszą być więc homogeniczne (Gnat, 2019).

Literatura proponuje wiele metod wyznaczania obszarów taksacyjnych – najpopularniejsze bazują na metodach statystycznych, najczęściej analizie skupień (metoda *k*-średnich lub metoda Czekanowskiego). Dzięki tym metodom grupuje się obiekty o podobnych cechach (Gnat, 2019). Podział na strefy taksacyjne mogą ułatwić również takie elementy, jak granice dzielnic, drogi, skrzyżowania, tory kolejowe lub elementy naturalne, np. rzeki (Dedkova i Polyakova, 2018).

W wyniku klasyfikacji, szacowania i strefowania powstają mapy taksacyjne, które leżą na obszarach o podobnych cechach decydujących o ich wartości. Umożliwiają więc ustalenie jednostkowych wartości gruntów i ich składowych (budynki) przez odniesienie tej wartości do powierzchni nieruchomości. W przypadku gruntów ustala się strefy taksacyjne – ciągłe obszary gruntu, wyodrębnione ze względu na funkcję w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i ze względu na podobieństwo cech wpływających na ich wartość (Sawiłow, 2008). W przypadku budynków buduje się tabele taksacyjne, w których są ujęte jednostkowe wartości powierzchni (Piekut, 2014).

W praktyce stosuje się bardzo wiele metod powszechnej taksacji. Jedną z metod opartych na modelach, coraz częściej stosowaną w masowej wycenie nieruchomości, jest szacowanie oparte na regresji hedonicznej (Lozano-Gracia i Anselin, 2012). Regresja hedoniczna jest metodą parametryczną, a specyficzną jej cechą jest to, że równanie regresji może zawierać atrybuty (czynniki wpływające na cechę nieruchomości) zarówno mierzalne, jak i niemierzalne oraz uwzględniać zmienną czasową (Trojanek, 2010). Ogólna postać ceny hedonicznej może być sprowadzona do formuły:

$$P_i = P(q_i, S_i, N_i, L_i),$$

gdzie: q_i – wektor określający środowiskowe czynniki lokalizacji, S_i – wektor określający strukturalną charakterystykę, N_i – wektor określający sąsiedztwo i otoczenie społeczne, L_i – wektor określający lokalizację.

Powyższe równanie ceny dotyczy wszystkich nieruchomości na jednym rynku. Problemy pojawiają się, jeśli na jednym obszarze urbanizacji występują różne segmenty rynku, które muszą być zidentyfikowane (Lozano-Gracia i Anselin, 2012). Ostatecznie równanie regresji hedonicznej przyjmuje ogólną postać:

$$\ln P_i = b_0 + b_1 X_{1,i} + b_2 X_{2,i} + \dots + b_j X_{j,i} + e_i,$$

gdzie: $b_0, b_1 \dots b_j$ są współczynnikami regresji odpowiadającymi zmiennym ilościowym i jakościowym. O ile cechy ilościowe (np. liczba pokoi) mogą przyjmować dowolne wartości, zmienne jakościowe muszą mieć charakter binarny, gdzie 1 oznacza, że nieruchomość ma pewną cechę, a 0 – że jej nie ma.

R. Trojanek (2010) stworzył model wyceny mieszkań dla Poznania, w którym zmiennymi ilościowymi są powierzchnia mieszkania i liczba pokoi, natomiast zmiennymi jakościowymi są zmienne binarne opisujące lokalizację (5 zmiennych), materiał, z którego wybudowany został budynek (2 zmienne binarne – cegła i płyta) oraz okres budowy (wydzielono 3 okresy: przed 1949, lata 1949-1989 oraz okres po 1989). Opracowany model w 78% wyjaśniał zmiany cen nieruchomości.

We wcześniejszych rozważaniach wspomniano, że zwykle buduje się wiele odrębnych modeli dla różnych typów nieruchomości. Przykładem może być Litwa, gdzie stosuje się modele do wyceny (Baumane, 2010):

- nieruchomości rolnych na terenach rolnych,
- nieruchomości zabudowanych,
- budynków,
- obiektów inżynierskich.

Konstrukcję poszczególnych modeli przedstawia tab. 3.22. Współczynniki w modelach ustalane są odrębnie w każdej strefie taksacyjnej.

Tabela 3.22. Modele masowej wyceny stosowane na Litwie

Model wyceny nieruchomości rolnych na terenach rolnych:	
$K_v = (P_{LIZ} \times Bv_{liz} + P_M \times Bv_M + (0,2 \times P_{Pz} + P_{P_D}^*) \times Bv_{LIZ}^* + b \times C_{maja}) \times K_{apgr} \times K_P \times K_T$	
Model wyceny nieruchomości zabudowanych:	
$K_v = K_{apgr} \times K_P \times \sum (BV \times P_{LM} \times K_{samaz} \times K_T)$	
Model wyceny dla budynków:	
$\bar{E}_{KV} = \bar{E}_{BV} \times A \times K_s \times K_{kor} \times K_{il} \times K_T$	
Model wyceny obiektów inżynierskich:	
$IB_{KV} = K_T \times \sum (IB_{BV} \times A \times K_s)$	
K_v	– wartość katastralna,
P_{LIZ}	– użytkowana powierzchnia rolna w hektarach,
Bv_{liz}	– wartość bazowa ziemi rolnej w strefie taksacyjnej,
P_M	– grunty zalesione w hektarach,
Bv_M	– wartość bazowa gruntów zalesionych w strefie taksacyjnej (za hektar),
P_{Pz}	– pozostałe grunty w hektarach,
$P_{P_D}^*$	– obszar stawów i pastwisk w hektarach,

BV_{LIZ}^*	– wartość bazowa użytkowanych gruntów rolnych III klasy,
C_{maja}	– efekt istniejącej zabudowy mieszkalnej (stała),
K_{apgr}	– korekta dla obciążeń hipotecznych,
K_p	– korekta na zanieczyszczenia,
b	– zmienna binarna związana z istnieniem nieruchomości mieszkaniowych: wartość 1, jeśli na gruncie jest posadowiona nieruchomość, 0 – jeśli nie ma,
K_T	– korekta dla zmian rynkowych,
B_V	– wartość bazowa gruntu zabudowanego (za metr kwadratowy),
P_{LM}	– obszar gruntu o określonym przeznaczeniu (w metrach kwadratowych),
K_{samaz}	– współczynnik korekcyjny dla danego obszaru,
\bar{E}_{KV}	– wartość katastralna budynku,
\bar{E}_{BV}	– wartość bazowa budynku danego typu w jednostkach objętości,
A	– powierzchnia/kubatura w metrach kwadratowych/ metrach sześciennych,
K_s	– korekta na stan techniczny budynku,
K_{kor}	– współczynnik korekcyjny dla kubatury budynku,
K_{ii}	– korekta dla obciążeń hipotecznych,
IB_{KV}	– wartość katastralna budowli (obiektu inżynierskiego),
IB_{BV}	– wartość bazowa budowli (obiektu inżynierskiego).

Źródło: opracowanie na podstawie (Baumane, 2010, s. 68-75).

3.3.2.2. Porównanie wybranych metod taksacji nieruchomości – analiza empiryczna

Wartość katastralna nieruchomości określona z wykorzystaniem metod z obszaru ekonometrii lub *machine learning* jest ściśle uzależniona przede wszystkim od doboru:

- postaci funkcyjnej modelu (w przypadku modeli ekonometrycznych),
- zbioru danych uczących,
- zmiennych objaśniających,
- miary jakości modelu.

Zasadniczo poprawa jakości predykcji wartości nieruchomości wymaga rozszerzenia zbioru danych, na których szacowane były parametry modelu, jak również poszerzenia charakterystyk nieruchomości uwzględnionych w modelowaniu. Często oznacza to również stosowanie bardziej wyrafinowanych podejść do wyceny nieruchomości.

W celu zobrazowania różnic w wycenie w zależności od zastosowanego podejścia przeprowadzono uproszczone modelowanie na zbiorze 15 000 nieruchomości mieszkalnych zlokalizowanych w różnych dzielnicach Warszawy. Dane pochodzą z portali internetowych i dotyczą cen ofertowych (a nie transakcyjnych) oraz uwzględniają podaną na stronach charakterystykę nieruchomości. Za zmienną objaśnianą przyjęto logarytm ceny za metr kwadratowy powierzchni mieszkania. Zestaw zmiennych objaśniających ograniczono do:

- liczby pokoi,
- powierzchni mieszkania,
- obecności miejsca garażowego lub postojowego,

- obecności windy w budynku,
- stanu mieszkania (do zamieszkania bądź do remontu / w stanie deweloperskim),
- lokalizacji (dzielnica).

Celem prezentowanej analizy porównawczej nie było znalezienie metody, która w najlepszy możliwy sposób odwzorowuje wartość nieruchomości, lecz raczej dostarczenie empirycznego dowodu na przedstawione w rozdziale trudności związane z wyceną nieruchomości na potrzeby podatku katastralnego. Cel ten zrealizowano w dwóch krokach. Po pierwsze, przedstawiono różnice wynikające z zastosowania różnych metod opartych na tych samych danych uczących. Zróżnicowanie podano zarówno na poziomie zagregowanym, jak i dla wybranych referencyjnych nieruchomości. Po drugie, dla jednej z wybranych klas modeli dokonano porównania ze względu na różny zestaw zmiennych objaśnianych. Należy przy tym podkreślić, iż w każdym z zastosowanych podejść do wyceny nieruchomości możliwa jest poprawa skuteczności predykcyjnej, między innymi poprzez odpowiednie transformacje zmiennych, dobór parametrów czy zastosowanie klasycznych działań związanych z podziałem na zbiór uczący oraz testowy (w tym usunięcie obserwacji odstających). Co do zasady jednak różnice pomiędzy zastosowanymi podejściami mogą być znaczące bez względu na dokonane zabiegi natury ekonometryczno-statystycznej. Przedstawiona w dalszej części rozdziału analiza empiryczna ma na celu właśnie uwidocznienie konsekwencji związanych z wyborem konkretnego podejścia do wyceny nieruchomości.

Do porównania szacowania wartości od nieruchomości wybrano następujące, często stosowane w praktyce wyceny nieruchomości, podejścia:

- regresję liniową,
- metodę lasów losowych,
- regresję grzbietową,
- regresję LASSO (*Least Absolute Shrinkage and Selection Operator*),
- metodę wektorów nośnych (*SVM – Support Vector Machines*).

Za zbiór zmiennych objaśnianych przyjęto wszystkie dostępne zmienne poza powierzchnią mieszkania. Jako miary dokładności prognozy przyjęto:

- RMSPE (*Root Mean Square Prediction Error*) – pierwiastek z procentowego błędu średniokwadratowego, czyli pierwiastek średniej z sumy kwadratów procentowych różnic między dwoma zbiorami wartości,
- MAPE (*Mean Absolute Percentage Error*) – średni bezwzględny błąd procentowy, czyli średnia z sumy bezwzględnych różnic procentowych między dwoma zbiorami wartości.

Obie miary wyliczono dla obserwacji pochodzących z całego zbioru uczącego, przy czym porównywano zarówno logarytmy cen za metr kwadratowy powierzchni mieszkania, jak i bezwzględne ceny ofertowe za całe mieszkanie.

Tabela 3.23. Porównanie skuteczności prognoz na zbiorze uczącym dla wybranych metod wyceny wartości nieruchomości

Metoda	Cena ofertowa		Logarytm ceny za metr kwadratowy	
	RMSPE	MAPE	RMSPE	MAPE
Regresja liniowa	20,62	14,85	2,04	1,55
Lasy losowe	23,31	16,86	2,31	1,76
Regresja grzbietowa	21,47	15,38	2,12	1,61
Regresja LASSO	20,63	14,85	2,04	1,55
Metoda wektorów nośnych	18,86	12,59	1,88	1,32

Objaśnienia: kolorem zielonym oznaczone zostały miary metod z najlepszą dokładnością, a czerwonym te charakteryzujące się dokładnością najgorszą.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3.24. Porównanie skuteczności prognoz dla wybranych metod wyceny wartości nieruchomości zastosowanych do przykładowych nieruchomości

Cena ofertowa nieruchomości	Liczba pokoi	Stan	Garaż	Winda	Dzielnica	Regresja liniowa	Las losowy	Regresja grzbietowa	Regresja lasso	Metoda wektorów nośnych
355 414	1	0	0	1	Wola	276 171	271 373	272 294	276 164	273 006
438 000	2	1	0	1	Bemowo	437 977	490 239	482 919	441 034	449 615
500 000	1	1	1	0	Wola	500 008	428 823	472 525	499 695	447 383
614 100	2	0	1	0	Wilanów	973 200	853 791	936 503	972 908	603 000
615 000	3	1	0	0	Ursynów	647 037	646 664	645 558	646 838	652 002
638 000	2	0	1	1	Bielany	525 609	524 260	529 466	525 154	526 861
696 672	4	0	1	1	Targówek	789 003	847 318	838 269	789 549	696 686
699 000	6	1	0	0	Wawer	1 357 399	1 839 507	1 523 652	1 359 150	771 528
825 000	3	1	0	1	Kabaty	796 207	824 992	744 223	794 841	802 413
995 000	4	1	1	0	Mokotów	1 988 564	1 888 274	1 935 959	1 987 472	2 200 133
1 800 000	10	0	1	0	Ursynów	3 301 757	4 161 402	3 457 993	3 301 508	1 850 533
3 500 000	2	1	1	1	Śródmieście	1 308 142	974 905	1 216 576	1 306 685	1 200 368

Objaśnienia: kolorem zielonym oznaczone zostały najniższe wyceny, a kolorem czerwonym najwyższe. Wytluszczone zostały wyceny najbliższe prognozowanym cenom ofertowym.

Źródło: opracowanie własne.

Wybrane metody wydają się nie generować znaczących różnic (zob. tab. 3.24), ale 24-34% różnicy pomiędzy metodami najlepiej i najgorzej odzwierciedlającymi rzeczywiste wartości nieruchomości przekłada się na analogiczne różnice w wy-

sokości potencjalnego podatku katastralnego (w przypadku liniowej konstrukcji podatku). Lepiej zobrazować te różnice można na przykładzie referencyjnych nieruchomości (zob. tab. 3.25).

Tabela 3.25. Porównanie skuteczności prognoz wartości nieruchomości na zbiorze uczącym dla różnych zestawów zmiennych objaśniających

Metoda	Cena ofertowa		Logarytm ceny za metr kwadratowy	
	RMSPE	MAPE	RMSPE	MAPE
Model referencyjny	20,62	14,85	2,04	1,55
Model bez informacji o dzielnicy	27,45	20,54	2,76	2,15
Model z dodatkową informacją o powierzchni mieszkania	20,62	14,85	2,04	1,55
Model z informacją tylko o dzielnicy	22,57	16,25	2,20	1,68
Model z informacją tylko o powierzchni mieszkania	29,67	22,04	2,90	2,29

Objaśnienia: kolorem zielonym oznaczone zostały metody z najlepszą dokładnością, a kolorem czerwonym te charakteryzujące się najgorszą dokładnością.

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie każdej z metod daje różne wyceny, przy czym dla niektórych z nich oceny są bardzo zbliżone. Przykładowo wyceny pierwszej czy szóstej nieruchomości różnią się zaledwie o 5 tys. zł. Są też jednak nieruchomości (np. ósma lub jedenasta), których wycena najniższa od najwyższej różnią się o ponad 100%. Nie ma jednej metody, która zawsze daje wyceny bliższe cenom ofertowym: czasami najlepsza jest regresja liniowa (np. nieruchomości 1-3), czasami las losowy (nieruchomości 5-6), a czasami metoda SVM (np. nieruchomości 7-8). Dla nieruchomości, które przy przeprowadzeniu pełnego procesu modelowania, zapewne zostałyby uznane za odstające, żadna z wycen nie jest blisko faktycznej ceny ofertowej. Jako przykład może posłużyć ostatnia z nieruchomości, dla której najbliższa z wycen jest prawie trzykrotnie niższa niż cena ofertowa. Jest to jednak stosunkowo droga nieruchomość z raptem dwoma pokojami, co jest bardzo nietypowe na tle innych nieruchomości z rozpatrywanego zbioru danych.

W procesie opracowania wyceny nieruchomości istotna jest nie tylko klasa modeli wykorzystanych do prognozy, ale również dobór zmiennych. Ograniczając się do modeli regresji liniowej, rozważono różne zestawy zmiennych objaśniających, a błędy RMSPE i MAPE wyliczone na zbiorze wszystkich obserwacji zebrano w tab. 3.25. Dodanie do modelu referencyjnego dodatkowej zmiennej w postaci powierzchni mieszkania nie poprawia w żaden sposób precyzji wyceny. Nie jest to regułą, ale akurat w przypadku tej zmiennej informacji, które potencjalnie niesie, zawarte są w innych zmiennych objaśniających. Liczba pokoi jest w dużym stopniu zależna od powierzchni, a sama cena ofertowa nieruchomości składa się wraz z powierzchnią na cenę za metr kwadratowy. Usunięcie zmiennych pogarsza do-

kładność modelu. Przykładowo model bez informacji o dzielnicy traci w prawie jednej trzeciej na dokładności. Co więcej, zmienna ta jest kluczowa dla odpowiedniej wyceny, bo model tylko z tą jedną zmienną jest znacznie dokładniejszy niż model ze wszystkimi pozostałymi zmiennymi. Dowodzi to jednocześnie zasadności metod strefowania przedstawionych wcześniej.

Stosowane w praktyce biznesowej wyceny są znacznie dokładniejsze. Zaprezentowane podejście miało na celu tylko zobrazowanie problematyki wyceny. W celu poprawy dokładności wycen warto przedsięwziąć m.in. następujące działania:

- wykorzystać ceny transakcyjne zamiast ofertowych, które mogą znacznie odbiegać od faktycznej wartości nieruchomości,
- dokonać odpowiedniej filtracji zbioru uczącego przez usunięcie wartości odstających,
- zastosować podział na zbiór treningowy i testowy – w celu uniknięcia ewentualnego zbyt dużego dopasowania modelu do danych wejściowych,
- przeprowadzić pełen proces modelowania z uwzględnieniem sprawdzania założeń oraz walidacji modelu,
- uwzględnić dodatkowe czynniki wpływające na wycenę, np. rok wybudowania nieruchomości czy czas ostatniego remontu.

Niektóre z danych raczej nie będą dostępne przy automatycznych wycenach. Przykładowo standard wykończenia mieszkania, który jest jedną z ważnych determinant ceny nieruchomości, nie jest zazwyczaj dostępny w urzędowych bazach danych. Dodatkowo, mimo że uzyskanie lepszej dokładności prognozy jest możliwe, to jest osiągane zazwyczaj kosztem większego skomplikowania metody, co jest nieakceptowalne z punktu widzenia interpretowalności oraz akceptowalności przez ogół społeczeństwa, niewykwalifikowanego w kierunku modelowania. Samo określenie wartości katastralnej nieruchomości nie jest zadaniem łatwym. Co więcej, taki proces wyceny powinien być powtarzany cyklicznie, bo nie ma gwarancji, że oszacowania parametrów modeli będą stabilne w czasie. Bardziej prawdopodobne jest, że w wyniku różnych uwarunkowań zewnętrznych (np. pandemia, zmiany w prawie) podejście do wyceny będzie modyfikowane.

3.3.3. Wybrane problemy dotyczące praktyki ustalania stawek podatku *ad valorem*

Zastosowanie formuły wartościowej w podatku od nieruchomości to także kwestia ustalenia taryfy podatkowej i rozstrzygnięcia głównych zagadnień dotyczących tego elementu techniki opodatkowania (także w kontekście zakresu autonomii podatkowej gmin).

Po pierwsze, w przypadku wartościowej podstawy opodatkowania stosowane są stawki procentowe (wyrażone w procentach lub promilach, w zależności od rodzaju i przeznaczenia nieruchomości). Najczęściej stosowane są stawki proporcjonalne, nie można jednak wykluczyć ewentualnego różnicowania w za-

leżności od rodzaju, przeznaczenia oraz lokalizacji danej nieruchomości. Należy mieć na uwadze, że zdecydowanie wyższe opodatkowanie nieruchomości związanych na przykład z działalnością gospodarczą implikuje pewne wątpliwości dotyczące ekonomicznej efektywności i sprawiedliwości podatkowej. Nie można także pomijać zjawiska ewentualnego eksportowania obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości komercyjnych i przemysłowych. Jeżeli bowiem wyższe opodatkowanie takich nieruchomości rzeczywiście doprowadzi do relatywnie wyższych cen sprzedaży produktów i usług wywożonych z danego okręgu do innych, to organy danego samorządu przyczyniają się do przesunięcia części obciążeń na rezydentów innych okręgów. Stopień reakcji podatników na wysokość stawki podatkowej zależy jednak od wielu czynników. Przedsiębiorcy płacący wyższy podatek od nieruchomości ze względu na bardzo korzystną lokalizację uzyskują korzyści z tytułu rent ekonomicznych kreowanych dzięki właśnie takiej lokalizacji. Możliwe jest również przerzucanie skutków opodatkowania na inne podmioty, ale i możliwego eksportu podatku, prowadzącego do niekorzystnej alokacji zasobów ekonomicznych.

Ponadto – co wynika z badań naukowych – zastosowanie jednej stawki podatku w skali całego kraju wydaje się mało realne. Rozziew w wartościach nieruchomości jest bowiem znaczny, co w praktyce oznaczałoby odmienne skutki dla dochodów w poszczególnych gminach – w jednych zmniejszenie wpływów podatkowych, w innych natomiast ich zwiększenie (Gnat, 2021).

Po drugie, niezmiernie ważną kwestią jest rozstrzygnięcie, kto powinien określać wysokość stawek podatku od nieruchomości. W razie zaś wskazania jako odpowiedzialnych za to organów gminy – także ustalenie, czy należy limitować stawki w podatku od nieruchomości. Opowiadając się za wzmocnieniem samodzielności finansowej gmin – podmiotu polityki fiskalnej, należy rozważyć przekazanie uprawnień od ustalania stawek podatkowych w przypadku własnych dochodów podatkowych. Oznacza to przecież ścisły związek pomiędzy odpowiedzialnością za gromadzone zasoby środków finansowych i uprawnieniami do ich rozdzielania. Organy samorządu lokalnego, ze względu na rzetelną ocenę możliwości podatkowych podatników, a także znajomość specyfiki swoich terenów, powinny kształtować wysokość podatków lokalnych w jak najbardziej racjonalny sposób.

Ze zwiększeniem uprawnień co do kształtowania wysokości stawek podatkowych związane jest jednak niebezpieczeństwo pojawienia się lub nasilenia nieracjonalnych postaw przedstawicieli jednostek lokalnych w ramach gospodarowania środkami publicznymi (nieuzasadnione, nadmierne wydatki publiczne). Ograniczenie możliwości ustalania stawek w podatku od nieruchomości może być postrzegane wówczas jako skuteczna forma racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalne limitowanie stawek podatku od nieruchomości można także oceniać jako przykład ograniczenia, dokonywanego w imię realizacji interesu ogólnego – przeciwdziałania zjawisku pogłębiania się różnic w poziomach dochodów poszczególnych gmin w Polsce.

3.4. Zagadnienie reform podatku od nieruchomości w kontekście nierówności fiskalnych pomiędzy gminami

W rozważaniach na temat różnych koncepcji zreformowania podatku od nieruchomości w Polsce ważnym problemem, który należy uwzględnić, jest problem nierówności fiskalnych w samorządzie terytorialnym. Teoria federalizmu fiskalnego wskazuje, że decentralizacja fiskalna zwiększa efektywność ekonomiczną i nierozzerwanie jest związana z problemem nierówności fiskalnych w samorządzie terytorialnym. Można nawet stwierdzić, że im większy stopień decentralizacji fiskalnej, tym większe są te nierówności i konieczne jest zastosowanie w systemie finansów samorządu terytorialnego transferów wyrównawczych (Oates, 2006). Stąd też w sytuacji, kiedy rozważa się różne koncepcje zmian w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce jako źródła dochodów budżetów gmin, ważne jest, aby w dostatecznym stopniu dostrzegać i uwzględniać problemy związane ze zmianami w poziomie zróżnicowań w potencjale dochodowym gmin oraz ustalić, czy i w jakim stopniu transfery z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą przyczynić się do niwelowania tych zróżnicowań.

Problem zróżnicowań w potencjale dochodowym gmin w teorii federalizmu fiskalnego badany jest głównie z perspektywy decentralizacji władzy publicznej i poszukiwań rozwiązań związanych z ustaleniem optymalnego stopnia decentralizacji sektora publicznego i wykazaniem, które funkcje i instrumenty fiskalne powinny być w kompetencji administracji rządowej, a które należy powierzyć zdecentralizowanym jednostkom samorządu terytorialnego. Punktem wyjścia w pracach badaczy poszukujących optymalnego stopnia decentralizacji fiskalnej są tezy głoszone przez R.A. Musgrave'a (1959), który analizując korzyści i zagrożenia związane z decentralizacją fiskalną i wyposażaniem budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wydajne źródła dochodów podatkowych, stwierdza między innymi, że proces ten może mieć istotny wpływ na zwiększanie się nierówności w potencjale dochodowym gmin. W rozważaniach na temat nierówności fiskalnych między gminami w wymiarze dochodowym należy też nawiązać do poglądów jednego z klasyków teorii federalizmu fiskalnego, tj. Charlsa Tiebouta, i stworzonego przez niego modelu lokalnej konkurencji podatkowej (*The Tiebout Hypothesis* – 1956). Zgodnie z tą koncepcją mieszkańcy gmin poszukują jednostek terytorialnych optymalnych do zamieszkania i życia. Podejmowane przez nich decyzje w tym zakresie są podobne do tych podejmowanych podczas zakupów w sklepie (*shopping*). Biorąc pod uwagę różne gminy, oferujące zróżnicowane pakiety lokalnych usług publicznych, finansowane za pomocą zróżnicowanych obciążeń w zakresie opodatkowania nieruchomości, mieszkańcy, „głosząc stopami” (*feet voting*), wybierają jednostki z optymalną dla siebie relacją lokalnych dóbr publicznych i związanych z nimi gminnych obciążeń i preferencji podatkowych. W analizowanym modelu gminy, konkurując o bazę podatkową, stosują różnego rodzaju preferencje podatkowe, które mają zachęcać potencjalnych podatników do zamieszkania na jej terytorium (Wildasin, 2003).

Problematyka nierówności fiskalnych w samorządzie terytorialnym w kontekście reformowania podatku od nieruchomości może być rozpatrywana w ujęciu zarówno dochodowym, jak i wydatkowym. Cristian F. Sepulveda i Jorge Martinez-Vazquez (2011) analizują problemy nierówności fiskalnych w aspekcie dystrybucji dochodów pomiędzy poszczególne szczeble administracji publicznej, identyfikując przy tym bezpośrednie i pośrednie skutki decentralizacji fiskalnej. W przypadku tych pierwszych poziom nierówności dochodowych zmienia się bezpośrednio wskutek określonych efektów decentralizacji fiskalnej, jakimi są między innymi zmiany w zakresie poziomu i struktury obciążeń podatkowych czy też zmiany w poziomie i strukturze wydatków publicznych itp. Pośrednio decentralizacja fiskalna oddziałuje na rozwój społeczno-gospodarczy w wymiarze terytorialnym i tym samym pośrednio wpływa na poziom nierówności dochodowych (Patrzalek, Poniatowicz, Guziejewska i Kańduła, 2019, s. 20-33).

W związku z problemem powiększania się nierówności fiskalnych w samorządzie terytorialnym w kontekście reformowania podatku od nieruchomości należy rozważyć i uwzględnić związane z tym konsekwencje o charakterze ekonomiczno-społecznym. Jedną z nich jest wzrost konkurencyjności gmin. Gminy charakteryzujące się wysokimi dochodami własnymi na jednego mieszkańca będą jeszcze bardziej konkurencyjne od gmin wiejskich charakteryzujących się zdecydowanie niższym od przeciętnego w skali kraju wskaźnikiem dochodów własnych na jednego mieszkańca, w tym dochodów z tytułu opodatkowania nieruchomości rolnych. Ich przewaga konkurencyjna polega zarówno na wyższym potencjale przyciągania inwestorów i wspierania przedsiębiorczości, jak i na możliwości sfinansowania lokalnych usług publicznych w szerszym zakresie i na wyższym od przeciętnego w skali kraju poziomie.

Do konsekwencji reformy opodatkowania nieruchomości w Polsce zaliczyć należy wzrost znaczenia i skuteczności podatku od nieruchomości jako jednego z podstawowych instrumentów realizowanej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. W rozważaniach teoretycznych wskazuje się wprawdzie na różnorodne instrumenty formalnoprawne (np. plany przestrzennego zagospodarowania) polityki umożliwiające wspieranie lokalnej przedsiębiorczości czy – szerzej – rozwoju gospodarczego na swoim terenie i w ten sposób powiększanie lokalnej bazy fiskalnej, jednak praktycznie dotychczasowe możliwości samorządów gminnych w zakresie wykorzystywania instrumentów o charakterze endogenicznym w celu oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy są ograniczone. Rozwój lokalny i związane z nim nierówności fiskalne pomiędzy samorządami gminnymi są uwarunkowane obiektywnymi czynnikami, takimi jak: zastany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, zasoby dóbr naturalnych, określone położenie geograficzne i funkcjonalne, zaplecze infrastrukturalne i społeczne lub ich brak wynikający z uwarunkowań historycznych. Te obiektywne czynniki idą najczęściej w parze z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego gminy oraz zazwyczaj związane są z problemami strukturalnymi gospodarki w wymiarze terytorialnym. W sytuacji gdy budżety samorządów

gmin zostaną wyposażone w zreformowany, wydajniejszy fiskalnie podatek od nieruchomości, poszerzy się zakres i skuteczność tego instrumentu oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy gminy.

W rozważaniach na temat zarówno nierówności fiskalnych w samorządzie terytorialnym, jak i konsekwencji związanych z projektowanymi zmianami w zakresie opodatkowania nieruchomości w Polsce należy uwzględniać coraz większe różnice w charakterze i celach lokalnych polityk podatkowych. Te pogłębiające się różnice wiążą się też z zagadnieniem opodatkowania gruntów rolnych. Podatek oparty na wartości pogłębi bowiem nierówności fiskalne między gminami wiejskimi a gminami miejskimi, co jest naturalną konsekwencją różnic w cenach nieruchomości między bardziej a mniej rozwiniętymi pod względem społeczno-gospodarczym gminami. Podkreślić przy tym jednak należy, że dotychczas w Polsce możliwości samorządu gminnego dotyczące realizowania lokalnej polityki podatkowej są bardzo ograniczone. W zakresie opodatkowania podatku od nieruchomości decyzje samorządowych władz lokalnych mogą dotyczyć obniżenia stawek podatku, zastosowania ulg i zwolnień podatkowanych, umorzeń i rozłożenia podatku na raty. Efektem tych decyzji może być zatem jedynie obniżenie wpływów do budżetu gminy w krótkim okresie, natomiast w dłuższej perspektywie skutki decyzji nie są łatwe do przewidzenia i dyskusyjne w sensie faktycznego wpływu na podatników. Po zreformowaniu podatku od nieruchomości, który będzie wydajniejszym niż dotychczas źródłem dochodów budżetowych gmin i skuteczniejszym instrumentem oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy gmin, poszerzą się możliwości w zakresie prowadzenia lokalnej polityki podatkowej przez organy gminy, a jednocześnie polityki te będą bardziej niż dotychczas zróżnicowane.

Z badań P. Swianiewicza wynika, że w Polsce lokalna polityka podatkowa jest zróżnicowana w zależności od wielkości gminy oraz położenia geograficznego (Łukomska i Swianiewicz, 2015). Największe obniżenie wpływów podatkowych ma miejsce w gminach Polski Zachodniej. Wynika ono w większym stopniu z ulg i zwolnień podatkowych niż z uchwalania obniżonych stawek. P. Swianiewicz zwrócił uwagę na typologię polityk podatkowych ze względu na wysokość stawek w dwóch różnych grupach podatników, tj. obciążających znaczną część mieszkańców (wyborców) w gminie i obciążających podmioty prowadzące na terytorium gminy działalność gospodarczą. Głównym motywem zróżnicowanych decyzji władz lokalnych dotyczących obciążeń podatkowych były relacje z mieszkańcami, na co wskazują również niższe obciążenia w małych gminach, natomiast wyższe w miastach. W świetle badań poświęconych czynnikom różnicującym charakter polityki podatkowej gmin można stwierdzić, że: współczynnik korelacji Pearsona pomiędzy zamożnością lokalnych budżetów i poziomem podatków gminnych wskazuje na zależność pozytywną i istotną statystycznie, znaczenie debaty publicznej dotyczącej polityki podatkowej gminy jest bardzo ograniczone, a ponadto duża rola przypada wójtowi, burmistrzowi i skarbnikom, znacznie mniejsza zaś radnym.

Jest to niekorzystne zjawisko skutkujące małym stopniem lokalnej partycypacji społecznej. Autorzy raportu zwracają też uwagę na swego rodzaju determinizm środowiskowy, polegający na tym, iż w lokalnej polityce podatkowej zdecydowanie większe znaczenie niż zachodzące procesy polityczne mają czynniki związane ze środowiskiem ekonomiczno-społecznym.

Projektowana reforma podatku od nieruchomości, nie przyczyniając się do zmniejszania nierówności fiskalnych pomiędzy gminami, pociągnie za sobą zastąpienie mało wydajnego fiskalnie systemu powierzchniowego opodatkowania nieruchomości znacznie bardziej wydajnym podatkiem od wartości nieruchomości, który będzie poszerzał zakres instrumentów stymulujących rozwój lokalnych rynków nieruchomości, ułatwiających władzom samorządowym aktywizację gospodarczą oraz racjonalizację zagospodarowania przestrzeni. Zwiększenie znaczenia podatku od wartości nieruchomości w systemie zasilania finansowego gmin byłoby ważnym narzędziem redystrybucji dochodów z majątku, wzmocniłoby źródła zasilania budżetów gmin, ograniczyłoby spekulacje na rynku nieruchomości, a jednocześnie pozwoliłoby na wdrożenie jednej z zasad podziału źródeł dochodów publicznych między budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego, jaką jest zasada powiązania źródeł dochodów z miejscem ich powstawania. Przejawem respektowania tej zasady jest to, że w strukturze dochodów podatkowych budżetów gmin w większości państw występują daniny związane z opodatkowaniem nieruchomości (gruntów, budynków, budowli, użytków rolnych, terenów leśnych) położonych na terytorium danej gminy.

W rozważaniach na temat problemu narastających nierówności fiskalnych w kontekście reformy opodatkowania nieruchomości należy również uwzględnić znaczenie i funkcje subwencji o charakterze wyrównawczym, przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Kwoty części wyrównawczej i części równoważącej – ustalone przy zastosowaniu jako podstawowego parametru budżetowego wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca gminy/powiatu województwa – w warunkach zreformowanego opodatkowania nieruchomości mogą w jeszcze większym stopniu niż dotychczas nie realizować skutecznie funkcji przypisywanych transferom wyrównawczym. W sytuacji gdy budżety jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wykazują duże zróżnicowanie wielkości gromadzonych podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca i wydatków ponoszonych na usługi publiczne, ważnym problemem będzie wypracowanie i ustalenie zasad oraz kryteriów przekazywania subwencji o charakterze wyrównawczym stosowanych w formule pionowej i poziomej korekty nierówności fiskalnych w samorządzie terytorialnym. Konstrukcja tych instrumentów wyrównywania fiskalnego, z jednej strony, ma nawiązywać do potencjału dochodowego gminy, powiatu czy województwa w zakresie, w jakim jest on związany z czynnikami o charakterze obiektywnym, takimi jak miejsce położenia, zasoby majątkowe, dostęp do surowców, liczba mieszkańców i struktura społeczna, poziom rozwoju gospodarczego itp., a z drugiej strony ma uwzględniać zróżnicowa-

ne potrzeby wydatkowe gmin, powiatów i województw związane z koniecznością realizowania zadań publicznych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w pracach nad zreformowaniem opodatkowania nieruchomości w Polsce jednym z ważnych problemów, który trzeba uwzględnić, są kwestie związane z nierównościami fiskalnymi w samorządzie terytorialnym. Pogłębiające się nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym, będące w pewnym stopniu następstwem zreformowanego opodatkowania nieruchomości, mogą zasadniczo wpływać na kształtowanie się relacji fiskalnych państwo–samorząd gminny i na decyzje podejmowane w ich ramach. Wśród tych decyzji najważniejsze to te dotyczące podziału dochodów podatkowych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny, zakresu władztwa podatkowego poszczególnych szczebli władz publicznych, zasad i zakresu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa oraz ich samodzielności finansowej.

Zakończenie

Samorządność jest tylko pustym pojęciem, jeśli nie towarzyszy jej samodzielność finansowa. Samodzielność ta, przejawiająca się przede wszystkim w posiadaniu własnych źródeł dochodów, to nie tylko kwestia zasilania lokalnych budżetów. To również, a może przede wszystkim, możliwość kreowania własnej polityki podatkowej. Prowadząc politykę podatkową, samorząd może niezależnie kształtować jej społeczno-ekonomiczną treść czy ustalać priorytety rozwojowe.

Podatek od nieruchomości jest najbardziej wydajnym fiskalnie podatkiem lokalnym. Pomimo to władztwo podatkowe, a co za tym idzie – możliwość osiągania celów społeczno-ekonomicznych – jest w pewnym zakresie ograniczone.

Prace nad reformą podatku od nieruchomości trwają, z różnym natężeniem, od transformacji ustrojowej. Pomimo pojawiających się propozycji zreformowania zasad kształtowania ciężarów podatkowych, nie ma – jak się wydaje – wystarczająco silnej woli politycznej do przeforsowania zmian, których efektem byłoby powiązanie wysokości podatku z wartością nieruchomości. Wydaje się, że kluczowym problemem jest w tym przypadku prawdopodobny wzrost obciążeń podatkowych w powiązaniu ze zmianą ich rozkładu w społeczeństwie. Nie bez znaczenia jest również ogrom zadań związanych ze stworzeniem rejestru nieruchomości, który zawierałby zakres informacji wystarczających do przeprowadzenia powszechnej taksacji.

W monografii starano się przybliżyć ideę i konstrukcję podatku od nieruchomości w kontekście samodzielności finansowej gmin – tym zagadnieniem poświęcony jest rozdział 1. Rola podatku od nieruchomości w budowaniu autonomii finansowej została tam przedstawiona w szerokim ujęciu – na podstawie zarówno analizy danych statystycznych, jak i badań fokusowych, w których wzięli udział przedstawiciele gmin (realizacja pierwszego celu badawczego). Wnioski z tych badań są bardzo ciekawe – chociaż potencjalne zmiany zwiększyłyby nie tylko wpływy budżetowe i samodzielność dochodową, ale również samodzielność w kreowaniu lokalnej polityki, badani w większości opowiadali się za utrzymaniem *status quo* w tym obszarze, zadowalając się władztwem ograniczonym do udzielania zwolnień i różnicowania stawek w ramach określonego limitu. Należy przypuszczać, że jest to wynik obaw przed ogromem prac związanych z wdrożeniem zmian. Być może jednak postawa taka oznacza brak skłonności do ponoszenia wyraźnie zwiększonej odpowiedzialności za sytuację finansową swoich wspólnot. Z przeprowadzonych badań wynika, iż konieczne są zmiany w obecnej konstrukcji podatku od nieruchomości.

mości – przedstawiciele gmin wskazali na wiele mankamentów, ograniczających skuteczną realizację funkcji fiskalnej i pozafiskalnych. Podatek katastralny wśród uczestników badania wzbudzał umiarkowane zainteresowanie. W ich opinii proces służący jego ustaleniu będzie skomplikowany i kosztowny. Co zaskakujące, w ocenie pod kątem respektowania sprawiedliwości podatkowej oraz realizowania funkcji fiskalnej formuła wartościowa podatku została uznana za mniej skuteczną aniżeli powierzchniowa. Przedstawiając swoje opinie, niektórzy uczestnicy badania dzielili się trafnymi obserwacjami na temat procesu fiskalnego i kosztów z tym związanych.

W rozdziale drugim przeprowadzono analizę opodatkowania nieruchomości w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Mimo bliskości geograficznej i podobnych uwarunkowań kulturowo-historycznych, rozwiązania funkcjonujące w tych krajach są bardzo zróżnicowane pod względem konstrukcji samego podatku, zasad kształtowania stawek podatkowych i zakresu władztwa podatkowego samorządów. Przedstawiony przegląd i zarysowane tam problemy można traktować jako przesłanki i inspiracje do tworzenia rozwiązań, które najlepiej wpisałyby się w istniejący w Polsce system podatkowy (realizacja drugiego celu badawczego).

Na szczególną uwagę zasługuje rozdział trzeci. Zdając sobie sprawę, że wprowadzenie podatku *ad valorem* jest niezwykle złożone pod względem nie tylko politycznym, ale również technicznym, przedstawiono w nim autorskie propozycje zmian w istniejącym systemie podatkowym, które nie byłyby tak radykalne jak podatek o podstawie wartościowej. Proponowane rozwiązania, opracowane w wielu wariantach, wskazują alternatywne sposoby ustalania stawek podatkowych w systemie powierzchniowym oraz propozycje związane ze strefowaniem stawek podatkowych. Przedstawione szczegóły tych propozycji potwierdzają, że między obecnym powierzchniowym systemem a podatkiem opartym na wartości nieruchomości jest miejsce do zagospodarowania i zmodyfikowania istniejącego systemu (realizacja trzeciego celu badawczego). Co ważne – zmiany powinny być społecznie i politycznie akceptowalne, przynosząc wymierne korzyści samorządom lokalnym.

Ustawowe stawki powinny być zróżnicowane w zależności od miejsca położenia nieruchomości (obecne dla niektórych gmin są zbyt wysokie i niemożliwe do zastosowania, natomiast dla innych za niskie, nieadekwatne do uwarunkowań i ich potencjału). Z kolei dla niektórych kategorii nieruchomości powinny one zostać zmienione. Zaproponowany w niniejszej monografii przegląd kategorii podatkowych i obowiązujących ustawowych stawek należy postrzegać jako próbę rzetelnych studiów nad kryteriami ich różnicowania.

Z jednej strony, w ramach strefowania zaproponowano możliwość uwzględnienia różnic w potencjale dochodowym gmin w poszczególnych podregionach przy określaniu stawek podatkowych. Takie rozwiązanie umożliwiłoby (pośrednio) dostosowanie stawek podatkowych do zdolności płatniczej podatników mieszkających w danej gminie. Z drugiej zaś strony, mając świadomość, iż na terenie

większości gmin występuje istotne zróżnicowanie w dostępie do usług publicznych, wpływające na jakość życia mieszkańców, zaproponowano wprowadzenie strefowania wewnątrzgminnego uwzględniającego jako przykładowe kryterium odległość lokalizacji od centrum.

W tej części pracy zarysowano również problem powszechnej taksacji – w aspekcie zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. Powszechna taksacja wymaga nie tylko zbudowania baz danych obejmujących bardzo szeroki zakres informacji, znacznie wykraczających poza te dotyczące lokalizacji i powierzchni, ale również stworzenia algorytmów wyceny, uwzględniających specyfikę konkretnego rynku. To zaś oznacza, że takie modele wyceny z natury nie mogą mieć charakteru powszechnego, będą bowiem obejmowały większe obszary. Ma to ogromne znaczenie, bo jak pokazują przeprowadzone symulacje, konstrukcja modelu ma kluczowe znaczenie dla uzyskanych wyników wyceny.

Podsumowując, należy podkreślić, że lokalny system podatkowy stanowi ważny segment sektora finansów publicznych, zmiany w jego obszarze powinny być zatem celowe i systemowe. Konieczne jest skonstruowanie referencyjnego modelu źródeł dochodów podatkowych dla samorządów gminnych. Koncepcja taka powinna uwzględniać postulaty odnoszące się do lokalnej gospodarki finansowej, nawiązywać do teorii opodatkowania, ale i uwzględniać cechy specyficzne dla tych danin, które mają znaczenie dla samorządów gminnych. Podjęte rozważania na temat podatku od nieruchomości dotyczą zaledwie części zagadnienia wpisującego się w problematykę współczesnych wyzwań w obszarze decentralizacji finansów publicznych.

Literatura

- Antonescu, D. (2018). Studiu retrospectiv privind organizarea administrativ-teritorială a României, în ultimii 100 de ani [A retrospective study on Romania's administrative-territorial organisation, in the past 100 year]. *MPRA Paper*, (90620). Pobrano 31 lipca 2022 z https://mpr.ub.uni-muenchen.de/90620/1/MPRA_paper_90620.pdf
- Barvika, S. (2020). *The property tax in Latvia: System structure and current challenges* (Working Paper WP20SB1). Lincoln Institute of Land Policy.
- Baumane, V. (2010). *Cadastral valuation models. Economic science for rural development* (Proceedings of the International Scientific Conference, s. 68-75). Jelgava.
- Blöchliger, H. i King, D. (2006). *Fiscal Autonomy of sub-central governments* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 2). Paris: OECD Publishing.
- Blöchliger, H. i Petzold, O. (2009). *Finding the dividing line between tax sharing and grants: A statistical investigation*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- Buzu, O. (2018). Regarding valuation methodology for tax assessment of real property from the perspective of international valuation Standards. *RevCAD Journal of Geodesy and Cadastre*, (25), 61-66.
- Černěnko, T., Neubauerová, E. i Zubařlová, A. (2020). *Impact of the COVID-19 pandemic on the budget of Slovak local governments: Much cry and little wool?* (Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, 29(1)).
- Czech Statistical Office – database. (2023, 20 stycznia). Pobrano z <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/en/index.jsf?page=statistiky&katalog=33877>
- Dan, H. i Maniu, M. (2021). Rozwój terytorialny współczesnej Rumunii: trudne dążenia do realizacji europejskiego modelu regionalizacji. *Przegląd Politologiczny*, (2), 17-26.
- Dedkova, O. G. i Polyakova, I. (2018). Development of mass valuation in Republic of Belarus. *Geomatics and Environmental Engineering*, (3), 29-39.
- Dmytrów, K. (2019). Calibration of attributes influence in the process of real estate mass appraisal by using decision-making methods. *Przegląd Statystyczny*, (4), 287-308.
- Dougherty, S., Harding, M. i Reschovsky, A. (2019). *Twenty years of tax autonomy across levels of government: Measurement and applications* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 29). Paris: OECD Publishing.
- Drenda, L. (2016). Teoria wartości, wartość teorii. *Studia Ekonomiczne*, (259), 39-48.
- Drżavni zavod za statistiku*. (2022, 19 grudnia). Pobrano z <https://dzs.gov.hr>
- Dziemianowicz, R. (2017). Dysfunkcje udziałów w podatkach państwowych w aspekcie zmniejszającej się samodzielności dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (485).
- European Committee of the Regions. (2023, 7 lutego). Pobrano z <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Estonia-Introduction.aspx>
- Eurostat. (2023, 20 stycznia). Pobrano z <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>
- Eurostat Database. (2023, 2 lutego). Pobrano z https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view_gov_10a_main/default/table?lang=en

- Eurydice – Czech Republic. (2023, 2 lutego). Pobrano z <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/czech-republic/main-executive-and-legislative-bodies>
- Felis, P. (2012). *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie tadu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Felis, P., Patrzalek, L., Bem, A., Bernardelli, M., Malinowska-Misiąg, E., Olejniczak, J. i Kowalska, M. (2022). *Polityka polskich samorządów gminnych w zakresie opodatkowania nieruchomości*. Warszawa: Oficyna SGH.
- Formanová, L., Halamová, M. i Andrlík, B. (2020). Utilization of a local coefficient for immovable property tax in the Czech Republic. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 68(6), 973-986.
- Foryś, I. i Putek-Szeląg, E. (2018). A non-classical model of mass valuation of agricultural property. *Real Estate Management and Valuation*, (4), 90-101.
- Glumińska-Pawlic, J. (2003). *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*. Katowice: Wyd. Uniwersytetu Śląskiego.
- Głuszak, M. i Marona, B. (2015). *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*. Warszawa: Poltext.
- Gnat, S. (2019). Spatial weight matrix impact on real estate hierarchical clustering in the process of mass valuation. *Oeconomia Copernicana*, (1), 131-151.
- Gnat, S. (2021). Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości w Polsce, P. Felis i M. Korolewska (red.). *Studia BAS*, 1(65), 127-146.
- Hoffman, I. (2019). Jedyne teoretyczna możliwość wprowadzenia katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości – uregulowania w zakresie podatków od nieruchomości na Węgrzech. *Analizy i Studia CASP*, 2(8).
- Hulkó, G. i Fehér, J. (2021). Hungary. W: M. Radvan, R. Franzsen, J. McCluskey i F. Plimmer (red.), *Real property taxes and property markets in CEE countries and central Asia*. Maribor: Lex Localis – Institute for Local Self-Government.
- Hulkó, G. i Pardavi, L. (2022). Practical experience and the significance of the settlement tax in Hungary. *Annual Center Review 2021-2022*, (14-15).
- Informacja o wyniku kontroli. Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach*. (2020). Warszawa: NIK.
- Kitchen, H. (2005). *Property taxation: Issues in implementation* (Working Paper 2005, nr 5). Queens University.
- Kitchen, H. i Slack, E. (1993). *Business property taxation*. Kingston: Kingston: Queen's University, School of Policy Studies, The Government and Competitiveness Project.
- Klarić, M. (2017). Problems and developments in the Croatian local self-government. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 4, 807-823.
- Klimovský, D. i Nemeč, J. (2021). Local self-government in Slovakia. W: B. Brezovnik i I. Hoffman i J. Kostrubiec (red.), *Local self-government in Europe*. Maribor: Lex Localis Institute for Local Self-Government.
- Koprić, I. (2018). *Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia*. Publications Office of the European Union. Pobrano z <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19943&langId=en>
- Kornberger-Sokołowska, E. (2016). *Rola jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu i pborze podatków stanowiących ich dochody*. W: H. Dzwonkowski i J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*. Warszawa: Kancelaria Sejmu.
- Kornberger-Sokołowska, E. i Bitner, M. (2018). *Prawo finansów samorządowych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Korolewska, M. (2021). Samorządowe dochody podatkowe w wybranych państwach Unii Europejskiej. *Studia BAS*, 1(65), 252.
- Kowalski, G. (1994). Rola i miejsce stref taksacyjnych w modelu powszechnej taksacji nieruchomości na obszarach zurbanizowanych. W: S. Przewłocki (red.), *Model ustalania i weryfikacji zasięgu stref taksacyjnych dla potrzeb powszechnej taksacji nieruchomości*. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Krawczyk, M. (2009). Powszechna taksacja nieruchomości – istota i znaczenie. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3(71), 49-67.
- Kronegger, L., Bačlija Brajnik, I. i Prebilič, V. (2022). Explaining strategies in setting own local taxes in Slovenia. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 20(1), 239-257.
- Kubas, S. (2022). *Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej. Kwestie ustrojowe i społeczny odbiór funkcjonowania samorządu*. Opinie i komentarze FRDL.
- Kubas, S. (2023). *Węgierski samorząd terytorialny w XX i XXI wieku: centralizacja, decentralizacja, recentralizacja*. Opinie i komentarze FRDL.
- Kuryj, J. i Kuryj-Wysocka, O. (2015). Metody doboru cech diagnostycznych do wyznaczania pólcenności i modelowania wartości katastralnej. *Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum*, (4), 49-64.
- Land tax*. (2023a, 7 lutego). Ministry of Finance of the Republic of Lithuania. Pobrano z <https://finmin.lrv.lt/en/competence-areas/taxation/main-taxes/land-tax>
- Land tax*. (2023b, 7 lutego). Ministry of Finance Republic of Latvia. Pobrano z <https://www.fm.gov.lv/en/real-estate-tax>
- Land tax, Estonian tax and customs board*. (2023, 7 lutego). Pobrano z <https://www.emta.ee/en/private-client/taxes-and-payment/other-taxes/land-tax>
- Land Tax, Teksti koostas tax and customs board, Tallinn City Property Department*. (2023, 7 lutego). Pobrano z <https://www.eesti.ee/en/money-and-property/taxation-and-currency/land-tax>
- Leodolter, A., Princen, S. i Rutkowski, A. (2022). *Immovable property taxation for sustainable & inclusive growth*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Local government taxation data*. (2023, 1 lutego). Pobrano 1 lutego 2023 z <https://www.mfsrc.sk/finance/verejne-finance/uzemna-samosprava/>
- Lozano-Gracia, N. i Anselin, L. (2012). Is the price right? Assessing estimates of cadastral values for Bogota, Colombia. *Regional Science Policy & Practice*, (4), 495-508.
- Łukomska, J. i Swianiewicz, P. (2015). *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce. Raport z badań NCN*. Warszawa: Minicinium.
- Malinowska-Misiąg, E. (2022). Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii. *Optimum. Economic Studies*, 1(107).
- Maurer, R. i Paugam, A. (2000). *Reform toward ad valorem property tax in transition economies: Fiscal and land use benefits land and real estate initiative*. Washington, DC: World Bank.
- Methodological description. Fiscal data of local-semi budgetary units*. (2023, 1 lutego). Pobrano z https://www.mfcr.cz/assets/en/media/Methodological-description-Fiscal-data-of-local-semi-budgetary-units_2018.pdf
- Ministry of Finance of the Republic of Estonia. (2023, 2 listopada). *Republic of Estonia Ministry of Finance*. Pobrano z <https://www.fin.ee/en/node/197>
- Ministry of Finance of the Slovak Republic. (2022). *Stability programme of the Slovak Republic for 2022 to 2025*.
- Ministry of Finance Republic of Latvia. (2023, 2 listopada). Pobrano z <https://www.fm.gov.lv/en/real-estate-tax>
- Mitu, N. i Mitu, G. (2022). Reforming the property tax system in Romania: A necessity. *Revista de stiinte politice. Revue des Sciences Politiques*, (73), 99-113.

- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: Mc Graw-Hill.
- Nivelul pentru anul 2022 al impozitelor și taxelor locale – Persoane Fizice și Persoane Juridice. (2021, 27 kwietnia). Pobrano 1 sierpnia 2022 z <https://www.impozitelocale1.ro/taxe-si-impozite/taxe-si-impozite-2022/>
- Oates, W. (2006). *On the theory and practice of fiscal decentralization* (IFIR Working Paper No. 2006-05).
- Obce Slovenskej Republiky. (2023, 2 maja). Pobrano 20 stycznia 2023 z http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php
- OECD. (2021). *Fiscal federalism 2022: Making decentralisation work*. Paris: OECD Publishing.
- Opodatkowanie nieruchomości w państwach Grupy Wyszehradzkiej. (2019). *Analizy i Studia CASP*, 2(8).
- Panteleeva, V. (2019). Local taxes in Bulgaria—a source of revenues in the municipality budgets. *Challenges of the Knowledge Society*, (13), 725-731.
- Patrzalek, L. (2010). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Patrzalek, L., Poniatowicz, M., Guziejewska, B. i Kańduła, S. (2019). *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Pest, P. (2014). Wysokość udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, (3608). *Przegląd Prawa i Administracji*, (XCVIII).
- Piekut, J. (2014). Wady i zalety wprowadzenia podatku katastralnego. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, (3), 82-90.
- Podatki i opłaty lokalne – czy konieczne są zmiany systemowe. *Forum Miasteczek Polskich, Warszawa 22 września 2022 r.* (b.d.).
- Poniatowicz, M. (2015). Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce. *Nauki o Finansach*, 1(22).
- Poniatowicz, M. i Dziemianowicz, R. (2016). Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska; Sectio H. Oeconomia*, 50(1).
- Prenovljena sistemska priporočila za izboljšanje sistema... (2021, 11 marca). Pobrano z <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2021/03/prenovljena-sistemska-priporocila-za-izboljsanje-sistema-nusz.pdf>
- Radvan, M. (2019). Główne zagadnienia problematyczne związane z opodatkowaniem nieruchomości w Republice Czeskiej. *Analizy i Studia CASP*, 2(8).
- Rajca, L. (2019). *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Rogowski, Ł. (2022). *Podatek od nieruchomości. Skuteczne wymierzanie zobowiązań podatkowych*. Warszawa: C.H. Beck.
- Románová, A. (2021). Adequacy of current system of property taxation in the Slovak Republic. W: M. Radvan, R. Franzsen, W. J. McCluskey i F. Plimmer (red.), *Real property taxes and property markets in CEE countries and Central Asia*. Maribor: Lex Localis – Institute for Local Self-Government.
- Safjan, M. i Bosek, L. (red.). (2016). *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sapariene, D., Lazauskienė, A., Mejere, O. i Juknevičienė, V. (2021). Local self-government in Lithuania. W: B. Brezovnik, I. Hoffman i J. Kostrubiec (red.), *Local self-government in Europe*. Maribor: Institute for Local Self-Government.
- Sawiłow, E. (2008). Metodyka ustalania wartości katastralnych. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, (1), 89-102.

- Sawiłow, E. (2009a). Analiza wybranych metod modelowania wartości katastralnych nieruchomości. *Acta Scientiarum Polonorum. Geodesia et Descriptio Terrarum*, (2), 27-38.
- Sawiłow, E. (2009b). Zastosowanie metod wielowymiarowej analizy porównawczej dla potrzeb ustalania wartości katastralnych. *Studia i Materiały TNN*, (1), 105-115.
- Sedmírhadrská, L. (2013). Yardstick competition in case of the Czech property tax. *Review of Economic Perspectives – Národohospodářský Obzor*, 13(2), 77-91.
- Sepulveda, C. F. i Martínez-Vazquez, J. (2011). The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality. *Environment and Planning C: Government and Policy*, (29), 321-343.
- Składowski, K. (2013). *System rządów w Republice Chorwacji*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Slack, E. (2013). *The property tax – in theory and practice*. Toronto: Institute on Municipal Finance & Governance, Munk School of Global Affairs.
- Slack, E. (2017). *How much local fiscal autonomy do cities have? A comparison of eight cities around the world* (IMFG Perspectives 19). University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance.
- State Tax Inspectorate under the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania. (2023, 7 lutego). Pobrano z <https://www.vmi.lt/evmi/en/nekilnojamojo-turto-mokestis2>
- Statistical Yearbook of the Czech Republic – 2021. (2023, 15 stycznia). Czech Statistical Office. Pobrano z <https://www.czso.cz/csu/czso/6-finance-zonx66vtxn>
- Stojanović, S. (2017). Lokalni porezi kao izvor financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj. W: M. Smoljić i S. Gongeta (red.), *Zbornik radova sa VII. međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“*. Pobrano 25 stycznia 2023 z https://bib.irb.hr/datoteka/923987.Lokalni_porezi_kao_izvor_financiranja_JLPRS_u_RH.pdf
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Szente, Z. (2012). Local government in Hungary. W: A.-M. Moreno (red.), *Local government in the member states of the European Union: A comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Szołno-Koguc, J. (2021). Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne. *Studia BAS*, 1(65).
- Taxation Data Eurostat. (2023, 1 lutego). Pobrano z https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation_en
- Taxation in Slovenia. (2022, 1 grudnia). *Slovenia green taxation system*. Pobrano z https://local4green.com/wp-content/uploads/2018/02/Slovenia_green-taxation-system.pdf
- Taxes in Hungary. (2023, 1 lutego). Pobrano z <https://taxsummaries.pwc.com/hungary/corporate/other-taxes>
- Tomić, H., Roić, M. i Mastelić, I. S. (2012). *Use of 3D cadastral data for real estate mass valuation in the urban areas* (3rd International Workshop on 3D Cadastres: Developments and Practices, s. 73-86). Shenzhen.
- Trojanek, R. (2010). Porównanie metod prostych oraz metody regresji hedonicznej do konstruowania indeksów cen mieszkań. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, (1), 119-132.
- Ushatova, D. (2019). Disbalance between tax assessments and market prices of real estate. *Trakia Journal of Sciences*, 17(1), 115-124. Pobrano z <http://tru.uni-sz.bg/tsj/Volume%2017,%202019,%20Supplement%201,%20Series%20Social%20Sciences/1/za%20pe4at/20.pdf>
- Vartašová, A. i Červená, K. (2020). Podatki lokalne – źródło finansowania samorządu lokalnego na Słowacji. W: P. Borszowski, K. Kopyściańska, M. Kopyściański, W. Srokosz, P. Zawadzka (red.), *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego: podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian* (s. 664-675). Warszawa: Wolters Kluwer.

- Wildasin, D. E. (2003). Fiscal competition: An introduction. *Journal of Public Economic Theory*, 5(2), 169-176.
- Wójtowicz, K. (2007). *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*. Lublin: UMCS.
- Wójtowicz, K. (2013). Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (306).
- Wójtowicz, K. (2021). Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych. *Studia BAS*, 1(65).
- Wynagrodzenie minimalne*. (2023, 5 lutego). Pobrano z <https://www.pit.pl/wynagrodzenie-minimalne/>
- Wyszkowska, D. (2018). *Samodzielność finansowa jako determinata potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*. Białystok: Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku.
- Žróbek, S., Kucharska-Stasiak, E., Trojanek, M., Adamiczka, J., Budzyński, T., Cellmer, R. i Sajnog, N. (2014). *Current problems of valuation and real estate management by value*. Zagreb: Croatian Information Technology Society.

Akty prawne

- Constitution of the Republic of Slovenia. (1991). Constitution, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 and 75/16. Pobrano 12 sierpnia 2022 z <http://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en>
- Davek od premoženja stavb*, (2006, 26 listopada) W: *Zakon o davčnem postopku* (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15 in 63/16) Pobrano z https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Davek_od_premozenja/Zakonodaja/Zakon_o_davcnem_postopku_NPB_davek_od_premozenja.pdf
- Dogovor. (1986, 16 maja). *DOGOVOR o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in meril za odmero tega nadomestila*. Pobrano z https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Zemljiska_politika/533d1ad493/dogovor_usklajevanje_
- Konstytucja Republiki Bułgarii. (1991, 12 lipca). Pobrano 22 lipca 2022 z <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/bulgaria2013.pdf>
- Konstytucja Republiki Chorwacji. (2014, 15 stycznia). Pobrano 17 stycznia 2023 z <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chorwacja.html>
- Konstytucja Republiki Litewskiej. (2006). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
- Konstytucja Rumunii (1991, 21 listopada). Pobrano 7 listopada 2022 z https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf
- Konstytucja Słowacji z 1 września 1992 r. (2023, 20 stycznia). Pobrano z <http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-slowacja/>
- Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal*. (2015). Pobrano 3 sierpnia 2022 z https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/Cod_fiscal_norme_12062019.htm
- Legea-cadru nr. 195 din 22 mai 2006 a descentralizării*. (2006, 22 maja). Pobrano 3 sierpnia 2022 z <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/72024>
- Obwieszczenia MF z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2023 (M.P. z 2022 r., poz. 731)
- Odločba o razveljavitvi Zakona o davku na nepremičnine in o ugotovitvi, da je Zakon o množičnem vrednotenju, kolikor se nanaša na množično vrednotenje nepremičnin zaradi obdavče-*

- vanja nepremičnin, v neskladju z Ustavo. (2014, 21 marca). Pobrano z <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2014-01-0832?sop=2014-01-0832>
- Odllok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča. (2021, 1.12.2021). Pobrano z <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-3789/odlok-o-nadomestilu-za-uporabo-stavbnega-zemljisca/#1.%C2%A0%C4%8Dlen>
- Sejm Republiki Łotewskiej. (2023, 7.12.2023). Ustawa o podatku od nieruchomości. *Latvijas Vēstnesis*, (145/147), 17.06.1997. Pobrano z <https://likumi.lv/ta/id/43913-par-nekustama-ipasuma-nodokli>
- Ustawa budżetowa na rok 2022. (2023, 5.12.2023). Ministerstwo Finansów. Pobrano z <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3A8E83FEB6726995C125876000624AE2/%24File/1624-uzasadnienie.pdf>
- Ustawa konstytucyjna Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 r. (2023, 10.12.2023). Pobrano z <http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiatek-czechy/>
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 70)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020, poz. 1990, ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022, poz. 2267)
- Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz. U. z 2021 r., poz. 129)
- Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení). (2023, 15.12.2023). Pobrano z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>
- Zákon České národní rady o dani z nemovitých věcí, Zákon č. 338/1992 Sb. (2023, 10.12.2023). Pobrano z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-338/zneni-20210101>
- Zakon o financiranju občin. (2006, 30.12.2006). Pobrano z <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615>
- Zakon o komunalnom gospodarstvu, art. 91-102. (2018, 27.7.2018). Pobrano z <https://www.zakon.hr/z/319/Zakon-o-komunalnom-gospodarstvu>
- Zakon o lokalni samoupravi. (1993). *Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPD-SLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE)*. Pobrano 8.12.2022 z <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>
- Zakon o lokalnim porezima. (2016, 9.12.2016). *Zakon o lokalnim porezima, Redakcijski pročišćeni tekst, 'Narodne novine', br. 115/16, 101/17, 114/22*. Pobrano z https://www.porezna-uprava.hr/hr_propisi/_layouts/15/in2.vuk2019.sp.propisi.intranet/propisi.aspx?id=pro1621
- Zakon o spodbujanju razvoja turizma. (2018, 15.12.2018). Pobrano z <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6452#>
- Zákon z 23. septembra 2004 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, 582/2004 Z. (2023, 20.12.2023). Pobrano z <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/582/20221101.html>
- Закон за местните данъци и такси. (2022, 07.12.2022). Pobrano z *Закон за местните данъци и такси State Gazette No. 117/10.12.1997*: https://www.minfin.bg/upload/51250/Local_Taxes_and_Fees_Act.pdf
- Закон за местното самоуправление и местната администрация. (2022, 07.12.2022). Pobrano z <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-mestnoto-samoupravlenie-i-mestnata-administraciya/>

Spis rysunków

1.1.	Dynamika wybranych kategorii dochodowych gmin w latach 2008-2021	16
1.2.	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2007-2021, według rodzajów gmin (w %)	17
1.3.	Udział miast na prawach powiatu w wybranych kategoriach dochodowych gmin w latach 2007-2021 (w mln zł).....	18
1.4.	Udział dochodów własnych – bez dochodów z tytułu udziałów we wpływach z PIT i CIT – w dochodach ogółem w latach 2007-2021, według rodzajów gmin (w %)	19
1.5.	Dochody własne oraz dochody własne bez udziałów we wpływach w PIT i CIT w relacji do dochodów ogółem gmin (średnia dla lat 2007-2021, w %).....	20
1.6.	Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych oraz dochodach własnych bez udziałów we wpływach w PIT i CIT w latach 2007-2021 (w %).....	20
1.7.	Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych oraz dochodach własnych bez udziałów we wpływach w PIT i CIT, według województw (średnia dla lat 2007-2021, w %).....	22
1.8.	Udział podatku od nieruchomości od osób prawnych w całej kwocie podatku, według rodzajów gmin (w %)	22
1.9.	Uśredniona struktura preferencji podatkowych w podatku od nieruchomości w latach 2007-2021 w podziale na województwa i jednostki (w %).....	28
1.10.	Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla gmin ogółem	31
1.11.	Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla miast na prawach powiatu	31
1.12.	Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla gmin miejskich.....	32
1.13.	Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla gmin miejsko-wiejskich.....	32
1.14.	Zróżnicowanie geograficzne fiskalnych skutków obniżenia górnych stawek w relacji do dochodów z podatku od nieruchomości dla gmin wiejskich	33
1.15.	Ocena obecnego poziomu samodzielności gmin w zakresie władztwa podatkowego	43
1.16.	Ocena władztwa podatkowego (prawa gmin do samodzielnego ustalania poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania)	44
1.17.	Ocena władztwa podatkowego (prawa gmin do samodzielnego ustalania stawek podatku).....	44
1.18.	Ocena władztwa podatkowego (prawa gmin do samodzielnego ustalania ulg i zwolnień podatkowych).....	45
1.19.	Postrzeganie ewentualnych zmian w konstrukcji podatku od nieruchomości	46
1.20.	Konstrukcja podatku od nieruchomości w przyszłości (sposób ustalania podstawy opodatkowania)	46

1.21.	Porównanie formuły powierzchniowej i wartościowej podatku od nieruchomości (aspekt sprawiedliwości).....	47
1.22.	Porównanie formuły powierzchniowej i wartościowej podatku od nieruchomości (aspekt fiskalny).....	47
2.1.	Wydatki podsektora lokalnego w relacji do PKB (w %).....	49
2.2.	Dochody z podatku od nieruchomości w 2020 r.....	50
2.3.	Dochody podsektora samorządowego Bułgarii – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	52
2.4.	Dochody podsektora samorządowego Chorwacji – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	55
2.5.	Dochody podsektora samorządowego Czech – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	58
2.6.	Dochody podsektora samorządowego w Estonii – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	62
2.7.	Dochody podsektora samorządowego na Litwie – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	64
2.8.	Dochody podsektora samorządowego na Łotwie – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	66
2.9.	Dochody podsektora samorządowego Rumunii – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	69
2.10.	Dochody podsektora samorządowego Słowacji – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	73
2.11.	Dochody podsektora samorządowego Słowenii – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	76
2.12.	Dochody podsektora samorządowego Węgier – w mln euro (lewa oś) i w relacji do PKB (prawa oś).....	81
3.1.	Porównanie wielkości stawek podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w %), które należałoby przyjąć, by szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w danej jednostce samorządowej były równe wpływom przy obowiązujących stawkach w roku 2022.....	99
3.2.	Porównanie wielkości stawek podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w %), które należałoby przyjąć, by szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w danym województwie były równe wpływom przy obowiązujących stawkach w roku 2022.....	100
3.3.	Szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego przy założeniu stawki podatku w wybranych kategoriach nieruchomości w wysokości 25% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022).....	101
3.4.	Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 100% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022).....	104
3.5.	Procentowy udział wpływów z podatku od nieruchomości w podziale na województwa w relacji do wpływów przy maksymalnych ustawowych stawkach (dane z roku 2022).....	107
3.6.	Procentowy udział wpływów z podatku od nieruchomości w roku 2026 w podziale na województwa w relacji do wpływów w roku 2022 przy maksymalnych ustawowych stawkach i założeniu stabilnej polityki gminnej w zakresie obniżek stawek w latach 2022-2026.....	108

3.7.	Rozkład wskaźników dochodów własnych <i>per capita</i> w stosunku do średniej krajowej (dane za rok 2021)	114
3.8.	Poziom dochodów własnych <i>per capita</i> gmin w relacji do średniej krajowej (dane za rok 2021)	114
3.9.	Poziom średnich dochodów własnych <i>per capita</i> gmin w podregionach (dane za rok 2021).....	115
3.10.	Symulowany poziom dochodów własnych <i>per capita</i> gmin w relacji do średniej krajowej (dane za rok 2021)	116
3.11.	Symulowany wynik kategoryzacji gmin bez uwzględnienia położenia w podregionie (dane za rok 2021).....	117
3.12.	Symulowany wynik kategoryzacji gmin z uwzględnieniem położenia w podregionie (dane za rok 2021).....	118
3.13.	Rozkład efektywnych mnożników stawki referencyjnej dla zaproponowanych mnożników (symulacja na danych z 2021 r.)	123
3.14.	Podział wrocławskich osiedli na dwie strefy w zależności od odległości od osiedla Stare Miasto	126
3.15.	Podział wrocławskich osiedli na trzy strefy w zależności od odległości od osiedla Stare Miasto	126
3.16.	Podział wrocławskich osiedli na cztery strefy w zależności od odległości od osiedla Stare Miasto	127
3.17.	Podział wrocławskich osiedli na pięć stref w zależności od odległości od osiedla Stare Miasto	127
3.18.	Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości zmiany międzystrefowej dla rozwiązania addytywnego	128
3.19.	Procentowy udział poszczególnych stref w podatku całkowitym dla 50-procentowej zmiany międzystrefowej w zależności od liczby stref w rozwiązaniu addytywnym ...	129
3.20.	Procentowy udział poszczególnych stref w podatku całkowitym dla 100-procentowej zmiany międzystrefowej w zależności od liczby stref w rozwiązaniu addytywnym	129
3.21.	Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości zmiany międzystrefowej dla rozwiązania multiplikatywnego	130
3.22.	Procentowy udział poszczególnych stref w podatku całkowitym dla 50-procentowej zmiany międzystrefowej w zależności od liczby stref w rozwiązaniu multiplikatywnym	131
3.23.	Procentowy udział poszczególnych stref w podatku całkowitym dla 100-procentowej zmiany międzystrefowej w zależności od liczby stref w rozwiązaniu multiplikatywnym	131

Spis tabel

1.1.	Dochody gmin w latach 2007-2021 (w mln zł).....	15
1.2.	Dochody własne miast na prawach powiatu w latach 2007-2021 (w mln zł).....	17
1.3.	Dochody z podatku od nieruchomości i ich udział w dochodach własnych i dochodach własnych bez udziałów we wpływach w PIT i CIT w latach 2007-2021, według rodzajów gmin	21
1.4.	Finansowe skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości w gminach w latach 2007-2021, według rodzaju gminy (jako % dochodów z podatku od nieruchomości)	29
2.1.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Bułgarii (w %)	53
2.2.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Chorwacji (w %)	56
2.3.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Czech (w %) ...	59
2.4.	Dochody czeskich gmin w latach 2016-2021 (w mln koron czeskich).....	59
2.5.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Estonii (w %) ..	62
2.6.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Litwy (w %)	64
2.7.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Łotwy (w %) ...	67
2.8.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Rumunii (w %)	70
2.9.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Słowacji (w %)	73
2.10.	Dochody bieżące gmin Słowacji w latach 2016-2021 (w mln euro).....	73
2.11.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Słowenii (w %)	77
2.12.	Punktacja w podatku NUSZ ze względu na cel wykorzystywania nieruchomości w gminie Kranj (w 2021 r.)	78
2.13.	Punktacja w podatku NUSZ ze względu na cel wykorzystywania nieruchomości w gminie Kranj (w 2022 r.)	79
2.14.	Udział podatków lokalnych w strukturze dochodów podatkowych Węgier (w %)..	81
3.1.	Maksymalne roczne stawki podatku od nieruchomości obowiązujące w Polsce w 2023 r.	88
3.2.	Struktura wpływów z podatku od nieruchomości w latach 2018-2022	97
3.3.	Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego przy założeniu stawki podatku dla wybranych kategorii nieruchomości w wysokości 25% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022)	101
3.4.	Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na jednostki samorządowe oraz województwa przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 50% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022, w %).....	102
3.5.	Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na jednostki samorządowe oraz województwa przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 100% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022, w %).....	103

3.6.	Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 100% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (dane za rok 2022)	104
3.7.	Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w 2022 r. przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 75% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz stawki podatku dla wybranych kategorii nieruchomości w wysokości 25% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w %)	105
3.8.	Procentowy udział wpływów z podatku od nieruchomości w latach 2022-2026 w podziale na województwa w relacji do wpływów w roku 2022 przy maksymalnych ustawowych stawkach, z założeniem stabilnej polityki gminnej w zakresie obniżek stawek.....	107
3.9.	Liczba gmin w podziale na województwa oraz lat niezbędnych do uzyskania maksymalnej stawki z roku 2022 w wyniku uchwalania maksymalnych 25-procentowych podwyżek stawek podatku od nieruchomości w kolejnych latach	109
3.10.	Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w roku 2022 w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na jednostki samorządowe oraz województwa przy założeniu wzrostu stawek podatkowych o prognozowany wskaźnik inflacji na rok 2022 (w %).....	110
3.11.	Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w roku 2022 w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na jednostki samorządowe oraz województwa przy założeniu wzrostu stawek podatkowych o wskaźnik równy zmianie w wysokości minimalnej stawki godzinowej w latach 2021 i 2022 (w %)	111
3.12.	Liczba jednostek samorządowych zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii I-IV. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa	118
3.13.	Odsetek jednostek samorządowych poszczególnych typów zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii I. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa	119
3.14.	Odsetek jednostek samorządowych poszczególnych typów zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii II. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa	120
3.15.	Odsetek jednostek samorządowych poszczególnych typów zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii III. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa	120
3.16.	Odsetek jednostek samorządowych poszczególnych typów zaliczonych według wariantu opodatkowania strefowego do kategorii IV. Symulacja na podstawie danych z 2021 r. w podziale na województwa	121
3.17.	Mnożniki stosowane przy ustalaniu stawki bazowej w gminie oraz wartości minimalnej i maksymalnej stawki podatku w zależności od ustalonej kategorii gminy..	122
3.18.	Efektywne wartości (mnożniki) korygujące krajową stawkę referencyjną ogłaszaną na poziomie kraju w zależności od kategorii gminy i typu podregionu	122
3.19.	Rozkład efektywnych mnożników stawki referencyjnej dla zaproponowanych mnożników w podziale na województwa (symulacja na danych z 2021 r.)	123
3.20.	Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości zmiany międzystrefowej dla rozwiązania addytywnego (w %).....	128
3.21.	Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości zmiany międzystrefowej dla rozwiązania multiplikatywnego (w %).....	130

3.22. Modele masowej wyceny stosowane na Litwie.....	142
3.23. Porównanie skuteczności prognoz na zbiorze uczącym dla wybranych metod wyceny wartości nieruchomości.....	145
3.24. Porównanie skuteczności prognoz dla wybranych metod wyceny wartości nieruchomości zastosowanych do przykładowych nieruchomości.....	145
3.25. Porównanie skuteczności prognoz wartości nieruchomości na zbiorze uczącym dla różnych zestawów zmiennych objaśniających.....	146

Noty o autorach

Dr hab. Paweł Felis, prof. SGH – pracownik Instytutu Finansów w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Jego obszar zainteresowań naukowych obejmuje finanse i podatki, ze szczególnym uwzględnieniem podatków majątkowych. Członek rady naukowej dyscypliny „ekonomia i finanse” SGH, kolegium redakcyjnego kwartalnika *Studia BAS*, Rady Programowej Oficyny Wydawniczej SGH. Autor i współautor ponad 100 recenzowanych publikacji, a także autor licznych opinii i ekspertyz sporządzanych na potrzeby procesu legislacyjnego Sejmu RP.

e-mail: pfelis@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0002-2072-7245

Wybrane publikacje:

Felis, P., Bernardelli, M., Jamroży, M., Lipiec, J., Malinowska-Misiąg, E., Szlęzak-Matusewicz, J. i Otczyk, G. (2022). Fiscal burden as a determinant of innovation performance in the CEE countries. *East European Politics & Societies and Cultures*, October 5. DOI: 10.1177/08883254221116802.

Felis, P., Szlęzak-Matusewicz, J. i Rosłaniec, H. (2021). Differentiation of fiscal effects of local tax policy in countries using area-based property taxation: The case of Poland. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 19(3), 521-541. DOI: 10.4335/19.3.521-541 (2021).

Felis, P. i Gołębiowski, G. (2021). Tax expenditures in local taxes – an effective instrument of local tax policy? The example of Poland. *Contemporary Economics*, 15(4), 393414. DOI: 10.5709/ce.1897-9254.456.

Felis, P., Malinowska-Misiąg, E. (red.), Otczyk G. i Rosłaniec H. (2020). *Planowanie dochodów z podatków lokalnych w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Felis, P. (2015). *Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Prof. dr hab. Leszek Patrzalek – pracownik Katedry Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Jego zainteresowania naukowe są związane z finansami publicznymi ze szczególnym uwzględnieniem finansów jednostek samorządu terytorialnego. Członek Komitetu Nauk o Finansach PAN, w latach 2011-2013 członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, członek Rady Programowej czasopisma „Finanse Publiczne”. Autor i współautor ponad 200 publikacji naukowych.

e-mail: leszek.patrzalek@ue.wroc.pl; ORCID: 0000-0002-2323-2731

Wybrane publikacje:

Patrzalek, L. (1996). Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 100(714).

Patrzalek, L. (2005). *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Patrzalek, L. (2010). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Patrzalek, L. (2019). *Finanse samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju regionu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Dr hab. Agnieszka Bem, prof. UEW – pracownik Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu w Katedrze Finansów Przedsiębiorstw i Finansów Publicznych. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z zarządzaniem finansami publicznymi, bezpieczeństwem i ekonomią zdrowia. Autorka i współautorka ponad 100 publikacji naukowych. Ma doświadczenie w pracy w przedsiębiorstwach, radach nadzorczych/radach społecznych oraz projektach naukowych i dydaktycznych. Certyfikowana tutorka akademicka.

e-mail: agnieszka.bem@ue.wroc.pl; ORCID:0000-0003-1653-6558

Wybrane publikacje:

Prędkiewicz, P., Bem, A., Siedlecki, R., Kowalska, M. i Robakowska, M. (2022). An impact of economic slowdown on health. New evidence from 21 European countries. *BMC Public Health*, 22, 1-11. DOI: 10.1186/s12889-022-13740-6.

Ucieklak-Jeż, P. i Bem, A. (2021). How the labor market affects the self-perceived health of older workers. The evidence from Central and Eastern European Countries (CEECs). *Frontiers in Public Health*, 9, 1-14.

Ucieklak-Jeż, P. i Bem, A. (2020). Does “rural” always mean the same? Macrosocial determinants of rural populations’ health in Poland. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(2), 1-17.

Dr hab. Michał Bernardelli, prof. SGH – pracownik w Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, od 2020 r. prodziekan Studium Magisterskiego. Ekspert w dziedzinie analiz danych. Od prawie 20 lat konsultant i wykonawca wielu projektów akademickich i komercyjnych. Prowadzi kursy i szkolenia dotyczące zastosowania analizy danych w biznesie, adresowane do firm i instytucji z sektora publicznego. Interdyscyplinarność jego prac naukowych opiera się głównie na wykorzystaniu aparatu informatycznego i matematycznego do rozwiązywania problemów w obszarach związanych z analizą i eksploracją danych (zwłaszcza *Big Data*), metodami predykcyjnymi i optymalizacją. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych i monografii.

e-mail: michal.bernardelli@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0002-5504-257X

Wybrane publikacje:

Felis, P., Bernardelli, M., Jamroży, M., Lipiec, J., Malinowska-Misiąg, E., Szlęzak-Matusiewicz, J. i Otczyk, G. (2022). Fiscal burden as a determinant of innovation performance in the CEE countries. *East European Politics & Societies*, October 5. DOI: 10.1177/08883254221116802.

Bernardelli, M., Próchniak, M. i Witkowski, B. (2021). *Economic growth and convergence: Global analysis through econometric and hidden Markov models*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9781003171645.

Bernardelli, M., Korzeb, Z. i Niedziółka, P. (2021). The banking sector as the absorber of the COVID-19 crisis’ economic consequences: Perception of WSE investors. *Oeconomia Copernicana*, 12(2), 335-374. DOI: 10.24136/oc.2021.012.

Bernardelli, M., Próchniak, M. i Witkowski, B. (2021). Time stability of the impact of institutions on economic growth and real convergence of the EU countries: Implications from the hidden Markov models analysis. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 16(2), 285-323. DOI: 10.24136/eq.2021.011.

Dr Elżbieta Malinowska-Misiąg – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Systemu Finansowego Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. W latach 1998-2012 pracownik naukowy w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową. Od listopada 2006 r. do czerwca 2007 r. doradca Ministra Finansów. Jej zainteresowania naukowe obejmują

zagadnienia związane m.in. z: organizacją sektora finansów publicznych, przejrzystością fiskalną, finansami jednostek samorządu terytorialnego, w tym kwestiami dotyczącymi potencjału dochodowego i stabilności fiskalnej. Autorka i współautorka kilkudziesięciu publikacji książkowych, licznych artykułów naukowych, a także raportów i ekspertyz (m.in. dla Sejmu, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego).

e-mail: emisia@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0001-8710-781X

Wybrane publikacje:

- Ostaszewski, J., Malinowska-Misiąg, E. (red.). (2021). *Finanse u progu trzeciej dekady XXI wieku* (tom II). Warszawa: Difin.
- Felis, P., Malinowska-Misiąg, E. (red.), Otczyk, G. i Roslaniec H. (2020). *Planowanie dochodów z podatków lokalnych w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Malinowska-Misiąg, E. i Misiąg, W. (2020). *Zarządzanie finansami publicznymi. Od budżetów gmin do strategii globalnych*. Warszawa: Poltext i Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Malinowska-Misiąg, E. (2019). *Potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Misiąg, W. (red.) i Malinowska-Misiąg, E. (współautorstwo). (2019). *Ustawa o finansach publicznych*.
Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz. (2019). Warszawa: C.H. Beck.

Dr Jarosław Olejniczak – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Finansów na Wydziale Ekonomii i Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, członek Global Participatory Research Board organizacji People Powered. Zajmuje się problematyką finansowania jednostek samorządu terytorialnego i partycypacji publicznej (w tym budżetami partycypacyjnymi). Autor i współautor ponad 100 publikacji naukowych oraz autor wielu analiz i raportów realizowanych na zlecenie zarówno krajowych, jak i zagranicznych podmiotów.

e-mail: jaroslaw.olejniczak@ue.wroc.pl; ORCID: 0000-0003-2028-8446

Wybrane publikacje:

- McNulty, S., No, W. (red.), Dall’Orso, R. R., Olejniczak, J., Dajer, D., Abbott, J., Cho, B. S. i Park, Y. (2021). *Participatory budgeting via national law, research report*. New York: People Powered.
- Bednarska-Olejniczak, D., Olejniczak, J. i Svobodova, L. (2019). Towards a smart and sustainable city with the involvement of public participation – the case of Wrocław. *Sustainability*, 11(2). DOI: 10.3390/su11020332.
- Firlej, K., Olejniczak, J. i Pondel, H. (2019). *Wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich*. Warszawa: Scholar.
- Bednarska-Olejniczak, D. i Olejniczak, J. (2018). Participatory budgeting in Poland in 2013-2018 – six years of experiences and directions of changes. W: N. Dias (red.), *Hope for democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide* (s. 337-354). Epopeia Records. Oficina Coordination.
- Olejniczak, J. (2015). Instrumenty podatkowe polityki fiskalnej. W: L. Patrzalek (red.), *Polityka fiskalna w warunkach globalizacji* (s. 41-92). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Mgr Milena Kowalska – pracownik w Katedrze Finansów Przedsiębiorstw i Finansów Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Samorządowicz, radna (drugą kadencję) Ostrowa Wielkopolskiego (praca m.in. w Komisji Gospodarki Miejskiej oraz Komisji Budżetu i Finansów – przewodnicząca). Zawodowo członek zarządu firmy konsultingowej Cekapro sp. z o.o. specja-

lizującej się w doradztwie samorządom. Uczestnik Pracowni Samorządowej Fundacji Batorego. W latach 2018-2021 przewodnicząca Uczelnianej Rady Samorządu Doktorantów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

e-mail: milena.kowalska@ue.wroc.pl; ORCID: 0000-0003-3512-8613

Wybrane publikacje:

- Prędkiewicz, P., Bem, A., Siedlecki, R., Kowalska, M. i Robakowska, M. (2022). An impact of economic slowdown on health. New evidence from 21 European countries. *BMC Public Health*, 22, 1-11, DOI: 10.1186/s12889-022-13740-6.
- Kowalska, M. (2021). The relationship between income inequalities and economic growth: New evidence. *European Research Studies Journal*, 24(3B), 152-164. DOI: 10.35808/ersj/2455.
- Kowalska, M. (2020). Various forms of basic income as a remedy in times of crisis. W: K.S. Soliman (red.), *Education excellence and innovation management: A 2025 vision to sustain economic development during global challenges. Proceedings of the 35th International Business Information Management Association (IBIMA)* (s. 14714-14720). Sewilla.
- Kowalska, M., Ucieklak-Jeż, P., Bem, A. i Siedlecki, R. (2018). Can local authorities shape the quality of life? W: A. Bem, K. Daszyńska-Żygadło, T. Hajdikova, P. Juhasz (red.), *Finance and sustainability. Proceedings from the finance and sustainability conference* (s. 97-106). Wrocław: Springer International Publishing AG, part of Springer Nature. DOI: 10.1007/978-3-319-92228-7_9.
- Kowalska, M., Bem, A., Ucieklak-Jeż, P. i Siedlecki, R. (2018). Unconditional guaranteed income – utopia or real solution. W: M. Šoltés (red.), *Central European Conference in Finance and Economics (CEFE2018)* (s. 362-373). Herľany, Slovak Republic: Technical University of Kosice Faculty of Economics.