

Janina Kotlińska

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

WPLYWY Z OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W BUDŻECIE DUŻEGO MIASTA W LATACH 2002-2005

1. Wstęp

Konstrukcja funkcjonujących w Polsce podatków obciążających nieruchomości wyraźnie odbiega od rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej, gdzie podstawą opodatkowania jest wartość rynkowa bądź czynszowa nieruchomości. Dlatego też wiadomo było, od kiedy Polska zaczęła ubiegać się o członkostwo w UE, że czeka ją nas zmiany. Wiele już zmian wprowadzono w polskim systemie podatkowym, jednak do 2002 r. nie dotyczyły one (z wyjątkiem zmian wprowadzonych z początkiem 1997 r. [5]) podatków omawianych w tym opracowaniu. Istotne zmiany w podatkach, które mogą być pobierane w ramach łącznego zobowiązania podatkowego, pojawiły się dopiero z początkiem 2003 r.

Przedmiotem tego opracowania są trzy wspomniane podatki lokalne w budżecie dużego miasta, w kontekście zmian ich konstrukcji, jakie zaszły z początkiem 2003 r. W szczególności autorka na przykładzie Poznania w latach 2002-2005: 1) porównuje wielkość wpływów z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego do łącznych dochodów budżetowych miasta, dochodów gminnych i dochodów z podatków lokalnych, 2) wskazuje kto, tj. osoby fizyczne czy prawne, w dużym mieście był podmiotem najbardziej obciążonym tymi podatkami? oraz 3) jak bardzo wielkości zrealizowanych wpływów z tych podatków odbiegały od wielkości planowanych?

Autorka przeanalizowała akty prawne dotyczące podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego, obowiązujące w latach 2002-2005, a także uchwały Rady Miejskiej Poznania z tego okresu w sprawie wymienionych podat-

ków, uzasadnienia do tych uchwał i sprawozdania z wykonania budżetu Poznania w latach 2002–2004 oraz plan budżetu miasta na rok 2005. Opracowanie podzielone zostało na dwie zasadnicze części – pierwszą poświęcono wskazaniu najistotniejszych zmian w konstrukcji podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego w latach 2002–2005, drugą – analizie wpływów z omawianych podatków do budżetu Poznania w badanym okresie.

2. Uwagi ogólne na temat zmian wprowadzonych do przepisów prawnych, regulujących opodatkowanie podatkiem od nieruchomości, podatkiem rolnym i podatkiem leśnym w latach 2002–2005

Zmiany wprowadzone z początkiem 2003 r. do przepisów regulujących w Polsce opodatkowanie podatkiem od nieruchomości [10], podatkiem rolnym [8] i podatkiem leśnym [9] należy ocenić raczej pozytywnie. Są one początkiem szerszej reformy opodatkowania nieruchomości w Polsce, tj. wprowadzenia podatku katastralnego, a dotyczą zwłaszcza ujednolicenia przepisów opodatkowania gruntów [2, s. 40]. Ze względu na ograniczone ramy opracowania zostaną wskazane najistotniejsze zmiany, jakie pojawiły się w konstrukcji trzech wymienionych podatków po 2002 r.

Od początku 2003 r. trzy omawiane w tym opracowaniu podatki regulują ustawy podatkowe (podatek leśny do końca 2002 r. regulowała ustawa o lasach). Jednolicie określono w nich podmioty opodatkowania, do których dołączyły spółki nie mające osobowości prawnej¹. Te same zwolnienia podmiotowe ustawodawca wprowadził do konstrukcji tych podatków.

Jeśli chodzi o przedmiot opodatkowania w trzech omawianych podatkach, to od 2003 r. o opodatkowaniu gruntu danym podatkiem decyduje wpis do ewidencji gruntów i budynków. Uniknięto więc w ten sposób ciągłych poprzednio sporów interpretacyjnych w tym zakresie.

W 2003 r. zaszły też istotne zmiany w podstawie opodatkowania podatkiem rolnym i leśnym. W pierwszym przypadku podstawa jest określana w zależności od tego, jakiego gruntu dotyczy. Dla gruntów gospodarstw rolnych podstawą opodatkowania jest liczba hektarów przeliczeniowych, dla pozostałych gruntów są to hektary fizyczne. W podatku leśnym od 2003 r. podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia lasu wyrażona w hektarach fizycznych.

Na początku 2003 r. ustawodawca zrezygnował z utrzymywanej do tej pory minimalnej stawki podatku od nieruchomości. Rada gminy zyskała natomiast uprawnienie do różnicowania wysokości stawek w odniesieniu do poszczególnych rodzajów nieruchomości. Może kierować się bowiem: w odniesieniu do gruntów

¹ Umieszczenie w katalogu podmiotów opodatkowanych omawianymi podatkami spółek nie mających osobowości prawnej oceniane jest negatywnie. Nie one bowiem, a ich wspólnicy mogą być właścicielami, użytkownikami itp. nieruchomości.

np. ich lokalizacją, rodzajem prowadzonej na nich działalności gospodarczej; w przypadku budynków – ich lokalizacją, sposobem wykorzystania, stanem technicznym, wiekiem lub – jeśli jest – rodzajem prowadzonej w nich działalności gospodarczej (dotyczy to także budowli).

W podatku rolnym od 2003 r. podstawę wyliczenia podatku określa się odmiennie dla gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i gruntów pozostałych. W pierwszym przypadku – tak jak poprzednio – jest to równowartość 2,5 q, a w drugim – równowartość 5 q żyta.

W 2002 r. podatek leśny od 1 ha przeliczeniowego za rok podatkowy wynosił jeszcze równowartość pieniężną 0,200 m³ drewna, obliczoną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Dla lasów ochronnych, lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody oraz parków narodowych itp. była to równowartość pieniężna 0,3 q żyta. Od 2003 r. podatek leśny od 1 ha fizycznego za rok podatkowy wynosi zasadniczo równowartość pieniężną 0,220 m³ drewna, obliczaną według tych samych zasad, co w okresie poprzednim. Dla lasów ochronnych oraz lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych stawkę podatku leśnego obniżono o 50%.

Podsumowując, można stwierdzić, że efektem wprowadzonych z początkiem 2003 r. zmian było m.in.: objęcie zwolnieniami podatkowymi jedynie podmiotów wyszczególnionych w przepisach regulujących opodatkowanie danym podatkiem, zwiększenie władztwa podatkowego gmin w zakresie podatku od nieruchomości, wyeliminowanie problemów interpretacyjnych w podatku rolnym, uregulowanie przepisów podatku leśnego w ustawie o takim tytule, odejście od nierównomiernego obciążenia podatkiem leśnym posiadaczy gruntów leśnych, a także zobowiązanie gminnych organów podatkowych do stworzenia podatkowej ewidencji nieruchomości.

Niestety, nie wszystkie zamierzenia reformy opodatkowania nieruchomości z 2002 r. udało się zrealizować. W następnych latach bowiem pojawiły się zwolnienia od podatku od nieruchomości, wprowadzone odrębnymi aktami prawnymi [11-15], których zapisy znacznie uszczuplają dochody gmin.

W 2005 r. organy podatkowe gmin zostały zobowiązane do prowadzenia podatkowej ewidencji nieruchomości w systemie informatycznym. Ewidencja ta ma być wykorzystywana do wymiaru i poboru trzech omawianych w tym opracowaniu podatków. Obowiązek jej prowadzenia można – jak wcześniej sygnalizowane zmiany – nazwać kolejnym krokiem do wprowadzenia w Polsce podatku katastralnego. Jednym bowiem z wymogów jego funkcjonowania jest stworzenie wspólnej, pełnej ewidencji wszelkiego rodzaju nieruchomości.

3. Dochody z podatków obciążających posiadaczy nieruchomości w budżecie Poznania w latach 2002-2005

W latach 2002-2005 łączne dochody budżetowe Poznania początkowo, tj. w 2003 r. spadły, a następnie wzrastały. Z przeprowadzonej analizy sprawozdań z

wykonania budżetu Poznania wynika jednak, że stale wzrastały dochody gminy miejskiej Poznań.

Można zadać sobie pytanie, jakie miejsce w strukturze wspomnianych dochodów zajmowały w badanym okresie wpływy z podatków obciążających posiadaczy nieruchomości. Z danych przedstawionych w tab. 1 wynika, że wpływy z tych podatków w całym badanym okresie kształtowały się na poziomie 13,5-15,5% łącznych dochodów budżetowych Poznania. Najwyższy ich poziom wystąpił w 2003 r., a najniższy zaplanowany został na rok 2005. Gdyby jednak wielkość wpływów z omawianych podatków odnieść w latach 2002-2005 nie do łącznych dochodów budżetowych Poznania, a jedynie do dochodów gminnych (wpływy z podatków stanowią dochody gminy), moglibyśmy stwierdzić, że w tym okresie wpływy z tych podatków kształtowały się w pierwszych dwóch latach na poziomie przeszło 19%, a w 2005 r. zostały zaplanowane w wysokości nieco ponad 17% dochodów gminy.

Tabela 1. Wpływy z podatków obciążających nieruchomości w dochodach budżetowych Poznania w latach 2002-2005 (w mln zł i w %)

Wyszczególnienie	2002		2003		2004		2005	
	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%
Dochody Poznania ogółem	1314	100,0	1289	100,0	1470	100,0	1668	100,0
w tym: wpływy z podatków obciążających nieruchomości	191	14,5	201	15,7	220	15,0	227	13,6
Dochody gminy	997	100,0	1015	100,0	1134	100,0	1305	100,0
w tym: wpływy z podatków obciążających nieruchomości	191	19,5	201	19,9	220	19,5	227	17,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu i planu budżetu na rok 2005.

Analizując w budżecie Poznania wielkość wpływów z podatków obciążających nieruchomości, można zauważyć ich znaczny udział w łącznych dochodach z podatków lokalnych (zob. tab. 2). W latach 2002-2005 wpływy z tego tytułu były na poziomie 77-78% dochodów z podatków lokalnych.

Jeśli przyjrzymy się strukturze wpływów z podatków obciążających posiadaczy nieruchomości w Poznaniu w latach 2002-2005, to zauważymy, że najbardziej znaczącym pod względem fiskalnym z tych trzech omawianym podatków był – co nie może dziwić – podatek od nieruchomości. Wpływy z tego podatku stanowiły średnio 99,84% dochodów z opodatkowania nieruchomości w Poznaniu.

Tabela 2. Wpływy z podatków obciążających nieruchomości w łącznych wpływach z podatków lokalnych w budżecie Poznania w latach 2002-2005 (w mln zł i w %)

Wyszczególnienie	2002		2003		2004		2005	
	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%
Ogółem wpływy z podatków lokalnych	249	100,0	258	100,0	286	100,0	292	100,0
w tym: wpływy z podatków obciążających nieruchomości	191	76,7	201	78,2	220	77,1	227	77,8
w tym: a) wpływy z podatków od nieruchomości	190	99,8	201	99,8	220	99,8	227	99,8
b) wpływy z podatku rolnego	0,269	0,14	0,286	0,14	0,338	0,16	0,360	0,16
c) wpływy z podatku leśnego	0,031	0,02	0,036	0,02	0,028	0,01	0,03	0,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu i planu budżetu na rok 2005.

W analizowanych latach wpływy z podatku rolnego w budżecie Poznania również rosły nominalnie, choć i tak średnio kształtowały się na poziomie 0,15% wpływów z podatków obciążających posiadaczy nieruchomości i jedynie na poziomie ok. 1,2% łącznych wpływów z podatków lokalnych. Natomiast wpływy z podatku leśnego w budżecie Poznania ukształtowały się na bardzo niskim poziomie i po początkowym wzroście nominalnym w 2003 r. (w porównaniu z rokiem poprzednim) zaczęły spadać. Ich wielkość w budżecie Poznania ukształtowała się na poziomie zaledwie 0,01% wpływów z podatków obciążających posiadaczy nieruchomości.

Wskazane zwiększenia wpływów z omawianych w opracowaniu podatków były efektem zarówno wzrostu stawek podatku od nieruchomości, jak i maksymalnych cen żyta oraz drewna, ogłoszonych przez prezesa GUS. Oprócz tego były konsekwencją braku decyzji Rady Miasta o ich obniżeniu, a także wskazanych zmian wprowadzonych do konstrukcji omawianych podatków.

Z praktyki analizowanego dużego miasta wynika, że w badanym okresie podatnicy podatku od nieruchomości uiszczali ten podatek według stawek maksymalnych obowiązujących w danym roku. Oznacza to, że Rada Miasta nie korzystała z prawa uchwalania stawek podatku od nieruchomości na poziomie niższym niż określony ustawowo lub w rozporządzeniu ministra finansów. Nie wykorzystywała ona tego elementu konstrukcji podatku (nie różnicowała wysokości stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie).

czenie i sposób wykorzystywania gruntu) w celu jego oddziaływania na jakiekolwiek podmioty. Stan ten wynikał – jak sądzę – m.in. z tego, że obciążenie podmiotu podatkiem od nieruchomości – zwłaszcza prowadzącego działalność gospodarczą – jest słabo przez niego odczuwane. Niewątpliwie włodarze nie mylili się w tym względzie w odniesieniu do dużych firm, w tym podmiotów zagranicznych. Rodzimi jednakże przedsiębiorcy bardzo często lokowali swoje siedziby w gminach podpoznańskich, gdzie np. stawki podatku od nieruchomości są – w stosunku do stawek maksymalnych – co roku obniżane (np. Kórnik [3, s. 258]).

W badanym okresie w Poznaniu również podatnicy podatku rolnego i podatku leśnego uiszczali je według stawek obliczonych z zastosowaniem maksymalnych cen żyta i drewna. Rada Miasta, mimo że łącznie podjęła 6 uchwał odnośnie do podatku rolnego i leśnego, w tej sprawie nie podjęła ani jednej. Przyjmowanie cen maksymalnych za podstawę określenia stawek w omawianych podatkach mogło wynikać – jak sądzę – z małego znaczenia fiskalnego tych podatków w budżecie takiej jednostki samorządowej, jak Poznań oraz małej odczuwalności ciężaru tych podatków przez podatników.

Na wielkość wpływów z podatków ma również wpływ liczba dodatkowo wprowadzanych przez Radę Miasta ulg i zwolnień pozaustawowych. Im jest ich więcej, tym niższe są wpływy z podatków.

W badanym okresie władze Poznania nie ustalały jako obowiązujących na swoim terenie zbyt wielu zwolnień pozaustawowych. Znaczna ich ilość np. w podatku od nieruchomości obowiązywała jedynie do końca 1995 r., przy czym od początku reaktywowania samorządu terytorialnego była sukcesywnie ograniczana, do całkowitego wyeliminowania. Zwolnienia te – co istotne – nie pociągały za sobą zbytniego zubożenia dochodów budżetowych miasta [16]. Miały one raczej na celu preferowanie pewnych grup podatników i określonych rodzajów działalności.

Jeśli chodzi o podatek rolny, to w 2003 r. w Poznaniu zwolniono z podatku rolnego grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, inne niż użytki rolne klas V, VI i VIz, zajęte na pracownicze ogrody działkowe, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Wprowadzenie tego zwolnienia związane było z tym, że do końca 2002 r. Polski Związek Działkowców i jego członkowie na mocy ustawy z 6 maja 1981 r. o pracownicznych ogrodach działkowych [4] zwolnieni byli ustawowo z podatków i opłat administracyjnych z tytułu użytkowania działek. To zwolnienie przestało obowiązywać, kiedy weszła w życie ustawa z 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw [10]. W ustawie tej bowiem został zmieniony art. 14, stanowiący do tej pory podstawę zwolnienia. Od 2003 r. – gdyby nie wspomniana uchwała Rady Miasta – posiadacze pracownicznych ogródków działkowych byłiby opodatkowani podatkiem rolnym (z podatku tego zwolnione są bowiem jedynie podmioty wskazane w ustawie o podatku rolnym).

Podobny charakter miało też zwolnienie wprowadzone przez Radę Miejską Poznania w zakresie podatku leśnego w 2003 r. Z podatku leśnego zwolniono bowiem lasy zajęte na pracownicze ogrody działkowe, z wyjątkiem zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Było to jedyne zwolnienie, jakie do konstrukcji podatku leśnego Rada Miejska kiedykolwiek wprowadziła.

Uogólniając, można stwierdzić, że władze lokalne, wprowadzając na terenie Poznania dodatkowe zwolnienia do konstrukcji podatku od nieruchomości, rolnego czy leśnego – pomniejszając wpływy z danego podatku – kierowały się przede wszystkim potrzebą chwili i istniejącymi uregulowaniami prawnymi (niektórych zwolnień nie trzeba było kontynuować, gdyż wprowadzono je do przepisów powszechnie obowiązujących w Polsce).

Oprócz przedstawionych możliwości obniżania należności podatkowych, wójt, burmistrz, prezydent mogą zaniechać poboru podatku w całości lub w części, odroczyć termin jego płatności lub rozłożyć płatność na raty, umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe wraz z odsetkami za zwłokę [6; 7]. Ze względu na brak odpowiednich danych z tego zakresu w sprawozdaniach z wykonania budżetu Poznania trudno było – na potrzeby tego opracowania – wielkości te zaprezentować. Dla przykładu jednak można wskazać, że umorzenia podatku od nieruchomości w 2002 r. opiewały na kwotę 9 961 524 zł, a praktyką stosowaną w mieście była zamiana zaległości osób prawnych z tytułu podatku od nieruchomości na udziały miasta w tych podmiotach (dotyczy to np. spółki z o.o. – Port Lotniczy Poznań – Ławica).

Oprócz corocznego podwyższania wysokości stawek lub cen, na podstawie których ustala się wysokość obciążeń podatkowych, na wzrost wpływów z omawianych podatków oddziaływały również zmiany wprowadzone przez ustawodawcę do podstawy ich opodatkowania z początkiem 2003 r. Na skutek tych zmian bowiem dwukrotnie wzrosło opodatkowanie gruntów rolnych nie wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, wzrosło obciążenie podatkiem leśnym w efekcie obliczania stawki podatku na podstawie ceny drewna dla wszystkich gruntów leśnych, a nie tylko tych, które miały opracowane plany urządzenia.

Istotne w tym miejscu wydaje się pytanie, kto, tj. osoby fizyczne czy prawne, w większej mierze był opodatkowany podatkami obciążającymi nieruchomości i czy w tym zakresie nastąpiły zmiany z początkiem 2003 r. Z danych zawartych w tab. 3 wynika, że więcej podatników obciążonym tymi podatkami było wśród osób fizycznych. Nie oznacza to jednak, że to oni przede wszystkim zasilają budżet Poznania wpływami z tego tytułu.

Z danych zawartych w tab. 4 wynika, że w przeważającej mierze wpływy z podatków obciążających nieruchomości pochodzą od osób prawnych (ok. 85%). Ta prawidłowość ma potwierdzenie w strukturze wpływów z podatku od nieruchomości i podatku leśnego, ale nie dotyczy podatku rolnego.

Tabela 3. Liczba podatników podatków obciążających nieruchomości w Poznaniu w latach 2002-2004

Rodzaj podatku	Rok	Liczba podatników		
		ogółem	osoby fizyczne – rolnicy – grunty powyżej 1 ha	osoby prawne
Podatek od nieruchomości	2002	.	.	.
	2003	70 029	.	.
	2004	75 983	.	.
Podatek rolny	2002	847	800	47
	2003	7 256	7206	50
	2004	7 229	7168	61
Podatek leśny	2002	69	58	11
	2003	82	70	12
	2004	84	73	11

. – brak danych z tego zakresu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta.

Tabela 4. Struktura wpływów z podatków obciążających nieruchomości w Poznaniu w latach 2002-2005 (w mln zł i w %)

Wyszczególnienie	2002		2003		2004		2005	
	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%
Ogółem wpływy z podatków obciążających nieruchomości	191	100,0	201	100,0	220	100,0	227	100,0
w tym:								
– od osób prawnych	163,3	85,5	170,0	84,2	–	–	–	–
– od osób fizycznych	27,7	14,5	31,0	15,8	–	–	–	–
a) wpływy z podatków od nieruchomości	190	99,8	201	99,8	220	99,8	227	99,8
w tym:								
– od osób prawnych	163,0	85,5	169,9	84,3	–	–	–	–
– od osób fizycznych	27,0	14,5	31,1	15,7	–	–	–	–
b) wpływy z podatku rolnego	0,269	0,14	0,286	0,14	0,338	0,16	0,360	0,16
w tym:								
– od osób prawnych	0,06	22,3	0,04	14,1	–	–	–	–
– od osób fizycznych	0,20	77,7	0,25	85,9	–	–	–	–
c) wpływy z podatku leśnego	0,031	0,02	0,036	0,02	0,028	0,01	0,03	0,01
w tym:								
– od osób prawnych	0,03	93,0	0,03	90,0	–	–	–	–
– od osób fizycznych	0,001	7,0	0,004	10,0	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu i planu budżetu na rok 2005.

Z danych zawartych w omawianej tabeli wynika, że podatek rolny płaciły przede wszystkim osoby fizyczne. To one zresztą posiadały 4-, a w niektórych latach nawet 5-krotnie większą powierzchnię opodatkowanych gruntów niż osoby prawne.

W badanym okresie podatkiem leśnym opodatkowane były w większej mierze osoby fizyczne niż osoby prawne, jednak to nie w ich posiadaniu znajdowały się przede wszystkim grunty opodatkowane podatkiem leśnym. Największe połacie gruntów leśnych na terenie miasta stanowiły bowiem lasy ochronne.

Istotne w tym miejscu jest przeanalizowanie zmian we wpływach z trzech omawianych podatków w przekroju poszczególnych grup podatników. Na podstawie danych zawartych w tab. 4 możemy stwierdzić, że na początku 2003 r. zwiększone wpływy z podatku od nieruchomości i podatku leśnego pochodziły od osób zarówno fizycznych, jak i prawnych. W podatku rolnym natomiast o 1/3 zmalały wpływy od osób prawnych, a o prawie 20% wzrosły wpływy od osób fizycznych. Zaistniała sytuacja może być efektem zwiększania się liczby tego rodzaju podatników (zob. tab. 3), ale może też wskazywać na to, że znaczna część osób fizycznych w Poznaniu posiada grunty rolne, które jednak nie wchodzi w skład gospodarstwa rolnego. Z nimi bowiem związany był wzrost obciążenia podatkowego w tym podatku (grunty te opodatkowane są stawką podatku za 1 ha stanowiącą równowartość 5 q żyta).

Aby wpływy z podatków obciążających posiadaczy nieruchomości zasilały budżet danej gminy w odpowiednim wymiarze, musi być właściwa egzekucja należności podatkowych. Próba przedstawienia w badanym okresie w Poznaniu skuteczności egzekucji należności z tytułu trzech omawianych podatków jest porównanie wielkości ich pierwotnie zaplanowanych wpływów (nie skorygowanych w trakcie roku budżetowego) z wielkościami, które faktycznie zasiły budżet Poznania w danym roku budżetowym. Wielkości te prezentuje tab. 5.

Z danych zawartych we wskazanej tabeli wynika, że w Poznaniu w latach 2002-2005 wykonanie dochodów z tytułu podatków obciążających posiadaczy nieruchomości kształtowało się na wysokim poziomie. Jeśli jednak pojawiły się rozbieżności między wielkością zaplanowanych wpływów a faktycznymi wpływami, to były one efektem np. w podatku od nieruchomości istnienia wielu zaległości podatkowych (np. w 2002 r. na kwotę 13 654 000 zł). Warto jednak zauważyć, że już w 2004 r. wielkości wpływów z dwóch omawianych podatków (nie dotyczy to podatku leśnego) przekroczyły wielkości zaplanowane. Stan ten wynikał z należytej egzekucji omawianych podatków, faktu wielu przeprowadzonych kontroli podatników i skorygowanych nakazów płatniczych.

Tabela 5. Planowane i wykonane wielkości wpływów z podatków obciążających nieruchomości w budżecie Poznania w latach 2002-2005 (w zł i w %)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005
	Kwota/%	Kwota/%	Kwota/%	Kwota/%
Podatki obciążające nieruchomości				
a) planowane wpływy	206 780 260	215 934 500	206 090 000	227 390 000
b) zrealizowane wpływy	191 031 767	201 956 503	220 868 538	–
c) stopień realizacji wpływów	92,38	93,57	107,17	0
– podatek od nieruchomości				
a) planowane wpływy	206 500 000	215 500 000	205 730 000	227 000 000
b) zrealizowane wpływy	190 730 453	201 633 558	220 502 168	–
c) stopień realizacji wpływów	92,36	93,57	107,18	0
– podatek rolny				
a) planowane wpływy	252 000	396 000	327 800	360 000
b) zrealizowane wpływy	269 952	286 678	338 080	–
c) stopień realizacji wpływów	107,12	72,39	103,14	0
– podatek leśny				
a) planowane wpływy	28 260	38 500	32 200	30 000
b) zrealizowane wpływy	31 362	36 267	28 290	–
c) stopień realizacji wpływów	110,98	94,20	87,86	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu i planu budżetu na rok 2005.

4. Zakończenie

Od lat zapowiadana jest reforma systemu podatków lokalnych, mająca na celu wprowadzenie w Polsce podatku od wartości nieruchomości, który zastąpiłby trzy dziś istniejące podatki obciążające nieruchomości, tj. podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny. W przepisach prawnych omawianych w tym opracowaniu podatków od 2003 r. widoczna jest już dążność ustawodawcy do ujednolicenia ich konstrukcji. Prawie jednakowo uregulowano opodatkowanie gruntów, ujednolicono na początku – jak wskazano – katalog zwolnień podmiotowych, zwiększono władztwo podatkowe gminy w zakresie podatku od nieruchomości, wyeliminowano problemy interpretacyjne w podatku rolnym, uregulowano przepisy dotyczące podatku leśnego w ustawie o takim tytule. Oprócz tego ustawodawca odszedł od nierównomiernego obciążenia podatkiem leśnym posiadaczy gruntów leśnych i stworzył podstawę budowy jednolitej ewidencji podatkowej na potrzeby tych trzech podatków. Ewidencja ta ma być początkiem budowy katastru, tj. bazy danych umożliwiającej opodatkowanie poszczególnych rodzajów nieruchomości.

Podatki obciążające posiadaczy nieruchomości są jednak – mimo z reguły ilościowej podstawy opodatkowania – już dziś znacznym dochodem w budżecie dużego miasta. Dotyczy to również Poznania w latach 200-2005. W całym badanym okresie wpływy z omawianych podatków wzrastały na skutek prowadzonej przez władze lokalne polityki podatkowej. W Poznaniu podatki te pobierano z zastosowa-

niem maksymalnych stawek i maksymalnych cen, stanowiących podstawę określenia stawek. Jeśli do konstrukcji tych podatków wprowadzano zwolnienia pozaustawowe, to robiono to sporadycznie, z tendencją do całkowitego ich wyeliminowania.

Od 2003 r. wzrost wpływów z omawianych podatków należy jednak kojarzyć przede wszystkim ze zmianami przepisów prawnych, których celem było m.in. takie obciążenie gruntów, które zminimalizuje ucieczkę od stosunkowo wysokiego obciążenia ich podatkiem od nieruchomości, na rzecz podatków rolnego i leśnego [1, s. 16]. Zauważamy więc wzrost obciążenia podatkowego zwłaszcza posiadaczy gruntów, jeszcze przed wprowadzeniem podatku katastralnego, w kierunku którego wszelkie zmiany w przepisach omawianych podatków zmierzają.

Niestety zmiany przepisów prawnych dotyczących omawianych w tym opracowaniu podatków nie skończyły się z upływem 2002 r. Zmiany te trwają nadal, na skutek nowelizacji innych sygnalizowanych ustaw. Powodują one to, że obie strony obowiązku podatkowego są zaskakiwane nowymi rozwiązaniami.

Literatura

- [1] Etel L., *Podatki rolne i leśne w 2003 roku*, „Finanse Komunalne” 2003 nr 1.
- [2] Glumińska-Pawlic J., *Wpływ zmian w ustawach o podatkach i opłatach samorządowych na poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań–Wrocław 2005.
- [3] Rolewicz J., *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po 1990 roku*, AE, Poznań 1999.
- [4] Ustawa z dnia 6 maja 1981 roku o pracowniczych ogrodach działkowych, DzU 1996, nr 85, poz. 390 z późn. zm.
- [5] Ustawa z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody, DzU nr 91, poz. 409.
- [6] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, DzU nr 137, poz. 926 z późn. zm.
- [7] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, DzU nr 150, poz. 983 z późn. zm.
- [8] Ustawa z 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, DzU nr 200, poz. 1680.
- [9] Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, DzU nr 200, poz. 1682 z późn. zm.
- [10] Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU nr 200, poz. 1683 z późn. zm.
- [11] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, DzU nr 96, poz. 874.
- [12] Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, DzU nr 188, poz. 1840.
- [13] Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 200, poz. 1953.
- [14] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, DzU nr 92, poz. 880.
- [15] Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, DzU nr 123, poz. 1291.
- [16] Uzasadnienie do uchwały Nr XI/66/II/94 Rady Miejskiej Poznania z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie podatku od nieruchomości.

TAX REVENUES ON LAND IN THE CITY BUDGET IN THE YEARS BETWEEN 2002 AND 2005

Summary

The structure of taxes that the owners of properties in Poland are charged – despite the fact that it has been fourteen years since the local authority has functioned – was changed only twice, that is at the beginning of 1997 and 2003. The last modification was a crucial one. It was an attempt to standardize the method of charging taxes on land in Poland in order to introduce, in the next phase, the so called „cadastre tax”.

The modifications of the land tax, agriculture tax and forest tax, that have been introduced at the beginning of 2003, can be reflected, to some extent, in the city budget, namely Poznań budget. Nominally, the profit earned on these three types of taxes was increased in 2003 as compared to the previous year, which may be connected to, among other things, other regulation of freedom from these taxes, more severe agriculture tax on land that is not part of a farm or unification of the basis of forest tax. Despite the growth of income from these taxes their share in total revenues of Poznań city, municipality and local income tax have been changed only slightly. Also, the internal structure of revenues on taxes charged on the owners of properties in Poznań was only slightly modified. It does not mean, however, that similar regularity can be found in the budgets of other local governments.