

Bartłomiej Marona

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

OCENA MOŻLIWOŚCI ZWIĘKSZENIA DOCHODÓW GMIN Z MIENIA NIERUCHOMEGO

1. Wprowadzenie

Gmina może wpływać na wysokość uzyskiwanych dochodów z nieruchomości zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni [Cymerman, Cymerman, Kotlewski 2004, s. 25]. Bezpośredni wpływ może ujawniać się m.in. poprzez politykę prowadzoną w zakresie sprzedaży majątku, oddania w najem lub użytkowanie wieczyste czy też przekazania w trwały zarząd. Kolejnym przejawem bezpośredniego wpływu gminy na wysokość dochodów z nieruchomości jest możliwość ustanawiania stawek np. w podatku od nieruchomości, stawek przy opłacie adiacenckiej i planistycznej, jak i ulg oraz zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych. W sposób pośredni gmina może oddziaływać na swoje dochody z nieruchomości, m.in. poprzez politykę przestrzenną określoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, realizowaną na bazie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pośrednio może wpływać również przez jakość prowadzonej polityki w zakresie nadzoru właścicielskiego.

Dochody z nieruchomości mogą być wykorzystane na działania podnoszące jakość życia mieszkańców i sprzyjające rozwojowi gminy. Dlatego też istotnego znaczenia nabiera postulat przestrzegania w gospodarowaniu tymi nieruchomościami zasad efektywności. Wydaje się, że zasada „szczególnej staranności” dominująca przy zarządzaniu zasobami publicznymi w obecnych czasach nie wystarcza.

W artykule poddano analizie dochody gmin z nieruchomości. Głównym celem opracowania jest wskazanie i ocena możliwości maksymalizacji dochodów osiągniętych przez gminy z nieruchomości komunalnych, jak i nieruchomości nie będących ich własnością.

Aby cel ten zrealizować, w punkcie drugim scharakteryzowano system dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Następnie (punkt trzeci) dokonano anali-

zy dochodów gmin w Polsce z tytułu nieruchomości będących własnością gminy oraz innych podmiotów. Wreszcie w rozdziale czwartym opisano najważniejsze (zdaniem autora) szanse na zwiększenie dochodów gmin z nieruchomości.

2. Dochody gmin w Polsce

Obecnie system dochodów jednostek samorządu terytorialnego ma charakter mieszany: gminy dysponują dochodami własnymi, a te wspierane są transferami, występującymi w formie subwencji i dotacji celowych.

Do dochodów własnych gminy można zaliczyć [Ustawa... 2003a]:

- wpływy z podatków (w tym od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od posiadania psów, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych),
- wpływy z opłat (m. in. skarbowej, targowej, miejscowej i administracyjnej),
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych,
- dochody z majątku gminy,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- inne.

Subwencja ogólna składa się z części tzw. wyrównawczej i równoważącej. Przewiduje się również występowanie tzw. subwencji oświatowej.

Kolejnym elementem dochodów jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa, przeznaczane na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami,
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej,
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych,
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych,
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

3. Dochody gmin z nieruchomości

Analizując dochody gmin z nieruchomości, celowe wydaje się rozróżnienie nieruchomości ze względu na kryterium własnościowe (nieruchomości gminne oraz pozostałe). Podział ten jest podstawą konstrukcji tab. 1.

Tabela 1. Źródła dochodów z nieruchomości według kryterium własności

Wpływy z majątku komunalnego	Wpływy z majątku niekomunalnego
– opłata roczna za prawo użytkowania wieczystego	– podatek od nieruchomości
– czynsz z tytułu najmu mienia komunalnego	– podatek rolny
– czynsz z tytułu dzierżawy mienia komunalnego	– podatek leśny
– opłata roczna za trwałą zarząd	– podatek od spadków i darowizn
– rata leasingowa z tytułu leasingu mienia komunalnego	– podatek od czynności cywilnoprawnych
– sprzedaż nieruchomości	– opłata planistyczna
– inne (np. opłata targowa)	– opłata adieceńska

Źródło: [Cymerman, Cymerman, Kotlewski 2003].

W strukturze dochodów gmin wpływy z majątku komunalnego nie przekraczają kilku procent dochodów ogółem. Dużo większe znaczenie dla budżetu mają wpływy z majątku niekomunalnego. Szczegółowe dane dotyczące dochodów gmin, w tym dochodów z nieruchomości, zawiera tab. 2.

Tabela 2. Udział dochodów gmin z nieruchomości w dochodach gmin ogółem w latach 1999-2005

Wyszczególnienie	Lata						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Dochody z nieruchomości niekomunalnych**, w tym:							
– podatek od nieruchomości	14	14,4	19,9	19,4	19,1	18,7	17,4
– podatek rolny	2,3	2,1	2,1	2,3	2,4	2,6	2,1
Dochody z majątku komunalnego ***	7,8	7,9	4,8	4,1	4,2	4,1	3,5
Razem dochody z nieruchomości	21,8	22,3	24,7	23,5	23,3	22,8	20,9

* dane z Ministerstwa Finansów

** poza podatkiem od nieruchomości i podatkiem rolnym, inne dochody związane z nieruchomościami niekomunalnymi nie przekraczają 0,5% (dla przykładu, największy udział podatku leśnego w dochodach ogółem występował w latach 2002 i w 2003 – ok. 0,32 wszystkich dochodów).

*** w tym: dochody z dzierżawy, najmu i leasingu oraz innych umów o podobnym charakterze

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Budżety jednostek...* (1999-2003), 2004; *Budżety jednostek...* (2001-2004), 2005; *Informacja z wykonania...* (2005), Internet <http://www.molnet.gov.pl>].

Zdecydowanie największy udział w dochodach gmin z mienia nie stanowiącego własności gminy stanowi podatek od nieruchomości, którego rola w strukturze dochodów gmin systematycznie rośnie. Dochody gmin z tytułu opodatkowania nieruchomości wynoszą w Polsce blisko 20% (wliczając podatek rolny), przy czym w 2000 r. było to zaledwie 14%. W strukturze dochodów własnych podatek od nieruchomości stanowi ponad 40% wszystkich wpływów (wraz z podatkiem rolnym), natomiast w 2000 r. dochody te szacowano na niespełna 30%. Taki stan rzeczy można tłumaczyć przede wszystkim dwoma czynnikami. Po pierwsze, z roku na rok maksymalne stawki podatku od nieruchomości ulegają zwiększeniu

(tab. 3). Ponadto wraz z rozwojem gospodarczym kraju oraz wraz z nowymi inwestycjami powiększa się zasób nieruchomości w poszczególnych gminach, a tym samym zwiększa się liczba zarówno podmiotów, jak i przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości [Nalepka, Marona, Małkowska 2005].

Tabela 3. Wybrane maksymalne stawki podatku od nieruchomości w latach 1999-2005 (w zł za 1 m² powierzchni)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Od gruntów							
- związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,46	0,5	0,56	0,60	0,62	0,63	0,66
- będących użytkami rolnymi nie wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego	0,03	0,04	0,05	0,06	-	-	-
- pod jeziorami, zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrownie wodne (od ha powierzchni)	2,61	2,79	3,09	3,28	3,38	3,41	3,52
Pozostałe	0,06	0,07	0,08	0,09	0,30	0,31	0,32
Od budynków lub ich części							
- mieszkalnych	0,38	0,41	0,46	0,49	0,51	0,52	0,54
- związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	13,47	14,36	15,86	16,83	17,31	17,42	17,98
- związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	4,49	4,79	5,29	5,62	3,46	3,49	3,61
Od budowli	2% wartości określonej na podstawie art. 4 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych						

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznych obwieszczeń ministra finansów w sprawie wysokości górnych stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych.

4. Szanse zwiększenia dochodów gmin z nieruchomości

Polityka gminy w zakresie szeroko rozumianej gospodarki nieruchomościami wpływa na wielkość dochodów własnych danej jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei wielkość dochodów własnych gminy może przesądzać o sposobie i zakresie realizowania nałożonych na nią zadań publicznych. Występuje tu zatem korelacja między jakością prowadzonej gospodarki finansowej a jakością realizowania przez gminę zadań z zakresu użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców.

We wstępnej części artykułu stwierdzono, iż istnieje wiele czynników, które mogą oddziaływać na uzyskiwane przez gminę dochody z mienia nieruchomego. Wpływy budżetów lokalnych mogą być uzależnione m.in. od:

- polityki w zakresie stosowania stawek, ulg oraz zwolnień w podatkach i opłatach od nieruchomości,

- rozwiązań legislacyjnych,
- skuteczności ściągania podatków i opłat,
- polityki prowadzonej przez gminę w zakresie planowania przestrzennego i przygotowania terenów budowlanych,
- polityki gminy w zakresie nadzoru właścicielskiego.

W dalszej części artykułu zostaną omówione wymienione powyżej czynniki, mające wpływ na uzyskiwane przez gminę dochody z nieruchomości.

Polityka gminy w zakresie stosowania stawek, ulg oraz zwolnień w podatkach i opłatach od nieruchomości. Wydaje się, iż z punktu widzenia dochodów gmin z mienia nieruchomego kluczową kwestią jest znalezienie optymalnej stawki w podatkach od nieruchomości (głównie podatku od nieruchomości, ale również w podatku rolnym oraz leśnym). Optymalna stawka bynajmniej nie oznacza stawki maksymalnej, regulowanej przez rozporządzenia Ministra Finansów. Wręcz przeciwnie, w niektórych przypadkach zbyt duże obciążenie podatkiem w długim okresie może spowodować uszczuplenie wpływów budżetowych. Dlatego też rady gmin, opierając się na zebranych informacjach o danej jednostce samorządu terytorialnego, oraz przyjętej strategii rozwoju danej gminy, często świadomie rezygnują z ustanawiania górnych stawek podatkowych. Podobna sytuacja dotyczy stosowania ulg i zwolnień podatkowych. Aktywna polityka w tym zakresie może w długim czasie przyczynić się do zwiększenia gminnych wpływów budżetowych (nie tylko z podatku od nieruchomości, ale również z tytułu innych danin publicznych, nie związanych bezpośrednio z nieruchomościami, np. z podatku dochodowego od osób prawnych).

Zwolnienia podatkowe, ulgi oraz zwyczajki podatkowe uzupełniają konstrukcję systemu podatkowego (na konstrukcję podatku składa się jeszcze podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania, stawki oraz skala podatkowa).

Zwolnienia podatkowe polegają na całkowitym lub częściowym zwolnieniu pewnej grupy podatników lub pewnej części przedmiotu opodatkowania z obowiązku podatkowego. Z kolei ulgi podatkowe (zniżki podatkowe) polegają tylko na częściowym ograniczeniu ciężaru podatkowego (najczęściej ze względu na jakąś cechę lub cechy przedmiotu bądź przedmiotu opodatkowania).

Zwyczajki podatkowe „zazwyczaj określone są jako pewien procent należnej kwoty podatku bądź przez odmienny sposób wyliczania podstawy opodatkowania powodujący jej zwiększenie, lub – rzadziej – kwotowo. Zwyczajki mogą być związane z określonymi cechami zarówno podmiotu, jak i przedmiotu opodatkowania. Wykorzystuje się je zwłaszcza w celu dostosowania wysokości obciążenia do zwiększonej zdolności płatniczej podatnika lub do osiągnięcia celów interwencyjnych. Najczęściej jednak zwyczajka podatkowa stanowi sankcję za określone postępowanie podatnika i ma skłonić go do zaniechania takiego postępowania [Dolata 1999 s. 74]. Obecnie obowiązujące regulacje podatkowe w sposób znaczący różnicują rodzaje i skalę uprawnień rad gmin w poszczególnych podatkach i opłatach (tab. 4).

Tabela 4. Uprawnienia rady gmin w kształtowaniu konstrukcji podatków i opłat lokalnych

Rodzaj podatku/opłaty	Uprawnienia rady gminy				
	wprowadzanie i znoszenie daniny	stanowienie stawek podatkowych	wprowadzanie ulg	wprowadzanie zwolnień	ustalanie zasad poboru i terminów płatności
Podatek od nieruchomości	-	+	-	wyłącznie przedmiotowe	-
Podatek rolny	-	-	wyłącznie przedmiotowe	wyłącznie przedmiotowe	-
Podatek leśny	-	-	wyłącznie przedmiotowe	wyłącznie przedmiotowe	-
Opłata targowa	-	+	-	wyłącznie przedmiotowe	+
Opłata miejscowa	-	+	-	wyłącznie przedmiotowe	+
Opłata administracyjna	+	+	-	wyłącznie przedmiotowe	+

Źródło: [Koperkiewicz-Mordel 2005, s. 60].

Z zestawienia zaprezentowanego w tab. 4 wynika, iż uprawnienia do stanowienia zwolnień podatkowych występują obecnie w przepisach wprowadzających w życie wszystkie analizowane daniny publiczne, natomiast możliwość wprowadzenia ulg podatkowych występuje wyjątkowo [Koperkiewicz-Mordel 2005, s. 60].

Rozwiązania legislacyjne. Ważnym aspektem z punktu widzenia dochodów gmin w Polsce wydają się rozwiązania legislacyjne regulujące wpływy do budżetu gmin, a zwłaszcza z tytułu podatków i opłat od nieruchomości.

W ostatnich latach widoczne jest dążenie władz centralnych krajów Unii Europejskiej do decentralizacji państwa, a co za tym idzie, do zwiększania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zarówno poprzez oddawanie do dyspozycji władzom lokalnym większej części środków publicznych, jak i zwiększanie samodzielności w wydatkowaniu pieniędzy pochodzących ze źródeł zewnętrznych.

Podobne tendencje można zauważyć również w Polsce. Od 1 stycznia 2004 r. zaczął obowiązywać nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, określony w Ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta zastąpiła Ustawę z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, która utraciła moc z dniem 31 grudnia. Rozwiązania przyjęte w tej ustawie zmierzają do dalszej decentralizacji środków i zadań publicznych, a tym samym zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego w dysponowaniu środkami publicznymi. Proces zwiększenia dochodów własnych dokonany został głównie przez zapewnienie zwiększonych procentowo udziałów jednostek samorządu terytorialnego

we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych (dla przykładu: udział gminy we wpływach z podatku PIT w 2003 r. wynosił 27,6%, natomiast w 2004 r. wyniósł 35,72%, udział powiatu w tym podatku wzrósł w analogicznym okresie z poziomu 1,0 do 8,42%, a województwa z 1,5 do 1,6%). Nie zmieniły się natomiast znacząco uregulowania w zakresie dochodów gmin z nieruchomości (aczkolwiek na skutek wzrostu udziału dochodów z podatków dochodowych (PIT i CIT) w 2004 r. nastąpił spadek udziału dochodów z nieruchomości w dochodach własnych gmin).

Inną kluczową kwestią z punktu widzenia dochodów gmin z nieruchomości wydają się uregulowania w zakresie podatku od nieruchomości jako głównego źródła zasilania budżetów lokalnych. Polski system opodatkowania nieruchomości jest przestarzały, oparty na anachronicznym założeniu, zgodnie z którym podstawą wymierzania tego świadczenia jest powierzchnia, a nie wartość. Rozwiązania, w których podstawa opodatkowania nieruchomości skorelowana jest z powierzchnią, wydają się reliktem przeszłości (w Europie występują głównie w krajach postkomunistycznych) lub mają charakter wyjątkowy (np. w niektórych gminach w Holandii dopuszcza się taką konstrukcję podatku). Dlatego w Ministerstwie Finansów od początku lat dziewięćdziesiątych toczą się prace nad restrukturyzacją systemu opodatkowania nieruchomości.

Reforma polskiego systemu podatkowego, w tym systemu podatków majątkowych, nie leży w kompetencjach samorządu terytorialnego, lecz jest zarezerwowana dla władz centralnych. Niemniej jednak z uwagi na wagę podatku od nieruchomości jako głównego źródła zasilania budżetów lokalnych warto skupić się na podstawowych aspektach reformy w zakresie interesującego nas podatku.

Reforma zakłada stworzenie wielofunkcyjnego katastru nieruchomości i oparciu na nim podatku od wartości nieruchomości. Odejście od systemu opodatkowania nieruchomości, w którym wysokość podatku skorelowana jest z powierzchnią, na rzecz podatku *ad valorem*, stanowi najważniejszy element przygotowywanych zmian.

Z uwagi na polityczne aspekty wprowadzenia reformy opodatkowania nieruchomości, dużą złożoność problemu, jak i wysokie koszty, należy sceptycznie odnosić się do możliwości szybkiego wprowadzenia opisanych zmian. Jednakże pewne elementy reformy (np. powszechna taksacja nieruchomości [Ustawa... 2003b]) mające kluczowe znaczenie dla dochodów gmin w Polsce, mogą zostać wprowadzone znacznie wcześniej (nawet w obecnej dekadzie).

Ściągalność podatków i opłat. W polityce podatkowej aspekt ściągłości podatków i opłat jest sprawą niezwykle istotną. Nie inaczej jest w przypadku podatków i opłat związanych z nieruchomościami, a szczególnie ważne jest to w przypadku podatku od nieruchomości. Szacuje się, iż na konta gmin trafia nie więcej niż 90% dochodów z tego tytułu [www.republika.pl/finanse_lokalne]. Odzyskanie długów z tytułu podatku od nieruchomości nie jest sprawą prostą, chociaż władze lokalne mają

uprawnienia do prowadzenia egzekucji. Często mamy do czynienia z sytuacją, iż danej jednostce samorządu terytorialnego bardziej zależy na istnieniu danego przedsiębiorstwa niż na odzyskaniu należności. Wtedy często dochodzi do umorzenia zaległego świadczenia lub rozłożenia go na raty [www.republika.pl/finanse_lokalne].

Na wzrost dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości może więc wpłynąć wzrost powszechności tego opodatkowania i wydajności w jego ściąganiu. Może to się dokonać za sprawą zmodyfikowanego sposobu ewidencjonowania przedmiotu, jak i podmiotów tego podatku. Jest szansa, aby przyczyniła się do tego opisywana uprzednio reforma systemu opodatkowania nieruchomości. Odejście od systemu opodatkowania nieruchomości, w którym wysokość podatku jest skorelowana z powierzchnią, na rzecz podatku *ad valorem* jest, jak już wspomniano, najważniejszym elementem reformy [Marona 2006]. Jednak możliwości zwiększenia dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości upatruje się przede wszystkim w stworzeniu zintegrowanego systemu katastralnego [Marona, Głuszak 2005, s. 151]. Polski system katastralny, zwany zintegrowanym systemem informacji o nieruchomościach, ma się składać z trzech podstawowych podsystemów: ksiąg wieczystych, katastru nieruchomości oraz katastru fizycznego [Hopfer, Kowalczyk 2004, s. 28].

Stworzenie wielofunkcyjnego systemu katastralnego, integrującego dotychczasowe źródła informujące o nieruchomościach (jak np. księgi wieczyste, ewidencja gruntów i budynków, ewidencja podatkowa nieruchomości), pozwoli na skuteczne wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości, ale też wpłynie na wzrost wydajności tego podatku, przyczyniając się do zwiększenia i tak już dużej jego roli w dochodach gmin w Polsce [Nalepa, Marona, Małkowska 2005].

Planowanie przestrzenne a dochody z nieruchomości. Dochody lokalne zależą również od prowadzonej przez gminę polityki w zakresie planowania przestrzennego. Ukierunkowanie planowania przestrzennego na aktywizację terenów pod inwestycje wydaje się jedną z podstawowych szans gmin na zwiększenie dochodów z nieruchomości (jak również z tytułu innych podatków). Niestety nie wszystkie gminy w Polsce w sposób wystarczający wykorzystują planowanie przestrzenne jako instrument pozwalający zwiększyć wpływy budżetowe. Tabela 5 prezentuje udział powierzchni gmin objętych obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego uchwalonymi po 1 stycznia 1995 roku.

Uchwalenie w całości planów na pewno może się przyczynić do zwiększenia liczby inwestorów na terenie danej gminy. W konsekwencji doprowadzić to może do zwiększenia udziału podatku od nieruchomości w dochodach własnych gminy. Wcześniej stwierdzono bowiem, iż wzrost znaczenia podatku od nieruchomości w dochodach gmin związany jest nie tylko z rosnącymi stawkami podatku. Wraz z rozwojem gospodarczym kraju oraz z nowymi inwestycjami powiększa się zasób nieruchomości w poszczególnych gminach, a tym samym zwiększa się liczba podmiotów, jak i przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Tabela 5. Odsetek powierzchni gmin objętych planami miejscowymi (stan na 31 grudnia 2003 roku)

Województwa	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu	Średnia dla województw
Dolnośląskie	38	36	3	17	18
Kujawsko-pomorskie	2	brak danych	2	13	4
Lubelskie	66	68	75	31	68
Lubuskie	brak danych	0,5	2	13	2
Łódzkie	43	19	14	6	14
Małopolskie	5	2	32	8	17
Mazowieckie	17	7	9	16	10
Opolskie	brak danych	brak danych	32	brak danych	32
Podkarpackie	2	1	10	5	7
Podlaskie	28	45	0,3	9	10
Pomorskie	55	1	12	6	10
Śląskie	5	brak danych	9	9	9
Świętokrzyskie	brak danych	0,2	1	1	0,5
Warmińsko-mazurskie	1	1	2	25	2
Wielkopolskie	49	1	11	23	9
Zachodniopomorskie	10	9	35	12	17
Średnia dla wybranych typów gmin	27	11	15	12	14

Źródło: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa (badania na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury z 28 maja 2004 roku).

Polityka gminy w zakresie nadzoru właścicielskiego nad majątkiem komunalnym. W zarządzaniu nieruchomościami mogą być zastosowane różne formy (systemy) organizacyjne, z których można wyróżnić następujące [Nalepka 2005]:

- **system bezpośredni**, gdy funkcje zarządzania pełni osobiście właściciel nieruchomości lub pracownicy zatrudnieni przez właściciela, zorganizowani w wyspecjalizowaną jednostkę (komórkę) organizacyjną,
- **system pośredni**, gdy ogół funkcji zarządzania spełnia spółka celowa, utworzona na zasadzie *spin off*,
- **system zlecieniowy**, gdy funkcje zarządzania spełnia wybrany przez właściciela nieruchomości profesjonalny zarządca, działający jako osoba fizyczna lub prawna.

Odnosząc to stwierdzenie do sytuacji gminy, proces zarządzania mieniem komunalnym może być realizowany przez:

- organy gminy (rada gminy, wójt, upoważnieni pracownicy urzędu gminy),
- kierownictwa jednostek organizacyjnych gminy (zakłady i jednostki budżetowe, spółki gminy),
- prywatne podmioty zarządzające nieruchomościami gminy na podstawie umowy o zarządzanie.

Szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszego rozdziału są dwa ostatnie modele zarządzania, w których mamy do czynienia z gospodarowaniem majątkiem przez inne podmioty niż organy gminy. W sytuacji, w której własność oddzielona jest od zarządzania, pojawia się problem nadzoru właścicielskiego.

Efektywny nadzór właścicielski nad majątkiem komunalnym może stanowić szansę polepszenia jakości gospodarowania nieruchomościami, jak i innymi składnikami majątku gminy. W konsekwencji może to doprowadzić do zwiększenia dochodów gmin czerpanych z mienia (w tym mienia nieruchomości). Problem nadzoru właścicielskiego rozpatrywany jest głównie w kontekście firm i korporacji, brakuje natomiast, przynajmniej w Polsce, szerszego zainteresowania tą tematyką w odniesieniu do jednostek publicznych (jak np. gmin czy województw).

Nadzór właścicielski najczęściej dotyczy (w aspekcie przedsiębiorstwa) sposobu egzekwowania wiązki praw własnościowych, zwłaszcza relacji między akcjonariuszami i ich formalnymi przedstawicielami a zarządem [Lis, Stermiczek 2005, s. 30]. Nadzór właścicielski gminy może występować m.in. w stosunku do przedsiębiorstwa (np. komunalnego), zakładu budżetowego, jednostki budżetowej czy też gospodarstwa pomocniczego (do niedawna również mógł dotyczyć nie istniejących już ośrodków specjalnych). Gdy np. jednostka budżetowa dysponuje majątkiem gminy (oddelegowanym w wyniku trwałego zarządu), nie oznacza to, że właściciel (w tym wypadku gmina) traci wszystkie uprawnienia właścicielskie. Wręcz przeciwnie – właściciel ma pełne prawo do kontroli, w jaki sposób jego przedstawiciel zarządza jego mieniem i czy wykonuje to w sposób właściwy [Hrynkiewicz 2004]. Biorąc pod uwagę złożoność problemu i specyfikę zarządzania mieniem komunalnym, które znajduje się w dyspozycji samej gminy, ale równie często podmiotów z nią powiązanych (np. jednostki budżetowej), badanie efektywności nadzoru właścicielskiego jest czynnością skomplikowaną i bez ekonomicznego oraz politycznego wsparcia władz centralnych jest trudne do przeprowadzenia [Wawak, Wajda 2002, s. 272]. Niemniej jednak w ramach istniejących przepisów władze gmin powinny pracować nad usprawnianiem nadzoru właścicielskiego, tworzeniem nowoczesnych narzędzi kontroli powiązanych jednostek i wprowadzaniem mechanizmów porządkujących stosunki własnościowe w samorządzie terytorialnym.

Konstruując rozwiązania w zakresie polityki nadzoru właścicielskiego prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, należy korzystać z doświadczeń wypracowanych przez korporacje prywatne, jak i władze państwowe (w zakresie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa), pamiętając oczywiście o specyfice zarządzania sektorem komunalnym [Marona (w druku)].

5. Zakończenie

W latach 1999-2005 dochody gmin z nieruchomości stanowiły ponad 20% dochodów ogółem (najwięcej w 2001 r. – ok. 25%), z czego największy udział sta-

nowiły dochody z nieruchomości niekomunalnych (w 2001 r. blisko 20%). Tak więc dochody z nieruchomości stanowią znaczącą pozycję w strukturze budżetów gmin w Polsce (podobne znaczenie w strukturze dochodów własnych gmin ma jedynie podatek dochodowy od osób fizycznych).

W największych miastach dochody z tytułu gospodarki nieruchomościami mogą dochodzić do 50% wszystkich dochodów, na terenie małych miast stanowią ok. 20%, natomiast w gminach wiejskich zaledwie 5%. Przyczyn tak dużych różnic jest bardzo wiele. Część czynników (jak np. wielkość terytorium gminy, ograniczona możliwość wykorzystania danego majątku) ma charakter niezależny od gminy. Istnieje jednak sporo czynników, które są bezpośrednio związane z polityką finansową gminy, jak i polityką w zakresie gospodarowania majątkiem nieruchomym [Cymerman, Cymerman, Kotlewski 2004, s.16]. Ważne jest, aby obydwa typy polityki prowadzone były w sposób racjonalny i efektywny, zapewniając gminom dochody, które będą wystarczające do realizacji podstawowych ich zadań.

Wskazane w artykule obszary z zakresu gospodarki finansowej gminy i zarządzania nieruchomościami komunalnymi (ustalanie stawek, ulg i zwolnień w podatkach i opłatach od nieruchomości, rozwiązania legislacyjne przyjmowane na szczeblu centralnym, ściągalsność podatków, planowanie przestrzenne oraz nadzór właścicielski) nie są jedynymi, lecz zdaniem autora najważniejszymi potencjalnymi możliwościami na zwiększenie dochodów własnych gmin w Polsce. Nie zmienia to jednak faktu, iż występuje również potrzeba podjęcia działań zmierzających do racjonalizacji polityki gminy w zakresie m.in.: restrukturyzacji majątkowej (w tym prywatyzacji mienia), polityki dotyczącej użytkowania wieczystego czy też przekazywania nieruchomości przez gminę w leasing lub najem.

Literatura

- Brzeski W.J., *Zarządzanie mieniem komunalnym w miastach polskich*, „Świat Nieruchomości” 2005 nr 52-53.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, GUS, Warszawa 2004.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001-2004*, GUS, Warszawa 2005.
- Cymerman R., Cymerman J., Kotlewski L., *Dochody gminy z opłat od nieruchomości*, „Doradca Majątkowy” 2004 nr 9.
- Dolata S., *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1999.
- Hopfer A., Kowalczyk E., *Kataster motorem napędowym polskiej gospodarki*, Nieruchomości C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Hryniewicz J.A., *Administracja samorządowa – misje, własność i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2004 nr 10.
- <http://www.mofnet.gov.pl>.
- <http://www.stat.gov.pl/>.

- Informacje z wykonania budżetu gmin za 4 kwartały 2005 roku*, <http://wiadomosci.mofnet.gov.pl>.
- Koperkiewicz-Mordel K., *Stanowienie przez rady gmin zwolnień i ulg podatkowych w podatkach i opłatach lokalnych*, „Finanse Komunalne” 2005 nr 1-2.
- Lis K.A., Stermiczek H., *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Marona B., *Efektywność wykorzystania nieruchomości a dochody gmin*, [w:] *Efektywność źródłem bogactwa narodów*, red. T. Dudycz, Zeszyty Naukowe Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, tom 7, zeszyt 1A, Łódź-Wrocław 2006.
- Marona B., Głuszak M., *Property tax system in Poland – a question of reform*, Materiały konferencji naukowej: „Ekonomiczne a radiacyjne procesy w stabebnictwie a w inwestycyjnych projektach”, Slovenska Technicka Univerzita v Bratislave, Bratislava 2005.
- Marona B., *Nadzór właścicielski nad jednostkami organizacyjnymi gminy, zarządzającymi nieruchomościami otrzymanymi w trybie zarząd*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie (w druku).
- Marona B., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle rozwiązań w wybranych krajach europejskich*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 701, Kraków 2006.
- Nalepka A., *Instytucjonalizacja zarządzania nieruchomościami w Polsce*, „Świat Nieruchomości” 2005 nr 51.
- Nalepka A., Marona B., Małkowska A., *The role of property tax in local government revenues in Poland*, Materiały Konferencji Naukowej ERES 2005, Dublin 2005.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości, DzU 2005 nr 131, poz. 1092.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU 2002 nr 9, poz. 84 z późn. zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003a nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003b nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Wawak T., Wajda K., *Rola organów samorządu terytorialnego w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego*, [w:] *Strategiczne obszary nadzoru korporacyjnego zewnętrznego i wewnętrznego*, red. S. Rudolf, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
- www.republika.pl/finanse_lokalne.

REVENUES FROM REAL ESTATE IN LOCAL GOVERNANCE BUDGET – PROSPECTS FOR THEIR INCREASING

Summary

Realities located on gmina's territory, in peculiar municipal real estate, make up the significant source of gmina's income. The level of incomes and gmina's rate of development is therefore decided by: rational decisions in field of real estate management, professionalism of managers, and reliable control of effective allocation of property. The efficiency of municipal real estate management is one of the key factors to increase income, therefore it can be indispensable in achieving social and economic goals and enhancing gmina's development.

The paper attempts to assess the share of income from real estate in local government revenues in Poland. In the article, the author shows the main areas in which municipal real estate management and property tax policy should be improved.