

Sławomira Kańduła, Janina Kotlińska

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

OPODATKOWANIE NIERUCHOMOŚCI ZWIĄZANYCH Z DZIAŁALNOŚCIĄ GOSPODARCZĄ W MIASTACH NA PRAWACH POWIATU W LATACH 2002-2006 (WYBRANE ZAGADNIENIA)

1. Wstęp

Rozwój lokalny może być efektem różnorodnych działań. Nieodzownym jednak jego przejawem jest rozwój przedsiębiorczości, z którą związana jest m.in. wysokość opodatkowania podmiotów gospodarczych.

Przedmiotem opracowania są wybrane zagadnienia dotyczące opodatkowania nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą w miastach na prawach powiatu. Celem zaś jest odpowiedź na następujące pytania: Czy w konstrukcji podatku od nieruchomości przewidziano wykorzystywanie go w roli instrumentu stymulowania aktywności gospodarczej na terenie miast? Czy rady miast na prawach powiatu wykorzystują przysługujące im kompetencje do określania konstrukcji omawianej daniny? Ze względu na ograniczone ramy opracowania uwaga autorek została skoncentrowana na stawkach rozpatrywanego podatku.

Omawiane w opracowaniu zagadnienia ilustrowane są wysokością stawek podatkowych dotyczących przedmiotów opodatkowania związanych z szeroko rozumianą działalnością gospodarczą, przyjętych w latach 2002-2006 przez rady wybranych miast na prawach powiatu. Miasta te położone są w różnych częściach kraju, różnią się liczbą mieszkańców, a większość z nich to stolice samorządowych województw.

2. Oddziaływanie podatków lokalnych na rozwój przedsiębiorczości na terenie miasta

Oddziaływanie podatków lokalnych na przedsiębiorczość w mieście może mieć charakter pośredni i bezpośredni. Wpływ pośredni może być rozpatrywany przez

pryzmat ich funkcji fiskalnej, a bezpośredni – dzięki spełnianej przez nie funkcji stymulacyjnej, której celem jest zachęcanie lub zniechęcanie podmiotów do podejmowania określonej działalności [Gajl 1992, s. 11; Głuchowski 1993, s. 11].

W celach stymulacyjnych mogą być wykorzystywane następujące elementy konstrukcji podatków: stawki, ulgi i zwolnienia oraz potrącenia i wyłączenia o charakterze podmiotowym i przedmiotowym [Głuchowski 1995, s. 5]. Stawki podatkowe są określane przez państwo w przepisach prawnych albo w sposób jednoznaczny (sztywny), niedopuszczający ich zmiany, albo w tzw. sposób „widełkowy”, pozostawiający wybór stawki w ustalonych granicach podmiotowi czynnemu. Podobna sytuacja występuje w przypadku ulg i zwolnień podatkowych. Ustawodawca dopuszcza niekiedy możliwość ich ustalania przez radę miasta, która wskazuje także warunki niezbędne do skorzystania z ulg lub zwolnień podatkowych (np. przeznaczenie części dochodów na badania naukowe czy utworzenie nowych miejsc pracy).

Wymienione elementy techniki podatkowej powinny być – i z reguły są – skonstruowane zgodnie z bieżącą polityką społeczno-gospodarczą państwa. Oznacza to, że za ich pomocą państwo i jednostki samorządu terytorialnego mogą „popierać” działalność podmiotów, które wpływają na rozwój danego terenu, przyczyniają się do rozwiązania problemu bezrobocia, bądź też „zniechęcać” podmioty do prowadzenia działalności, która na danym terenie z różnych powodów (np. ze względu na konieczność ochrony środowiska naturalnego) jest niepożądana. Boddże te odnosie się mogą do różnych rodzajów działalności. Różne mogą być też skala i czas osiągania korzyści z tego tytułu przez podmioty gospodarcze.

Realny wpływ zastosowania preferencji w podatkach lokalnych na rozwój przedsiębiorczości jest jednak, naszym zdaniem, trudny do uchwycenia. Skuteczność stosowania preferencji podatkowych wynika z indywidualnych potrzeb każdego podatnika, dla którego istotniejsza jest nie tyle wysokość stawek i ewentualne zwolnienia, co stałość i przejrzystość konstrukcji obowiązujących danin. Większość z nich bowiem jest kosztem prowadzenia działalności gospodarczej, a więc pomniejsza dochód do opodatkowania.

Decyzje władz lokalnych związane z wykorzystywaniem lokalnych instrumentów podatkowych w celach stymulacyjnych nie należą do łatwych. Efektywna polityka podatkowa wymaga bowiem skorelowania podatków lokalnych z opłatami lokalnymi, w tym pobieranymi z tytułu udostępniania składników majątku gminnego osobom prowadzącym działalność gospodarczą [Patrzalek 1994, s. 47-51]. Ponadto łagodzenie obciążeń podatkowych wpływa wprawdzie na rozwój gospodarczy, promuje daną działalność, ale i obniża w danym czasie dochody budżetowe, niezbędne do realizacji zadań lokalnych. Obniżenie stawek podatkowych, przyznanie ulg i zwolnień itp. może jednak w przyszłości powiększyć liczbę podmiotów objętych obowiązkiem podatkowym. W tym miejscu rodzi się pytanie, czy oba działania – z jednej strony niższe opodatkowanie, z drugiej większa potencjalna liczba podatników – będą w stanie zrównoważyć się, czy też nie? Na tej podstawie można więc stwierdzić, że wykorzystywanie podatków lokalnych

jako instrumentów oddziaływania na rozwój gospodarczy wiąże się z ponoszeniem przez władze lokalne określonego ryzyka finansowego.

3. Możliwości wykorzystywania podatku od nieruchomości w roli instrumentu stymulowania aktywności gospodarczej

Z analizy aktów prawnych regulujących opodatkowanie podatkiem od nieruchomości w latach 2002-2006 [Ustawa z 12 stycznia 1991 r. ...] wynika, że w zasadzie istotne zmiany w konstrukcji tego podatku nie miały miejsca. Na terenie całego kraju obowiązywała jednolita konstrukcja podatku od nieruchomości, a więc organy stanowiące wszystkich typów gmin miały także takie same kompetencje do kształtowania wybranych elementów tej konstrukcji. Podatek od nieruchomości nie był więc – podobnie jak obecnie – dostosowany do specyfiki miast dużych, w których znaczenie fiskalne tej daniny jest największe.

Elementami konstrukcji tego podatku umożliwiającymi wykorzystywanie go w roli lokalnego instrumentu stymulowania przedsiębiorczości, podobnie jak innych podatków lokalnych, są: stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia podatkowe o charakterze podmiotowym i przedmiotowym.

Maksymalne stawki podatku ogłaszane są bądź w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (w roku, w którym publikowany jest tekst jednolity), bądź corocznie w obwieszczeniu ministra finansów. Są one już zróżnicowane w zależności od rodzaju nieruchomości (budynek, budowla, grunt), jak i sposobu jej wykorzystywania (cele mieszkaniowe, działalność gospodarcza, inne). Co więcej, maksymalne stawki omawianego podatku zróżnicowano również w zależności od rodzaju prowadzonej w nich działalności gospodarczej (zob. tab. 1-3).

Najwyższe stawki dotyczą nieruchomości związanych z „typową” działalnością gospodarczą. Niższe o ok. 53% są stawki, które stosuje się przy obliczaniu wysokości podatku od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym. Preferencyjnie opodatkowane są także nieruchomości wykorzystywane przez organizacje pożytku publicznego na prowadzenie w nich odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego (stawki dla budynków są niższe niż dla typowej działalności gospodarczej o ok. 67%, a dla gruntów o ok. 50%, w tym w 2002 r. o 85%). Najniższe stawki maksymalne podatku od nieruchomości (zaledwie 20% stawki dla „typowej” działalności gospodarczej) dotyczą budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, z tym że wyodrębniono je dopiero z początkiem 2003 r.

Choć nie dziwią ustawowe obniżki stawek w przypadku nieruchomości wykorzystywanych dwóch pierwszych rodzajów działalności gospodarczej, to wątpliwości – z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej i samodzielności finansowej miast – powstają przy analizie wysokości obciążenia podatkowego nieruchomości związanych z usługami zdrowotnymi. Działalność polegająca na świadczeniu usług zdrowotnych jest działalnością znacznie bardziej dochodową niż inna działalność usługowa (np. usługi szewskie).

W związku z tym rodzi się pytanie: jakie przesłanki brano pod uwagę, obniżając stawki podatku od nieruchomości w tym przypadku? Jeśli zamierzeniem ustawodawcy było spowodowanie obniżki ceny usług medycznych i zwiększenie przez to ich dostępności, to raczej się to nie udało. Pozbawiono za to gminne budżety znacznej części dochodów podatkowych, a władze lokalne – możliwości wspierania, poprzez niższe opodatkowanie, osób prowadzących różnego rodzaju gabinety lekarskie i zabiegowe lub wynajmujących budynki pod tego typu działalność.

Jeśli chodzi o radę miasta, to na mocy posiadanego władztwa podatkowego ustala ona stawki podatku od nieruchomości obowiązujące na swoim terenie. Stawki te nie mogą być jednak wyższe niż wspomniane stawki maksymalne¹. Co istotne, od 2003 r. rada gminy może też stawki tego podatku różnicować w odniesieniu do poszczególnych rodzajów nieruchomości, kierując się w przypadku gruntów m.in. ich lokalizacją, rodzajem prowadzonej działalności, przeznaczeniem i sposobem wykorzystywania. W przypadku budynków stawkę można zróżnicować biorąc pod uwagę np. lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny oraz wiek budynków. Z kolei w odniesieniu do budynków związanych z działalnością gospodarczą i działalnością pożytku publicznego rada gminy może różnicować stawki, uwzględniając szczególnie rodzaj prowadzonej działalności.

W konstrukcji podatku od nieruchomości nie było i nie ma typowych ulg podatkowych. Istnieją natomiast liczne zwolnienia podmiotowe i przedmiotowe ogólnie obowiązujące oraz wprowadzane na danym terenie uchwałą rady gminy. Prezydent miasta (wójt, burmistrz) może również udzielać ulg podatkowych, odraczać termin płatności podatku, rozkładać podatek na raty oraz umarzać w całości lub w części zaległość podatkową czy odsetki za zwłokę [Ustawa z 13 listopada 2003 r. ..., art. 18]. Wspomniane posunięcia mogą być dokonane na wniosek podatnika w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Dokonanie umorzenia zaległości podatkowych lub odsetek za zwłokę na wniosek podatnika będącego przedsiębiorcą musi nastąpić zgodnie z przepisami o pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Ze względu na cel opracowania kwestia zwolnień i ulg nie będzie jednak dalej rozwijana.

4. Stawki podatku od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą w wybranych miastach na prawach powiatu w latach 2002-2006

W Polsce organy stanowiące różnych typów gmin mogą wykorzystywać te same elementy podatku od nieruchomości w celu stymulowania rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie. Nie zawsze jednak uprawnienia te są w jednakowy sposób wykorzystywane. Dotyczy to zarówno budowli, budynków, jak i gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej.

¹ Do końca 2002 r. stawki te nie mogły być jednak niższe niż 50% stawki maksymalnej dla danego rodzaju nieruchomości.

W analizowanych 10 miastach w odniesieniu do budowli związanych z działalnością gospodarczą najczęściej stosowano stawkę maksymalną (2% wartości). Jedynie w Katowicach od rurociągów i przewodów sieci rozdzielczej wody oraz budowli służących do odprowadzania i oczyszczania ścieków pobierano stawkę niższą. Wynosiła ona od 1% (w 2002 r.) do 1,75% (w latach 2005-2006). Z kolei we Wrocławiu w latach 2002-2006 stosowano obniżoną stawkę (1% wartości) od budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych (w 2002 r. także od wykorzystywanych na potrzeby lotnisk).

W latach 2002-2006 wysokość stawek podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem „typowej” działalności gospodarczej (tab. 1), według stawki maksymalnej pobierano jedynie w trzech (Gdańsku, Poznaniu i Rzeszowie) spośród 10 badanych miast na prawach powiatu. Co istotne, spośród tych trzech, jedynie Rada Miejska w Gdańsku w latach 2003-2006 zdecydowała się na obniżenie stawki w przypadku budynków zajętych na prowadzenie ośrodków wczasowych sezonowych przez okres trwający krócej niż 6 miesięcy. Stawka od tych budynków wynosiła ok. 10 zł. Rady dwóch pozostałych miast nie różnicowały przy tym stawek podatku od nieruchomości dla poszczególnych budynków z uwzględnieniem rodzaju prowadzonej w nich działalności, a więc w ogóle nie wykorzystywały stawek tego podatku w celu oddziaływania na progospodarcze zachowania podatników.

Tabela 1. Stawki podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w wybranych miastach w latach 2002-2006

Nazwa miasta	2002		2003		2004		2005		2006	
	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)
Stawka maksymalna	16,83	x	17,31	x	17,42	x	17,98	x	18,43	x
Gdańsk	16,83	0,00	17,31	0,00	17,42	0,00	17,98	0,00	18,43	0,00
Katowice	16,83	0,00	17,31	0,00	17,42	0,00	17,91	0,39	18,18	1,36
Kraków	16,83	0,00	16,83	2,77	17,10	1,84	17,65	1,84	18,09	1,84
Olsztyn	15,99	4,99	15,99	7,63	16,47	5,45	17,00	5,45	17,42	5,48
Poznań	16,83	0,00	17,31	0,00	17,42	0,00	17,98	0,00	18,43	0,00
Rzeszów	16,83	0,00	17,22	0,52	17,42	0,00	17,98	0,00	18,43	0,00
Szczecin	15,86	5,76	16,22	6,30	16,22	6,89	16,74	6,90	18,00	2,33
Toruń	16,18	3,86	16,55	4,39	16,72	4,02	17,25	4,06	17,68	4,07
Warszawa	16,83	0,00	16,83	2,77	17,31	0,63	17,31	3,73	17,31	6,08
Wrocław	16,83	0,00	17,19	0,69	17,19	1,32	17,19	4,39	17,19	6,73
Średnio	16,58	1,46	16,88	2,51	17,07	2,01	17,50	2,68	17,92	2,79

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich w sprawie stawek podatku od nieruchomości za lata 2002-2006.

W pozostałych miastach, w zależności od rozpatrywanego roku, dla wskazanego przedmiotu opodatkowania przyjmowano stawkę maksymalną lub uchwalano stawkę nieznacznie od niej niższą. W największym stopniu stawkę podatku od budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej obniżano w Olsztynie i Szczecinie, a w 2006 r. we Wrocławiu i w Warszawie. Radni czterech wymienionych miast zdecydowali się także na zróżnicowanie wysokości stawki podatku od budynków, biorąc pod uwagę różne kryteria (np. rodzaj prowadzonej działalności, wielkość zajętej w tym celu powierzchni, liczbę zatrudnionych osób skazanych, fakt rozpoczęcia jednoosobowej działalności gospodarczej).

Pierwsze z kryteriów w największym stopniu stosowane było w Krakowie. W latach 2004-2006 preferencyjnie opodatkowane były budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej z zakresu: piekarnictwa, cukiernictwa, rzeźnictwa i produkcji materiałów budowlanych. Na przykład w 2006 r. w odniesieniu do tych budynków stawka podatku wynosiła 9,22 zł. Preferencje dotyczyły też budynków lub ich części związanych z działalnością z zakresu: bekoniarstwa, kamieniarstwa, stolarstwa, mechaniki pojazdowej, blacharstwa i lakiernictwa pojazdowego oraz produkcji wózków magazynowych. W tym przypadku stawka podatku kształtowała się od 13,98 zł w 2004 r. do 14,74 zł w 2006 r.

W zależności od wielkości powierzchni zajętej na prowadzenie handlowej i usługowej działalności gospodarczej stawki podatku od nieruchomości różnicowano w Warszawie, Krakowie, Szczecinie i we Wrocławiu, ustalając jednocześnie, że w przypadku zajmowania pod tego rodzaju działalność dużych powierzchni przyjmowana będzie stawka maksymalna. Przedstawione w tab. 1 wielkości są stawkami obniżonymi. Natomiast stawki maksymalne były stosowane w 2006 r. w Warszawie od budynków lub ich części o powierzchni użytkowej powyżej 1000 m², w latach 2004-2006 w Szczecinie w przypadku powierzchni przekraczającej 4300 m². Z kolei w Krakowie w latach 2003-2006 maksymalne stawki stosowano w odniesieniu do sklepów o powierzchni powyżej 2000 m² (w 2006 r. już powyżej 1000 m²) oraz w latach 2004-2006 we Wrocławiu od budynków lub ich części przeznaczonych na cele handlowe o powierzchni przekraczającej 2000 m² (z wyjątkiem budynków będących zadaszonymi targowiskami). We Wrocławiu w latach 2005-2006 preferencyjnie opodatkowane były także budynki lub ich części zajęte na cele handlowe o powierzchni od 1500 do 2000 m². W tym przypadku stawka wynosiła odpowiednio 17,42 zł oraz 17,86 zł za 1 m² i była niższa od stawki maksymalnej o ok. 3%.

W Krakowie stawki podatku od nieruchomości różnicowano także z uwzględnieniem innych kryteriów. W 2002 r. niższe niż wynikające z tab. 1 stawki stosowano w odniesieniu do budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez tych przedsiębiorców, którzy po raz pierwszy rozpoczęli działalność gospodarczą na terenie miasta i prowadzili ją jednoosobowo na powierzchni nieprzekraczającej 100 m² (8,42 zł). Z kolei w 2006 r. niższą stawkę brano pod uwagę przy obliczaniu podatku od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, u których przynajmniej 10% pracowników

stanowiły osoby skazane prawomocnym wyrokiem, zatrudnione po raz pierwszy u tego pracodawcy (14,74 zł).

W tab. 2 zestawiono stawki podatku od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. W 2002 r., mimo że ustawodawca takiej kategorii przedmiotu opodatkowania jeszcze nie wyodrębnił w przepisach prawnych, w trzech badanych miastach (Gdańsku, Krakowie i Wrocławiu) radni podjęli decyzje, na mocy których budynki i ich części wykorzystywane na świadczenie tego rodzaju usług były opodatkowane preferencyjną – w porównaniu do pozostałych rodzajów działalności gospodarczej – stawką podatkową. We wszystkich trzech przypadkach stawka ta wynosiła 8,42 zł za 1m². W 2003 r. we wszystkich badanych miastach w odniesieniu do tych nieruchomości zastosowano stawki maksymalne. W następnych latach sytuacja ta powtórzyła się w Poznaniu i Rzeszowie (w Katowicach tylko w 2004 r.). W innych miastach zastosowane średnie obniżki stawek były wyższe niż w przypadku „typowej” działalności gospodarczej (w granicach od 3 do 7%), przede wszystkim w związku z przypadkiem Krakowa.

Tabela 2. Stawki podatku od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych w wybranych miastach w latach 2003-2006

Nazwa miasta	2003		2004		2005		2006	
	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)
Stawka maksymalna	3,46	x	3,49	x	3,61	x	3,71	x
Gdańsk	3,46	0,00	3,46	0,86	3,46	4,16	3,55	4,31
Katowice	3,46	0,00	3,49	0,00	3,59	0,55	3,65	1,62
Kraków	3,46	0,00	1,80	48,42	1,86	48,48	1,91	48,52
Olsztyn	3,46	0,00	3,49	0,00	3,60	0,28	3,69	0,54
Poznań	3,46	0,00	3,49	0,00	3,61	0,00	3,71	0,00
Rzeszów	3,46	0,00	3,49	0,00	3,61	0,00	3,71	0,00
Szczecin	3,46	0,00	3,46	0,86	3,58	0,83	3,71	0,00
Toruń	3,46	0,00	3,48	0,29	3,59	0,55	3,68	0,81
Warszawa	3,46	0,00	3,46	0,86	3,46	4,16	3,46	6,74
Wrocław	3,46	0,00	3,46	0,86	3,46	4,16	3,46	6,74
Średnio	3,46	0,00	3,31	5,21	3,38	6,32	3,45	6,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich w sprawie stawek podatku od nieruchomości za lata 2003-2006.

Przyjęta w Krakowie stawka podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych była bardzo preferencyjna, bo niższa od stawki maksymalnej o ok. 48%. Warto także wspomnieć o preferen-

ciach związanych z opodatkowaniem budynków zajętych na omawiane cele, które zastosowano w latach 2004-2006 we Wrocławiu. Zamieszczona w tab. 2 stawka podatku od nieruchomości (3,46 zł) stosowana była w tym mieście w przypadku prowadzenia działalności w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych na powierzchni do 1000 m². W przypadku większych powierzchni stosowano stawkę niższą – 1,50 zł za 1 m².

Z kolei w Szczecinie z dniem 1 lipca 2002 r. na okres 3 lat wprowadzono częściowe zwolnienie (w rzeczywistości była to ulga) z podatku od budynków lub ich części zajętych wyłącznie na potrzeby statutowej działalności gospodarczej w zakresie świadczeń zdrowotnych. W 2002 r. zastosowana stawka była niższa od maksymalnej o 40%, w 2003 r. o 35%, a w 2004 r. o 20%.

Największe zróżnicowanie wysokości pobieranych stawek podatku od nieruchomości w wybranych miastach wystąpiło w odniesieniu do pozostałych budynków, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje o takim statusie². W rozpatrywanym okresie stawki dotyczące tych przedmiotów były niższe od maksymalnych średnio o 8-10%. W najwyższym stopniu stawki obniżano w Gdańsku. Stawkę maksymalną od pozostałych gruntów stosowano jedynie w Poznaniu; w 2006 r. także w Szczecinie.

W opodatkowaniu gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (tab. 3) uwagę zwraca symboliczne, bo kilkugroszowe, obniżanie stawek omawianego podatku w większości miast. Średnia obniżka stawki kształtowała się na poziomie od 1,7% w 2002 r. do 5,6% w ostatnim badanym roku. Najbardziej liberalną politykę w odniesieniu do tych gruntów prowadzono w Toruniu i Olsztynie. Maksymalne stawki uchwały tylko rady miejskie Gdańska i Poznania.

W dwóch miastach (w Krakowie i w Warszawie) radni zdecydowali się na zróżnicowanie stawek w przypadku tych gruntów, m.in. w zależności od rodzaju prowadzonej na nich działalności gospodarczej. W latach 2004-2006 w Krakowie niższe, niż wykazano w tab. 3, stawki stosowano w odniesieniu do gruntów zajętych na działalność gospodarczą z zakresu piekarnictwa, cukiernictwa, rzeźnictwa i produkcji materiałów budowlanych. Na przykład w 2004 r. stawka ta wynosiła 0,31 zł, a w 2006 r. – 0,34 zł. Preferencyjnie opodatkowane były także grunty związane z działalnością gospodarczą z tego samego zakresu, którego dotyczyło preferencyjne opodatkowanie budynków (np. w 2006 r. stawka wyniosła 0,54 zł).

Radni Krakowa zdecydowali także o stosowaniu innych preferencji. W 2002 r. dotyczyły one gruntów związanych z prowadzeniem działalności przez przedsiębiorców będących podatnikami podatku od nieruchomości, którzy w tych budynkach lub ich częściach po raz pierwszy rozpoczęli jednoosobową działalność gospodarczą na terenie miasta i prowadzili ją na powierzchni nieprzekraczającej 100 m² (stawka 0,30 zł). Z kolei w 2006 r. grunty zajęte przez przedsiębiorców, u których co najmniej 10% pracowników stanowili skazani, zatrudnieni u tego pracodawcy po raz pierwszy, opodatkowane były stawką 0,54 zł za 1 m².

² W aktach prawnych ogólnych i miejscowych stawkę podatku od nieruchomości związanych z tym celem zaczęto wyodrębniać, począwszy od roku 2004.

Tabela 3. Stawki podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków w wybranych miastach w latach 2002-2006

Nazwa miasta	2002		2003		2004		2005		2006	
	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)	stawka (w zł)	obniżka względem stawki maksymalnej (w %)
Stawka maksymalna	0,60	x	0,62	x	0,63	x	0,66	x	0,68	x
Gdańsk	0,60	0,00	0,62	0,00	0,63	0,00	0,66	0,00	0,68	0,00
Katowice	0,60	0,00	0,62	0,00	0,63	0,00	0,65	1,52	0,66	2,94
Kraków	0,60	0,00	0,60	3,23	0,61	3,17	0,63	4,55	0,65	4,41
Olsztyn	0,57	5,00	0,57	8,06	0,59	6,35	0,61	7,58	0,63	7,35
Poznań	0,60	0,00	0,62	0,00	0,63	0,00	0,66	0,00	0,68	0,00
Rzeszów	0,60	0,00	0,61	1,61	0,62	1,59	0,64	3,03	0,66	2,94
Szczecin	0,60	0,00	0,61	1,61	0,61	3,17	0,63	4,55	0,68	0,00
Toruń	0,53	11,67	0,54	12,90	0,55	12,70	0,57	14,30	0,58	14,71
Warszawa	0,60	0,00	0,60	3,23	0,62	1,59	0,62	6,06	0,62	8,82
Wrocław	0,60	0,00	0,62	0,00	0,62	1,59	0,62	6,06	0,62	8,82
Średnio	0,59	1,67	0,60	3,06	0,61	3,02	0,63	4,76	0,65	5,65

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad miejskich w sprawie stawek podatku od nieruchomości za lata 2003-2006.

Zróżnicowanie stawek podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w Warszawie nastąpiło dopiero w 2006 r. Wówczas od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie handlu lub usług pobierano podatek wyliczany na podstawie stawki wynoszącej 0,68 zł, a w odniesieniu do innych gruntów według stawki 0,62 zł.

W całym rozpatrywanym okresie jedynie w Poznaniu, Gdańsku i w Katowicach podatnicy ponosili maksymalny ciężar podatku od nieruchomości w związku z gruntami pod jeziorami, gruntami zajętymi na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych. W innych miastach stosowano obniżki stawek. W 2002 r. na obniżkę stawki (o ok. 5%) w odniesieniu do tych gruntów zdecydowano się w Olsztynie. W latach 2003-2006 średni poziom obniżek stawek podatku od nieruchomości w odniesieniu do tych nieruchomości wahał się w granicach od ok. 1 do 2%.

W najwyższym stopniu stawkę obniżono w 2006 r. w Olsztynie, Wrocławiu oraz w Warszawie. Nie oznacza to jednak, że zmniejszenie obciążenia podatkowego było odczuwalne przez podatników. Na przykład w 2006 r. stawka maksymalna od omawianych gruntów wynosiła 3,61 zł, a przyjęta we Wrocławiu była niższa o ok. 7% i wyniosła 3,36 zł za 1 m². W przypadku omawianych przedmiotów opodatkowania obniżka stawek podatku była więc symboliczna i raczej przypadkowa.

Trudno bowiem uznać, że nieznaczna obniżka stawek była celowym wsparciem podmiotów wykorzystujących te grunty do prowadzenia działalności gospodarczej.

Znaczne zróżnicowanie pobieranych stawek podatku wystąpiło w odniesieniu do tzw. pozostałych gruntów, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje posiadające taki status. W 2002 r. w większości analizowanych miast stosowano stawkę maksymalną. W kolejnych latach stawka była znacznie obniżana (nawet o 50%). Uwagę jednak zwraca fakt, iż w 2003 r. – w porównaniu z rokiem poprzednim – stawka maksymalna podatku od tych gruntów wzrosła aż o 233% (0,09 zł do 0,30 zł). Mimo to w całym badanym okresie w Olsztynie i w Toruniu stawka za 1 m² omawianych gruntów nie przekroczyła 0,10 zł, a więc gwałtowny wzrost stawki maksymalnej nie miał wpływu na wzrost obciążeń podatników i wzrost dochodów budżetowych tych miast.

5. Zakończenie

Z przeprowadzonych badań wynika, że radni 10 wybranych miast niechętnie wykorzystywali stawki podatku od nieruchomości w celu stymulowania aktywności gospodarczej. W analizowanych latach obniżano wprawdzie stawki, ale tylko w niektórych miastach i raczej nieznacznie.

W rozpatrywanych miastach w niewielkim stopniu różnicowano też stawki omawianego podatku. Jedynie w kilku miastach obniżono stawki w odniesieniu do budynków związanych z działalnością gospodarczą, uchwalając jednocześnie stawki maksymalne w przypadku dużych powierzchni zajętych pod działalność handlową. Sporadycznie stawki różnicowano, biorąc pod uwagę inne kryteria. Niemniej jednak w żadnym z badanych miast nie różnicowano stawek podatku od nieruchomości w zależności od położenia przedmiotu opodatkowania (miejsca prowadzenia działalności). Tymczasem podatek od nieruchomości powinien być instrumentem, za pomocą którego władze lokalne oddziałują na rozmieszczenie na terenie miasta różnych podmiotów gospodarczych [Kotlińska 2006, s. 115]. W warunkach rozwijania się przedmieść dużych miast jest wręcz wskazane, aby radni rozważyli możliwość różnicowania stawek podatku od budynków i gruntów zajętych na prowadzenie drobnej działalności gospodarczej właśnie na obrzeżach miasta. W tym przypadku obniżka stawek mogłaby zrekompensować podatnikom prowadzącym tam działalność gospodarczą, mniej korzystne – w porównaniu z centrum miasta – warunki funkcjonowania.

Sporadyczne wykorzystywanie konstrukcji podatku od nieruchomości do oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości w rozpatrywanych miastach na prawach powiatu wynikało zapewne z przekonania ich władz o dużej atrakcyjności gospodarczej tych ośrodków miejskich. Należy jednak pamiętać, że obciążenie omawianym podatkiem jest słabo odczuwalne przez duże podmioty gospodarcze (szczególnie niedysponujące dużymi halami produkcyjnymi lub magazynowymi), w związku z tym wysokość stawek podatkowych nie jest najczęściej brana przez nie pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji działalności gospodarczej. Jeżeli jednak uwzględnia się wysokość obciążeń

podatkowych w procesie zarządzania finansami, zwłaszcza tych mniejszych podmiotów gospodarczych, to działalność podejmuje się w gminach okalających duże miasto. W nich bowiem władze lokalne, oprócz corocznie niższych stawek podatkowych [Rolewicz 1999, s. 258], oferują inwestorom również inne udogodnienia.

Przy obniżaniu stawek podatkowych trzeba jednak pamiętać o jednej ważnej kwestii. Obniżanie stawek podatkowych zmniejsza najczęściej jedynie obciążenie podmiotów już funkcjonujących na danym terenie i przyczynia się do obniżenia dochodów budżetowych. Uniemożliwia przy tym oddziaływanie na zachowanie konkretnego podmiotu gospodarczego, gdyż z obniżki stawek korzystają wszyscy podatnicy, co więcej – bez względu na swoją sytuację finansową. Bardziej indywidualny charakter mają ulgi, zwolnienia i umorzenia, ale one zmniejszają przejrzystość polityki podatkowej prowadzonej przez organy dużych miast.

Literatura

- Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa 1992.
- Głuchowski J., *Funkcje podatków w gospodarce rynkowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995 nr 5.
- Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, PWN, Warszawa 1993.
- Kotlińska J., *Podatek od nieruchomości lokalnym instrumentem stymulowania przedsiębiorczości*, [w:] S. Jankiewicz, K. Pająk (red.), *Przedsiębiorczość warunkiem rozwoju regionu i kraju w procesie globalizacji*, AE, Poznań 2006.
- Patrzalek L., *Cele polityki podatkowej gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 12.
- Rolewicz J., *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po 1990 roku*, AE, Poznań 1999.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity DzU 2002 nr 9, poz. 84 z późn. zm.; tekst jednolity DzU 2006 nr 121, poz. 844).
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203 poz. 1966 z późn. zm.).

THE TAXATION OF THE REAL ESTATES RELATED TO BUSINESS OPERATION IN THE CITIES THAT WERE GRANTED THE ADMINISTRATIVE RIGHTS IN THE YEARS BETWEEN 2002-2006 (SELECTED ISSUES)

Summary

The subject matter of this paper is to present the topic of the taxation in the cities that were granted the administrative rights. The following questions will be looked for. Does the structure of the tax include the elements that enable to use it in order to raise economic business on the territory of the cities? Do the cities' authorities have a right to change the above-mentioned structure? The attention of the authors was focused on the rates of the analyzed tax and the possibility to influence the selected business in the selected cities.