

Magdalena Miszczuk

Politechnika Lubelska

POLITYKA PODATKOWA MIAST WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO PO AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Samorząd szczebla gminnego może prowadzić ograniczoną politykę podatkową w zakresie czterech podatków: od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego, obniżając stawki tych podatków na swoim terenie oraz wprowadzając własne zwolnienia i ulgi. W miastach istotny jest tylko pierwszy podatek, natomiast pozostałe mają na ogół znikomą udział w budżecie.

Celem opracowania jest zbadanie polityki podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości w 20 gminach miejskich województwa lubelskiego w latach 2004-2008. Badaniom poddane zostały uchwalane stawki podatków oraz wprowadzane na mocy uchwał zwolnienia podatkowe. Wybrany okres badania pozwolił też na odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu samorzady – poprzez instrumenty podatkowe – wpływają na przedsiębiorców działających na terenie miast w warunkach ograniczeń wprowadzonych wejściem Polski do UE.

Na początku badania postawiono trzy hipotezy. Po pierwsze założono, że wszystkie badane miasta prowadzą politykę podatkową, tj. obniżają stawki lub wprowadzają zwolnienia przedmiotowe w podatku od nieruchomości. Po drugie, mniejsze miasta stosują stawki niższe w porównaniu z większymi miastami. Po trzecie, ze względu na ograniczenia wprowadzone przez Unię Europejską dotyczące zakresu pomocy publicznej dla podmiotów gospodarczych, miasta rzadziej stosują zwolnienia wobec przedsiębiorców niż wobec pozostałych płatników podatku od nieruchomości. Ze względu na rozmiary opracowania proces badawczy ograniczono do analizy stawek dotyczących budynków zajętych pod działalność gospodarczą i budynków mieszkalnych, a także budowli. Argumentem przemawiającym za takim wyborem jest to, że największe wpływy realizują gminy w podatku od nieruchomości z tytułu budynków (ok. 50%), na drugim miejscu z budowli (ok. 30%), najmniej zaś z opodatkowania gruntów (poniżej 20%) [Majewicz 2007, s. 33]. Ponadto wybór budynków i budowli

zajętych pod działalność gospodarczą oraz budynków mieszkalnych pozwala prześledzić politykę podatkową skierowaną do najszerzej grupy podatników.

2. Uwarunkowania polityki podatkowej gmin w zakresie podatku od nieruchomości

Przedmiotem podatku od nieruchomości są grunty, budynki i budowle związane z działalnością gospodarczą. Podstawą opodatkowania dla poszczególnych grup nieruchomości – zgodnie z Ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 1991 nr 9, poz. 31) – są odpowiednio: powierzchnia (wyrażona w metrach kwadratowych lub hektarach), powierzchnia użytkowa (wyrażona w metrach kwadratowych) oraz wartość, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w danym roku (lub wartość ta z ostatniego roku, gdy budowla została całkowicie zamortyzowana). Stawki podatkowe dla gruntów i budynków przyjmują wielkości kwotowe. Corocznie obwieszczeniem Ministra Finansów podwyższane są ich maksymalne wielkości. W tabeli 1 zestawione są maksymalne stawki w badanych kategoriach podatku od nieruchomości obowiązujące w latach 2004-2008.

Tabela 1. Maksymalne stawki podatku od nieruchomości w latach 2004-2008

Rodzaj nieruchomości:	2004	2005	2006	2007	2008
Budynki lub ich części (w złotych od 1 m ² powierzchni użytkowej):					
– mieszkalne	0,52	0,54	0,56	0,57	0,59
– związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	17,42	17,98	18,43	18,60	19,01
Budowle (procent wartości stanowiącej podstawę obliczania amortyzacji)	2	2	2	2	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2007 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2008 r. (MP nr 47, poz. 557).

Maksymalne stawki w podatku od nieruchomości mogą być obniżane przez gminy uchwałami rad. Uchwalane niższe niż maksymalne stawki w podatku od nieruchomości bez wskazania kategorii podatników z preferencyjnymi stawkami nie są pomocą publiczną i nie podlegają notyfikacji do Komisji Europejskiej. W przypadku jednak zróżnicowania takich stawek dla gruntów, budynków lub budowli przeznaczonych pod działalność gospodarczą uregulowania te stają się pomocą *de minimis* i wymagają spełnienia przez podmioty gospodarcze warunków stosownych dla tej pomocy [Etel 2008, s. 6-7].

Oprócz obniżania stawek polityka podatkowa gmin obejmuje również wprowadzanie zwolnień innych niż zawarte w ustawie. Władze lokalne, korzystając z udzie-

lonego im prawa ustawowego do udzielania zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości, muszą określić dokładnie, kogo obejmują te zwolnienia. W przypadku objęcia osób nie prowadzących działalności gospodarczej nie ma potrzeby uzyskiwania akceptacji Komisji Europejskiej. Natomiast w przypadku zwolnień dotyczących podmiotów gospodarczych gmina ma do wyboru cztery tryby ich wprowadzania [Etel 2008, s. 1, 3]:

- 1) uwzględniające odpowiednie rozporządzenia Rady Ministrów mające charakter pomocy regionalnej,
- 2) uwzględniające akty regulujące udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych,
- 3) uwzględniające akty regulujące pomoc *de minimis*,
- 4) indywidualne przesłanie projektu uchwały do notyfikacji Komisji Europejskiej.

Gminy mogą wprowadzać zwolnienia będące pomocą publiczną bez konieczności akceptacji przez Komisję Europejską, jeśli uwzględnią przepisy rozporządzeń Rady Ministrów (które z kolei mają taką akceptację). W odniesieniu do podatku od nieruchomości obowiązuje rozporządzenie z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie udzielania przez gminy zwolnień od podatku od nieruchomości, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (DzU 2007 nr 138, poz. 969). Jak wynika z tytułu rozporządzenia, samorząd lokalny może udzielić zwolnienia z podatku w przypadku przeznaczenia środków na nową inwestycję, ewentualnie (co już nie wynika bezpośrednio z tytułu rozporządzenia) utworzenia nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją [Etel 2007, s. 4]. Uchwały podejmowane przez samorządy w oparciu o przepisy rozporządzenia powinny konkretyzować zasady udzielania zwolnień (np. poprzez określenie minimalnego poziomu inwestycji uprawniającego do zwolnienia) [Dowgier, Popławski 2007, s. 9-11].

Rozporządzenie określa warunki, które muszą być spełnione, aby gmina mogła wprowadzić zwolnienie przedmiotowe z podatku od nieruchomości. Przede wszystkim wyznacza sektory, które mogą skorzystać ze zwolnienia. Gmina nie może zwolnić przedsiębiorców z następujących sektorów: rybołówstwa, budownictwa okrętowego, górnictwa węgla, hutnictwa żelaza, włókien syntetycznych, rolnictwa. Ważną sprawą jest również uwzględnienie przez gminy górnego pułapu pomocy we wprowadzanych zwolnieniach. W zależności od regionu intensywność pomocy sięga 30, 40 lub 50%. Te pułapy są podwyższane dla małych i średnich przedsiębiorców. Najwyższy pułap intensywności regionalnej pomocy inwestycyjnej (50%) obowiązuje m.in. w województwie lubelskim [Zenc 2007, s. 38].

Przedsiębiorca ubiegający się o zwolnienie w zakresie podatku od nieruchomości na podstawie przepisów rozporządzenia musi się zobowiązać do pokrycia ze środków własnych lub z innych niż środki publiczne co najmniej 25% kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą. Ponadto dofinansowaną inwestycję musi utrzymać przez okres co najmniej 5 lat (dla małych i średnich przedsiębiorstw 3 lata), a utworzenie nowych miejsc pracy musi nastąpić w ciągu 3 lat od zakończenia inwe-

stycji. Zwiększone zatrudnienie powinno być utrzymane przez co najmniej 5 lat (dla małych i średnich przedsiębiorstw – 3 lata).

Pomoc w ramach wyłączeń grupowych również nie wymaga indywidualnej akceptacji Komisji Europejskiej, tak jak pomoc regionalna. Jednak podjęta przez gminę uchwała podatkowa zwalniająca przedsiębiorców musi być zaopiniowana przez Prezesa UOKiK. Dodatkowo RIO muszą zbadać, czy projekty uchwał podatkowych zostały przedstawione Prezesowi UOKiK i czy opinie dotyczące tych projektów zostały uwzględnione. RIO ma prerogatywy do stwierdzania nieważności takich uchwał, które nie zostały zaopiniowane przez Prezesa UOKiK lub nie uwzględniły zmian wynikających z takiej opinii [Etel 2008, s. 6].

Zakres i zasady udzielania zwolnień w ramach wyłączeń grupowych określają rozporządzenia Rady Ministrów (w sprawie udzielania w podatkach ulg stanowiących pomoc publiczną na szkolenia, na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz na zatrudnienie). Wynika z nich, że przedsiębiorcy mogą skorzystać ze zwolnień m.in. z podatku od nieruchomości w ramach takiej pomocy w przypadku podjęcia działań związanych z rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw, ze szkoleniami i zatrudnieniem oraz gdy dotyczy to przejrzystej regionalnej pomocy inwestycyjnej¹. Ze względu na pokrywanie się celów pomocy w ramach wyłączeń grupowych z pomocą regionalną samorządy rzadko korzystają z jej uregulowań [Etel 2008, s. 6].

Innym dopuszczalnym rozwiązaniem udzielania przedsiębiorcom zwolnień w zakresie podatku od nieruchomości jest możliwość wykorzystania pomocy *de minimis*. Przestrzeganie zasad tej pomocy pozwala uniknąć konieczności indywidualnej notyfikacji do Komisji Europejskiej. Najważniejsze zasady tej pomocy można ująć w kilku punktach [Etel 2008, s. 4-6; Zenc 2007, s. 36-37]:

1) kwota pomocy nie może przekroczyć 200 tys. euro w roku bieżącym i dwóch latach poprzednich (przed 2007 r. 100 tys. euro),

2) kwota pomocy w transporcie nie może przekroczyć 100 tys. euro i nie może dotyczyć nabywania pojazdów transportu drogowego,

3) zakazane jest dzielenie środków pomocy wykraczających poza dozwolony pułap, aby spełnić warunek nieprzekraczania puli 200 tys. euro (lub 100 tys.),

4) pomoc *de minimis* jest kumulowana nie tylko z pomocą o takim samym charakterze, ale również z każdą inną: w ramach pomocy regionalnej, grupowej czy zatwierdzonej przez Komisję Europejską,

5) projekt uchwały dotyczący zwolnienia z podatku przed uchwaleniem powinien być zgłoszony Prezesowi UOKiK,

6) organy podatkowe gmin są obowiązane do wystawiania zaświadczeń przedsiębiorcom, którzy skorzystali z takiej pomocy.

Gminy spełniające warunki zawarte w przepisach regulujących pomoc regionalną, pomoc w zakresie wyłączeń grupowych i pomoc *de minimis* nie muszą występo-

¹ Przejrzysta regionalna pomoc inwestycyjna obejmuje taką pomoc, w przypadku której można dokładnie określić jej wysokość i nie ma potrzeby dokonywania oceny ryzyka.

wać do Komisji Europejskiej o notyfikację ich uchwał podatkowych. Dopuszczalne jest również wprowadzanie innych zwolnień nie spełniających tych warunków. W takim przypadku konieczne jest wystąpienie o notyfikację do Komisji Europejskiej.

3. Polityka podatkowa miast województwa lubelskiego w zakresie kształtowania stawek podatku od nieruchomości

Wyniki analizy wybranych stawek wprowadzonych na terenie badanych miast wskazują, że wszystkie oprócz Terespolu obniżają je mniej lub bardziej w całym badanym okresie. Tabela 2 wskazuje zróżnicowanie stawek podatku od nieruchomości w zakresie budynków zajętych pod działalność gospodarczą w 2004 r.

Tabela 2. Stawki podatku od nieruchomości (od budynków zajętych pod działalność gospodarczą) w miastach województwa lubelskiego w 2004 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys.	Stoczek Łukowski			Rejowiec Fabryczny, Terespol
Od 10 do 25 tys.	Międzyrzec Podlaski	Włodawa	Dęblin, Hrubieszów, Krasnystaw, Lubartów, Radzyń Podlaski	Tomaszów Lubelski
Od 25 do 50 tys.			Biłgoraj, Puławy, Kraśnik, Świdnik, Łuków	
Powyżej 50 tys.		Chełm	Biała Podlaska, Lublin, Zamość	

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

Na podstawie tej tabeli nie można jednoznacznie stwierdzić, że im większe miasto, tym wyższe stawki podatkowe. Wprawdzie większość dużych miast stosuje relatywnie wysokie stawki, to jednak mniejsze miasta prowadzą podobną politykę w tym zakresie. Nawet są w tej grupie samorządów takie, które stosują wysokie lub maksymalne stawki. Warto jeszcze dodać, że niektóre miasta różnicowały stawki – podstawową stanowiąc na niższym poziomie niż maksymalna, a dla niektórych rodzajów działalności (niepożądanych z punktu widzenia samorządu) wprowadzając wyższą lub maksymalną. Niekiedy też obniżały stawki dla szczególnego rodzaju działalności (np. dla prowadzących parkingi wielopoziomowe), zastrzegając przy tym, że obniżenie stawek stanowi pomoc *de minimis*.

Układ miast w tab. 3 wskazuje na nieco odmienną politykę podatkową miast w stosunku do osób fizycznych. Mniejsze miasta w zasadzie stosują niższe stawki, większe – wyższe, chociaż są wyjątki. Na szczególną uwagę zasługuje Terespol, któ-

ry konsekwentnie, zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla osób fizycznych, uchwała maksymalne stawki.

Tabela 3. Stawki podatku od nieruchomości (od budynków mieszkalnych) w miastach województwa lubelskiego w 2004 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys. osób	Rejowiec Fabryczny, Stoczek Łukowski			Terespól
Od 10 do 25 tys.	Dęblin, Krasnystaw, Międzyrzec Podlaski	Hrubieszów, Radzyń Podlaski	Tomaszów Lubelski, Włodawa	Lubartów
Od 25 do 50 tys.	Biłgoraj, Kraśnik	Puławy, Świdnik	Łuków	
Powyżej 50 tys.			Biała Podlaska, Chełm, Lublin	Zamość

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

W odniesieniu do budowli miasta rzadko obniżają stawkę 2%. Tylko cztery z nich (Kraśnik, Łuków, Międzyrzec Podlaski i Radzyń Podlaski) obniżyły ją o jeden punkt procentowy. Dotyczyło to na ogół budowli związanych z liniami przesyłowymi czy zbiorowego odprowadzania i oczyszczania ścieków.

W 2005 r. polityka podatkowa w zakresie kształtowania stawek od budynków zajętych na działalność gospodarczą nie zmieniła się radykalnie w stosunku do 2004 r. Jedynie trzy miasta zmieniły swoje położenie w układzie tabeli. Dwa z nich, Kraśnik i Rejowiec Fabryczny, przesunęły się do grupy miast o stawce niższej w stosunku do maksymalnej, natomiast w przypadku Międzyrzecza Podlaskiego było odwrotnie. Ilustruje to tab. 4.

Tabela 4. Stawki podatku od nieruchomości (od budynków zajętych pod działalność gospodarczą) w miastach województwa lubelskiego w 2005 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys.	Stoczek Łukowski		Rejowiec Fabryczny	Terespól
Od 10 do 25 tys.		Międzyrzec Podlaski, Włodawa	Dęblin, Hrubieszów, Krasnystaw, Lubartów, Radzyń Podlaski	Tomaszów Lubelski
Od 25 do 50 tys.		Kraśnik	Biłgoraj, Łuków, Puławy, Świdnik	
Powyżej 50 tys.		Chełm	Biała Podlaska, Lublin, Zamość	

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

Tabela 5 wskazuje, że w zakresie polityki podatkowej w stosunku do osób fizycznych widoczna jest prawidłowość, która mniejszym miastom przypisuje niższe stawki, a większym – wyższe. W zasadzie, tak jak w 2004 r., miasta o mniejszej populacji obniżały stawki od budynków mieszkalnych w większym stopniu niż te o większej i dużej liczbie ludności. Wyjątek stanowi tutaj znowu Terespol, stosujący niezmiennie maksymalne stawki.

Tabela 5. Stawki podatku od nieruchomości (od budynków mieszkalnych) w miastach województwa lubelskiego w 2005 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys.	Rejowiec Fabryczny, Stoczek Łukowski			Terespol
Od 10 do 25 tys.	Hrubieszów, Krasnystaw, Dęblin, Międzyrzec Podlaski	Radzyń Podlaski	Lubartów, Tomaszów Lubelski, Włodawa	
Od 25 do 50 tys.	Biłgoraj, Kraśnik	Puławy, Świdnik	Łuków	
Powyżej 50 tys.			Biała Podlaska, Chełm	Lublin, Zamość

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

W 2005 r. polityka miast dotycząca kształtowania stawek procentowych od budowli niewiele się zmieniła. Nadal większość miast stosuje tylko maksymalną stawkę. Niemniej jednak pojawiły się kolejne trzy miasta, które obniżyły tę stawkę. Są to: Stoczek Łukowski, Terespol i Zamość. Warto dodać, że w przypadku tych miast obniżenie dotyczyło budowli związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków. Można ponadto stwierdzić, że miasta obniżające stawki dotyczące budowli należały (z wyjątkiem Zamościa) do grupy miast mniejszych i małych.

Tabele 6 i 7 ilustrują kształtowanie się stawek od budynków zajętych pod działalność gospodarczą i od budynków mieszkalnych w 2006 r. Układ miast w tych tabelach wskazuje, że ich polityka podatkowa w stanowieniu stawek właściwie się nie zmienia w stosunku do lat 2004 i 2005. Na większą uwagę zasługuje jedynie przesunięcie się Białej Podlaskiej i Chełma do grupy stosujących większe obniżki stawek od budynków mieszkalnych.

W zakresie polityki podatkowej dotyczących stawek od budowli nie nastąpiły żadne zmiany. Te miasta, które stosowały obniżki stawek dla niektórych takich obiektów, utrzymały takie same rozwiązania w 2006 r.

Tabela 6. Stawki w podatku od nieruchomości (od budynków zajętych pod działalność gospodarczą) w miastach województwa lubelskiego w 2006 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys.	Stoczek Łukowski			Rejowiec Fabryczny, Terespol
Od 10 do 25 tys.	Międzyrzec Podlaski	Włodawa	Dęblin, Hrubieszów, Krasnystaw, Lubartów, Radzyń Podlaski, Tomaszów Lubelski	
Od 25 do 50 tys.		Kraśnik, Łuków	Biłgoraj, Puławy, Świdnik	
Powyżej 50 tys.		Chełm	Biała Podlaska, Lublin, Zamość	

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

Tabela 7. Stawki podatku od nieruchomości (od budynków mieszkalnych) w miastach województwa lubelskiego w 2006 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys.	Rejowiec Fabryczny, Stoczek Łukowski			Terespol
Od 10 do 25 tys.	Dęblin, Hrubieszów, Krasnystaw, Międzyrzec Podlaski		Lubartów, Tomaszów Lubelski, Włodawa, Radzyń Podlaski	
Od 25 do 50 tys.	Biłgoraj, Kraśnik, Świdnik	Puławy	Łuków	
Powyżej 50 tys.		Biała Podlaska, Chełm		Lublin, Zamość

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

Poziom obniżek stawek podatku od nieruchomości z tytułu budynków zajętych pod działalność gospodarczą w stosunku do maksymalnej stawki w 2007 r. jest niemal identyczny z poziomem roku 2006 (tab. 8). Tylko jedno miasto – Kraśnik – zmieniło radykalnie tę stawkę, podwyższając ją. Poza tym większość miast (aż 13), bez względu na ich wielkość, stosuje umiarkowane obniżenie stawek, obniżając

maksymalną stawkę nie więcej niż o 15%. Świadczy to o rozsądnej polityce podatkowej, zabezpieczającej dochody budżetowe.

Tabela 8. Stawki podatku od nieruchomości od budynków zajętych pod działalność gospodarczą w miastach województwa lubelskiego w 2007 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys.	Stoczek Łukowski			Rejowiec Fabryczny, Terespol
Od 10 do 25 tys.	Międzyrzec Podlaski	Włodawa	Dęblin, Hrubieszów, Krasnystaw, Lubartów, Radzyń Podlaski, Tomaszów Lubelski	
Od 25 do 50 tys.		Łuków	Biłgoraj, Kraśnik, Puławy, Świdnik	
Powyżej 50 tys.		Chełm	Biała Podlaska, Lublin, Zamość	

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

Z kolei uchwalone kwoty stawek od budynków mieszkalnych w 2007 r. w stosunku do 2006 spowodowały przesunięcie 3 miast do grup stosujących większe obniżki stawki maksymalnej (tab. 9). Dotyczyło to 2 dużych miast – Lublina i Zamościa – oraz małego miasta – Radzyna Podlaskiego. Pozostałe miasta nie zmieniły swojej pozycji w tabeli.

Tabela 9. Stawki podatku od nieruchomości (od budynków mieszkalnych) w miastach województwa lubelskiego w 2007 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys.	Rejowiec Fabryczny, Stoczek Łukowski			Terespol
Od 10 do 25 tys.	Dęblin, Krasnystaw, Międzyrzec Podlaski	Hrubieszów, Radzyń Podlaski	Lubartów, Tomaszów Lubelski, Włodawa	
Od 25 do 50 tys.	Biłgoraj, Kraśnik, Świdnik	Puławy	Łuków	
Powyżej 50 tys.		Biała Podlaska, Chełm	Lublin, Zamość	

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

Nie zmieniła się w ogóle polityka podatkowa miast w stosunku do budowli. W dalszym ciągu 7 miast stosuje obniżki stawek dla wybranych budowli.

Analizując dane z tab. 10, można stwierdzić, że małe miasta stosują wyższe stawki niż duże. Potwierdzają to przypadki Rejowca Fabrycznego i Terespoła, który nieodmiennie uchwała maksymalne stawki, oraz przesunięcie się Krasnegostawu i Tomaszowa Lubelskiego do grupy miast stosujących najwyższe stawki.

Tabela 10. Stawki podatku od nieruchomości (od budynków zajętych pod działalność gospodarczą) w miastach województwa lubelskiego w 2008 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys.	Stoczek Łukowski			Rejowiec Fabryczny, Terespol
Od 10 do 25 tys.	Międzyrzec Podlaski	Włodawa	Dęblin, Hrubieszów, Lubartów, Radzyń Podlaski	Krasnystaw, Tomaszów Lubelski
Od 25 do 50 tys.		Łuków	Biłgoraj, Kraśnik, Puławy, Świdnik	
Powyżej 50 tys.		Chełm	Biała Podlaska, Lublin, Zamość	

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

W przypadku stawek od budynków mieszkalnych wyraźnie widać ich obniżanie, szczególnie w małych miastach (od 10 do 25 tys. mieszkańców). Natomiast dwa miasta przesunęły się do grupy tych ze stawkami najwyższymi.

Tabela 11. Stawki w podatku od nieruchomości (od budynków mieszkalnych) w miastach województwa lubelskiego w 2008 r.

Liczba ludności	Stawka rzeczywista w stosunku do stawki maksymalnej			
	poniżej 75%	od 75 do 85%	od 85 do 95%	powyżej 95%
Do 10 tys.	Stoczek Łukowski	Rejowiec Fabryczny		Terespol
Od 10 do 25 tys.	Dęblin, Krasnystaw, Międzyrzec Podlaski	Hrubieszów, Radzyń Podlaski, Włodawa	Lubartów	Tomaszów Lubelski
Od 25 do 50 tys.	Biłgoraj, Kraśnik, Świdnik	Łuków, Puławy		
Powyżej 50 tys.		Biała Podlaska, Chełm	Lublin	Zamość

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

W zakresie polityki dotyczącej budowlanej nie ma większych zmian. Jedynie Zamość, który w 2008 r. stosuje już tylko stawkę maksymalną, wypadł z grupy miast obniżających stawki.

4. Polityka podatkowa miast województwa lubelskiego w zakresie zwolnień z podatku od nieruchomości

Jednym z ważniejszych aspektów prowadzenia polityki podatkowej przez jednostki samorządu terytorialnego jest wprowadzanie zwolnień w zakresie podatków i opłat lokalnych. Z punktu widzenia miast, duże znaczenie dla podmiotów gospodarczych, osób fizycznych i innych jednostek mogą mieć zwolnienia w zakresie podatku od nieruchomości.

Tabela 12. Zwolnienia w zakresie podatku od nieruchomości w miastach województwa lubelskiego w latach 2004-2008 (według beneficjentów)

Miasta	Beneficjenci zwolnień		
	przedsiębiorcy	osoby fizyczne	jednostki użyteczności publicznej
Biała Podlaska	+	–	+
Biłgoraj	+	–	+
Chełm	+	+	+
Dęblin	+	–	+
Hrubieszów	+	–	–
Krasnystaw	+	–	+
Kraśnik	+	–	+
Lubartów	+	–	–
Lublin	+	–	+
Łuków	+	–	+
Międzyrzec Podlaski	+	–	+
Puławy	+	–	+
Radzyń Podlaski	–	–	–
Rejowiec Fabryczny	+	–	+
Stoczek Łukowski	–	+	+
Świdnik	+	–	+
Terespol	–	–	+
Tomaszów Lubelski	+	–	+
Włodawa	–	–	–
Zamość	+	–	+

Objaśnienia: + oznacza występowanie zjawiska, – oznacza niewystępowanie zjawiska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich.

W badanych latach prawie wszystkie miasta zastosowały zwolnienia z podatku od nieruchomości na swoim terenie. Wyjątkiem były miasta: Radzyń Podlaski i Włodawa, które nie wprowadziły żadnego zwolnienia. Zatem polityka podatkowa tych miast ograniczyła się do obniżania stawek.

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wprawdzie ogranicza zakres stosowania przez gminy zwolnień z podatku od nieruchomości do tych o charakterze przedmiotowym, ale na potrzeby tego opracowania można wyróżnić zwolnienia skierowane do trzech różnych grup jednostek: do osób fizycznych, szeroko rozumianych jednostek użyteczności publicznej i przedsiębiorców (w tym również osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą). Tabela 12 ilustruje występowanie zwolnień podatkowych w odniesieniu do podmiotów, których dotyczą.

Miasta województwa lubelskiego równie często stosowały zwolnienia skierowane do przedsiębiorców, jak i do jednostek użyteczności publicznej. Natomiast prawie wcale nie zwalniały osób fizycznych. Jedynie Chełm i Stoczek Łukowski zastosowały takie zwolnienia. W przypadku Chełma udzielenie zwolnienia dotyczyło osób, które w swoich budynkach (lokalach) mieszkalnych – nabytych od miasta – wykonały inwestycję centralnego ogrzewania na paliwo ekologiczne lub przyłączyły się do miejskiej sieci ciepłowniczej. W Stoczku Łukowskim zaś zwolnienie dotyczy budynków mieszkalnych o powierzchni do 300 m².

Najczęściej pojawiające się zwolnienia skierowane do przedsiębiorców były związane z nowymi inwestycjami i tworzeniem nowych miejsc pracy. Przy tym pomoc publiczna udzielana w ten sposób podmiotom gospodarczym uwzględniała przepisy dotyczące pomocy regionalnej lub *de minimis*. Obok takich zwolnień pojawiały się inne, bardziej oryginalne, np. zwiększające atrakcyjność turystyczną miasta (Biłgoraj) czy skierowane do rzemieślników, a także dla przedsiębiorców handlujących wyrobami alkoholowymi pod warunkiem zainstalowania monitoringu (Kraśnik). Z kolei zwolnienia dotyczące jednostek użyteczności publicznej najczęściej obejmowały nieruchomości zajęte: przez organizacje pożytku publicznego, instytucje kultury, przez jednostki organizacyjne miast, na potrzeby straży pożarnych, domów pomocy społecznej. Rzadziej pojawiały się zwolnienia dotyczące gruntów zajętych na potrzeby składowisk odpadów komunalnych czy – jak w Świdniku – budynków i gruntów oddanych na potrzeby sądów i prokuratury.

5. Wnioski

Gminy miejskie i miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego prowadzą swoją własną politykę podatkową w zakresie podatku od nieruchomości. W zasadzie wszystkie miasta w mniejszym lub większym stopniu obniżają stawki dotyczące budynków mieszkalnych i tych związanych z działalnością gospodarczą, z wyjątkiem Terespoła (choć miasto to stosuje obniżki w innych kategoriach stawek niż analizowane w tym opracowaniu). W obniżaniu stawek wykazują one jednak ostrożność i żadne z miast nie obniżyło badanych stawek o więcej niż

50%. Uchwalane stawki były zdecydowanie mniej obniżane w przypadku budynków zajętych pod działalność gospodarczą niż mieszkalnych. Największe obniżenie wystąpiło w Stoczku Łukowskim; stawka od budynków zajętych pod działalność gospodarczą stanowiła w 2004 r. 66,99% maksymalnej stawki. W przypadku budynków mieszkalnych największą obniżkę stawki zastosował Kraśnik w 2006 r., gdy kwota za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego stanowiła 51,79% stawki maksymalnej.

Nie można stwierdzić, że prawdziwa jest hipoteza przypisująca mniejszym miastom tendencje do większego obniżania stawek. Na pewno nieprawdziwe jest to w stosunku do stawek dla budynków zajętych pod działalność gospodarczą. Nieco inaczej jest w przypadku budynków mieszkalnych. Na początku badanego okresu, z pewnymi wyjątkami, spełnione było to założenie. Jednak niezupełnie jest to prawdziwe dla roku 2008, w którym najwyższe stawki zastosowały 3 miasta, a spośród nich tylko jedno należało do grupy miast dużych. Natomiast w przypadku stawek od budowli można mówić o pewnym potwierdzeniu się hipotezy, gdyż w grupie miast stosujących obniżkę stawki z większych miast znalazł się tylko Zamość.

Z kolei polityka podatkowa w zakresie zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości wskazuje, że samorządy miejskie województwa lubelskiego wprowadzają na swoim terenie liczne zwolnienia. Nie potwierdziła się hipoteza, że ze względu na ograniczenia w udzielaniu pomocy publicznej, narzucone przez Unię Europejską, miasta będą mniej chętnie udzielać zwolnień przedsiębiorcom. Co więcej, miasta województwa lubelskiego stosowały już w pierwszych latach po akcesji zwolnienia skierowane do przedsiębiorców, uwzględniając przepisy unijne, zanim pojawiły się odpowiednie ustawy w polskich regulacjach. Najczęściej wprowadzanym zwolnieniem dla osób prowadzących działalność gospodarczą było to, którego udzielano pod warunkiem realizacji nowych inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy.

Literatura

- Dowgier R., Popławski M., *Uchwała w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2007 nr 11.
- Etel L., *Uchwały w sprawie zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych a pomoc publiczna*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2008 nr 2.
- Majewicz M., *Podatek od nieruchomości – struktura wpływów*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2007 nr 1.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2007 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2008 r. (MP nr 47, poz. 557).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie udzielania przez gminy zwolnień od podatku od nieruchomości, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (DzU 2007 nr 138, poz. 969).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 1991 nr 9, poz. 31).
Zenc R., *Reforma zasad udzielania pomocy publicznej*, „Przegląd Podatków i Finansów Samorządowych”
2007 nr 2.

THE MUNICIPAL TAXES POLICY OF THE REGION AFTER THE ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

The article presents the fiscal policy of the Lublin Region Cities concerning the property tax. All cities applied their own policies, that is reduced tax rates or introduced exemptions. However, there seems to be a lack of relation between the size of a city and the level of tax rates when it comes to corporate entities. This kind of relation seems to appear in the case of persons. In the case of exemptions, big part of them concerned corporations. In general, these exemptions were granted for new investments or creating new jobs.