

**Michał Sosnowski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: [michal.sosnowski@ue.wroc.pl](mailto:michal.sosnowski@ue.wroc.pl)

---

## SPRAWNOŚĆ FISKALNA PODATKÓW MAJĄTKOWYCH

---

### FISCAL EFFICIENCY OF PROPERTY TAXES

---

DOI: 10.15611/pn.2018.528.20

JEL Classification: H20, H30, H71

**Streszczenie:** Celem artykułu jest zaprezentowanie podatków majątkowych w aspekcie warunków zapewniających sprawność i skuteczność realizacji ich funkcji fiskalnej. Dokonano klasyfikacji podatków, omówiono znaczenie ich funkcji fiskalnej, cech podatków majątkowych oraz przeprowadzono analizę dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatków majątkowych na tle dochodów własnych samorządów w latach 2008-2017. Analiza pokazuje, że rola podatków majątkowych w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego jest dominująca, zatem tym większa jest potrzeba dbania władzy publicznej o właściwą wewnętrzną konstrukcję tych podatków, aby mogły spełniać swe funkcje sprawnie i skutecznie. W konkluzji stwierdzono, że tylko optymalna i spójna konstrukcja podatków może sprzyjać realizacji celów fiskalnych przez samorządy, a tym samym stabilizować dochody podatkowe służące osiągnięciu pozostałych celów polityki fiskalnej i społecznej w wymiarze lokalnym na rzecz społeczeństwa i gospodarki.

**Słowa kluczowe:** podatek majątkowy, polityka fiskalna, samorząd.

**Summary:** The aim of this article is to present the property taxes in terms of conditions that ensure the efficiency and effectiveness of their fiscal functions. The tax classification was made, the significance of their fiscal function and features of property tax were discussed. There were also analyzed the budget revenues of local self-government from these taxes in the years 2008 to 2017. The analysis shows that the role of property taxes in the income of self-government units is dominant, so the greater is the need for the public authorities to ensure proper internal construction of these taxes so that they can fulfill their functions in an efficient and effective manner. The conclusion is that only the optimal and coherent construction of taxes can foster the implementation of fiscal objectives implemented by local governments, and thus stabilize tax revenues aimed at achieving other objectives of fiscal and social policy in the local dimension for the benefit of society and economy.

**Keywords:** property taxes, fiscal policy, local government.

## 1. Wstęp

W różnych okresach historycznych, odmiennych warunkach ustrojowo-politycznych oraz różnych koncepcjach społeczno-gospodarczego rozwoju państwa funkcja podatku była realizowana w niejednakowy sposób, a nawet podejmowano próby jej ograniczenia na rzecz innych funkcji podatku, jednakże nigdy nie doszło do jej całkowitego wyeliminowania [Wójtowicz 2002, s. 37]. Funkcja fiskalna podatków zwana jest również funkcją skarbową bądź dochodową [Majchrzycka-Guzowska 2011, s. 99], co niejako wprost określa jej znaczenie, a sprowadza się do przejmowania od różnych podmiotów na rzecz państwa bądź innego związku publiczno-prawnego środków pieniężnych służących wypełnianiu zadań państwa [Brzeziński i in. 1997, s. 156]. Jest ona jedną z najstarszych funkcji pełnionych przez podatki, a jej kluczowe znaczenie wyraża się w gromadzeniu większości dochodów budżetu państwa oraz samorządów, a tym samym bezpośrednio potwierdza sens ustanawiania podatków [Głuchowski 2006, s. 16; McKenzie 1986, s. 256 i nast.]. Kardynalne znaczenie tej funkcji wiąże się z faktem, że na ogół podporządkowuje się jej cele społeczno-gospodarcze, co z kolei wymaga stałego monitoringu sfery makro- i mikroekonomicznej w gospodarce ze względu na wywoływane skutki [Kuzińska 2002, s. 32-33]. Bez wątplenia podatki stanowiły i stanowią podstawowe źródło dochodów publicznych, a ich pozostałe funkcje (redystrybucyjna, stymulacyjna oraz kontrolno-informacyjna) mają w odniesieniu do funkcji fiskalnej charakter komplementarny, choć nie mniej istotny.

Niewątpliwie podatek jest podstawową i jedną z najstarszych kategorii ekonomicznych, fiskalnych, prawnych, politycznych i społecznych, którą cechuje duży stopień złożoności. Pobierane na rzecz podmiotów prawa publicznego podatki pełnią bardzo istotne i ważne dla gospodarki państwa i społeczeństwa funkcje, będąc dogodnym instrumentem realizacji ustalonych przez władzę rozmaitych celów. Z upływem czasu podatki nabierały znaczenia i w konsekwencji zyskiwały walor pewnej stałości co do ich roli w systemie podatkowym i ekonomicznym, ulegały także zmianom pod wpływem wydarzeń politycznych i społeczno-gospodarczych.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie podatków majątkowych w aspekcie warunków zapewniających sprawność realizacji ich funkcji fiskalnej. Do opisanego rzeczony problematyki posłużono się funkcjonującymi w polskim systemie podatkowym podatkami majątkowymi, do których zalicza się: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od środków transportowych oraz podatek od spadków i darowizn. Wszystkie wymienione podatki są jednocześnie podatkami zasilającymi budżety samorządów, a ściślej mówiąc gmin<sup>1</sup>, mają zatem wymiar lokalny i służą prowadzeniu polityki lokalnej.

---

<sup>1</sup> Gmina może być gminą wiejską, gminą miejsko-wiejską lub gminą miejską (tj. gminą o statusie miasta).

## 2. Typologia podatków w systemie podatkowym

W literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć jednolitą definicję podatku. Najczęściej podkreśla się, że podatek to obowiązkowa danina bez bezpośredniego, wzajemnego świadczenia, mająca na celu pokrycie obciążeń publicznych. A. Gomułowicz wskazuje na prawny, ustrojowy i ekonomiczny aspekt podatku [Gomułowicz, Małecki 2002, s. 112-115]. Mimo że pomiędzy tymi aspektami istnieje ścisły związek, z uwagi na zakres badawczy tej pracy celowa jest ich delimitacja. Aspekt prawny obejmuje opisane stałe cechy podatku, odróżniające go od innych danin publicznych. Aspekt ustrojowy podatków wiąże się ze sposobem, w jaki powinny być regulowane podstawowe kwestie dotyczące obciążeń fiskalnych. Obecnie, wskutek istnienia konieczności uzasadniania istniejących i planowanych podatków, można wysunąć tezę, że powinny być one objęte konstytucją. Społeczna świadomość tego faktu jest na tyle wysoka, że w większości konstytucji na świecie stało się to normą [Gajl 1994, s. 3], co powoduje wzrost znaczenia takich zasad konstytucyjnych, jak: niedziałanie prawa wstecz (*lex retro non agit*), *vacatio legis*, zaufanie do prawa i państwa, zgodność z prawem i równość oraz zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego [Szczodrowski 2002, s. 11-12]. Natomiast aspekt ekonomiczny w większym stopniu dotyczy konstrukcji podatku. Warto tu podkreślić, że nakładanie jakiegokolwiek ciężaru o charakterze fiskalnym powodować może – wskutek zmiany sytuacji dochodowej i majątkowej podatników – zmianę alokacji zasobów w gospodarce, umiejscowienia działalności gospodarczej. Wpływać to może na reakcje i decyzje o wymiarze ekonomicznym, a szczególnie na decyzje dotyczące poziomu inwestycji, konsumpcji i oszczędności. Jest to o tyle istotne, że zachowanie podatników, a zwłaszcza przedsiębiorców, ma ogromne znaczenie dla samego państwa. Nazbyt duża ingerencja władz publicznych w dochody czy majątek podatników, m.in. poprzez nierównomierne rozłożenie obciążeń fiskalnych, może powodować spadek aktywności gospodarczej, a tym samym i pożytków budżetowych państwa.

Bardzo szeroki wachlarz różnorodnych podatków wchodzących w skład danego systemu podatkowego wymaga – w celu opisanego mechanizmu oddziaływania podatków na procesy społeczno-ekonomiczne – dokonania ich klasyfikacji i uporządkowania za pomocą określonych kryteriów. Najczęściej stosowanymi w nauce o podatkach kryteriami klasyfikacji podatków są:

- kryterium przedmiotu opodatkowania;
- kryterium stosunku przedmiotu opodatkowania do źródła podatku,
- kryterium podziału dochodów podatkowych pomiędzy państwo a samorząd.

Zgodnie z pierwszym kryterium dotyczącym przedmiotu opodatkowania podatki można podzielić na podatki sięgające do dochodu czy przychodu podatnika oraz do jego majątku. Dochody (przychody) podatnika mogą zostać opodatkowane w fazie ich tworzenia bądź w fazie ich wydatkowania, to jest konsumpcji. Według tego kryterium można zatem wyróżnić: podatki dochodowe, podatki przychodowe, podatki majątkowe oraz podatki od wydatków (konsumpcyjne).

Klasyfikacja podatków wedle niniejszego kryterium umożliwia określenie specyfiki systemów podatkowych z punktu widzenia roli, jaką odgrywają w nich wymienione grupy podatków. W przeszłości (XIX w.) w systemach podatkowych przeważały podatki przychodowe, obecnie zaś mamy do czynienia z systemami, w których dominują podatki dochodowe i podatki od wydatków (konsumpcji) [Litwińczuk (red.) 2008, s. 23]. Klasyfikacja ta, choć najbardziej powszechna w literaturze, jawi się jako dość umowna i najmniej precyzyjna, bowiem niektóre z podatków trudno jest zakwalifikować w sposób jednoznaczny do jednej z wymienionych kategorii. Przyczyną jest między innymi to, że owe podatki nie odnoszą się do jednorodnie ukształtowanego przedmiotu opodatkowania. Zauważa to L. Etel [2000, s. 23], przywołując przykład podatku od towarów i usług (VAT), który może być w równej mierze zaliczany do podatków od konsumpcji, jak i do podatków przychodowych, a nawet – w pewnym stopniu – jako podatek od obrotu majątkiem.

Podatki przychodowe cechuje opodatkowanie wszystkich przychodów danego podatnika otrzymywanych z działalności podlegającej opodatkowaniu, nie bacząc na koszty uzyskania przychodów, które nie są tu uwzględniane. Podatki przychodowe często przedstawia się – ze względu na ich charakter – jako alternatywę dla podatków dochodowych przy opodatkowywaniu dochodów uzyskiwanych przez przedsiębiorców z działalności gospodarczej. Jest to szczególnie ważne w kontekście eliminacji negatywnego zjawiska gospodarczego określanego mianem „ucieczki w koszty” oraz symplifikacji systemu podatkowego i redukcji luki podatkowej<sup>2</sup>. W Polsce do podatków przychodowych można zaliczyć ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Wcześniej podatek rolny i podatek leśny zaliczany był również do tej kategorii, a charakter ich konstrukcji od dawna był źródłem wątpliwości i sporów, jednak zmiany w konstrukcji obu podatków, jakie nastąpiły w ostatnich latach, skłaniają do konstatacji, że mają one charakter podatków majątkowych [Litwińczuk (red.) 2008, s. 26].

Podatki dochodowe, w odróżnieniu do podatków przychodowych, obciążają ostateczny dochód podatnika uwzględniający koszty uzyskania przychodów oraz pewne czynniki określające sytuację osobistą podatnika. Opodatkowaniu podlega nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania, to jest dochód podatnika, który stanowi tu podstawę opodatkowania. Ważną wadą tak ustalanego dochodu jest wspomniana kategoria kosztów uzyskania przychodu. Polskie ustawy podatkowe wymieniają enumeratywnie jedynie to, co nie może stanowić tych kosztów, pozostawiając jednocześnie – ze względu na ogólne sformułowanie, czym są te koszty – dość szerokie pole manewru dla nadużywania tej kategorii ekonomicznej. Także liczne zwolnienia i ulgi stosowane w podatkach dochodowych powodują w znaczny

---

<sup>2</sup> Luka podatkowa stanowi różnicę między podatkiem rzeczywiście zapłaconym i podatkiem, który powinien być zapłacony, jeśli wszystkie osoby fizyczne i prawne zadeklarowały swoje czynności i transakcje we właściwy sposób, w zgodzie z literą prawa i intencją prawodawcy. Luka podatkowa jest kalkulowana po uwzględnieniu kosztów kontroli podatkowej przez administrację podatkową [Novyseďlák, Palkovičová 2012, s. 7].

sposób zwiększenie stopnia skomplikowania całego systemu podatkowego. Dość stwierdzić, że tylko w podatku dochodowym od osób fizycznych występuje obecnie aż 173, a w podatku dochodowym od osób prawnych 50 różnego rodzaju zwolnień przedmiotowych [Ustawa z 26 lipca 1991, art. 21; Ustawa z 15 lipca 1992, art. 17]. Ponadto w obu wymienionych podatkach jest około kilkadziesiąt odliczeń od dochodu i od kwoty samego podatku. Niejednokrotnie poziom przychodów uzyskiwanych przez podatnika stanowi podstawę opodatkowania, czyli koszty uzysku przychodu nie są wówczas w ogóle uwzględniane. Tak jest w przypadku dochodów z tytułu otrzymanych dywidend, odsetek od lokat bankowych i obligacji, rent czy emerytur. Co warto podkreślić, przy tak pobieranych podatkach niekiedy może wystąpić sytuacja podwójnego opodatkowania tego samego dochodu: po raz pierwszy, niejako wstępnie, podatkiem przychodowym bądź sprowadzającym się *de facto* do takiego podatku, a następnie, w sposób ostateczny, podatkiem dochodowym. Przykładem jest tu właśnie opodatkowanie dywidend.

Pewne wątpliwości co do klasyfikacji przedmiotowej w grupie podatków dochodowych mogą się pojawić w odniesieniu do podatku tonażowego, ponieważ ten rodzaj podatku selektywnego ma na celu ustalenie dochodu (czy przychodu) armatora [Ustawa z 24 sierpnia 2006]. Jednakże sposób ustalenia dochodu uzależniony od tonażu statku oraz liczby dni statku będącego w eksploatacji nie do końca odzwierciedla wartość rzeczywistego dochodu (przychodu), co powoduje trudność w jednoznacznym zakwalifikowaniu tego podatku do grupy podatków dochodowych, a także przychodowych (por. [Rosiński 2010, s. 26-27]). Abstrahując jednak od tych wątpliwości, z fiskalnego punktu widzenia podatek tonażowy i tak ma znaczenie marginalne.

Podatki od wydatków (konsumpcyjne) obciążają dochód (majątek) podatnika w fazie jego wydatkowania, a kwota podatku w kalkulowana jest najczęściej w cenę dóbr i usług (podatek od wartości dodanej – VAT, podatek akcyzowy, podatek od gier). Oznacza to, że ciężar podatkowy w praktyce ponosi konsument, jednak należną państwu kwotę podatku odprowadza zobowiązany do tego prawem podmiot prowadzący działalność usługową bądź produkcyjną.

Z kolei podatki majątkowe, stanowiące tu główny przedmiot analizy, to grupa, która jest mniej jednolita niż omówione poprzednio. Wynika to stąd, że znajdują się pośród niej podatki, które albo wiążą się z opodatkowaniem całości bądź części posiadanego majątku, albo obciążają przyrost wartości majątku, albo też wynikają z jego obrotu. Można tu mówić o realnym opodatkowaniu majątku – zmniejszającym jego wartość – oraz nominalnym – sięgającym tylko do korzyści uzyskiwanych z majątku, bez zmniejszania jego wartości. W odniesieniu do kwestii przyrostu majątku chodzi tu zarówno o powiększenie jego substancji majątkowej, np. poprzez nabycie kolejnych składników majątku (podatek od nieruchomości czy podatek od środków transportowych), jak i o przyrost wartości dotychczas posiadanego bez zwiększania jego substancji (podatek katastralny, który w Polsce nie występuje).

Podatki majątkowe, oprócz wartości netto przedmiotu opodatkowania<sup>3</sup>, mogą także – jak w ramach podatku od spadków i darowizn – uwzględniać stosunki osobiste (stopień pokrewieństwa) łączące podatnika z jego darczyńcą czy spadkodawcą (zob. [Komar 1995, s. 193]). W polskim systemie podatkowym do kategorii podatków majątkowych zaliczyć można podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn, podatek rolny oraz podatek leśny<sup>4</sup>. We współczesnych systemach podatkowych podatki majątkowe mają funkcję komplementarną w odniesieniu do podatków dochodowych, choć rozważa się też w literaturze przedmiotu możliwość substytucji podatków dochodowych przez podatki majątkowe.

Na temat opodatkowania toczy się od lat dyskusja związana z jego zakresem i wysokością, a także z miejscem określonych podatków w systemie podatkowym oraz ich znaczeniem dla budżetu. Często formułowana jest teza mówiąca, że o wiele łatwiej jest obciążać podatkiem dochód wydatkowany na zakup dóbr i usług, niż opodatkowywać dochody uzyskiwane z działalności gospodarczej. Zwolennicy podatków konsumpcyjnych twierdzą, że za pomocą klasycznych podatków dochodowych np. oszczędności podlegają podwójnemu opodatkowaniu: po raz pierwszy jako dochód otrzymany, a po raz drugi jako dochód odsetkowy z zysku od lokowanych oszczędności. Należy jednak zauważyć, że stosowanie podatków obciążających wydatki realizowane przez danego podatnika nie bierze pod uwagę jego sytuacji osobistej, tak jak to ma miejsce w odniesieniu do podatków dochodowych.

W tym kontekście bardzo istotny społecznie i ekonomicznie jest podział podatków ze względu na stosunek przedmiotu opodatkowania do źródła podatku. Według tego kryterium podatki dzieli się na dwie kategorie: podatki bezpośrednie i podatki pośrednie. Podział ten odwołuje się do zaistnienia dwóch różnych sytuacji. Pierwszej, gdy występuje wyraźna tożsamość osoby podatnika nominalnego (formalnego) i realnego (rzeczywistego) – wówczas mamy do czynienia z podatkami bezpośrednimi. I drugiej, gdy brakuje takiej tożsamości, to znaczy formalne źródło podatku nie pokrywa się ze źródłem rzeczywistym – oznacza to opodatkowanie podatkami pośrednimi, które są wliczane w cenę dóbr i usług. Należy stwierdzić, że ekonomicznym prąźródłem podatku jest zawsze dochód lub majątek, czyli dochód otrzymany i zamieniony w majątek. W przypadku, gdy przedmiot indywidualnie obliczanego podatku jest dochód lub wielkość zbliżona do dochodu, to podatek możemy określić jako bezpośredni, to znaczy w sposób bezpośredni sięgający do źródła. Jeżeli zaś przedmiot podatku nie jest zjawiskiem świadczącym o istnieniu dochodu (majątku), to mamy podatek pośredni [Etel 2000, s. 24]. W literaturze dość często

<sup>3</sup> Wartość netto majątku rozumiana jest tu jako wartość tego majątku pomniejszona o wszelkie długi i ciężary.

<sup>4</sup> Niekiedy w literaturze do grupy podatków majątkowych zalicza się również opłatę skarbową, zwłaszcza w sytuacji, gdy opłata ta posiada wszelkie istotne cechy podatków, tj. koszty wytworzenia danego świadczenia, za które się ją wnosi, są niewspółmiernie niskie w relacji do wysokości tej opłaty (por. [Owsiak 1999, s. 162-163; Etel 2000, s. 14]).

występuje inny rodzaj kryterium podziału podatków na bezpośrednie i pośrednie, a mianowicie jest nim występowanie zjawiska przerzucalności (incydencji) obciążeń podatkowych na inny podmiot [Harasimowicz 1988, s. 123-124; Komar 1995, s. 121]. W takiej sytuacji formalnie podatek płacony jest przez jednego podatnika, ale jego ekonomiczny ciężar przenoszony jest na inne osoby (podmioty).

Stosując ostatnie, trzecie kryterium związane z podziałem dochodów podatkowych pomiędzy państwo a jednostki samorządu terytorialnego (JST), można wyróżnić: podatki państwowe, podatki samorządowe i podatki wspólne. Niniejsze kryterium klasyfikacji podatków oparte jest na określeniu, kto jest beneficjentem wpływów podatkowych z poszczególnych rodzajów podatków, a mówiąc inaczej, na rzecz jakiego podmiotu prawnopublicznego owe wpływy są odprowadzane.

Warto też przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych przez W. Easterly'ego i S. Rebelę [Easterly, Rebelo 1993, s. 15 i nast.], którzy stwierdzili, iż występuje pewna współzależność pomiędzy poziomem rozwoju a strukturą systemu podatkowego danego państwa. W krajach mniej zamożnych, o niskich dochodach *per capita*, zachodzi konieczność uzyskiwania wpływów podatkowych na podstawie podatków pośrednich, natomiast w krajach rozwiniętych istotne znaczenie dla budżetu państwa mają podatki bezpośrednie, a zwłaszcza podatki dochodowe. Nie bez znaczenia jest również świadomość podatkowa samych podatników, bowiem stosowanie podatków bezpośrednich w systemie podatkowym wymaga od nich większego przygotowania w zakresie obliczania należnych państwu ciężarów fiskalnych.

Bez wątplenia w systemie podatkowym muszą występować wielorakie formy opodatkowania, ponieważ sprawia to, że dany system jest elastyczny i bardziej akceptowany społecznie [Litwińczuk (red.) 2008, s. 27-28], a tym samym można efektywnie realizować przypisane podatkowi funkcje, w tym funkcję fiskalną. Dokonując wyboru określonej docelowej postaci systemu podatkowego, władza publiczna musi uwzględniać pewne cechy podatków istotne ze względu na realizację ich funkcji fiskalnej, to jest:

- wydajność fiskalną podatków, czyli możliwość uzyskania za ich pomocą dochodów publicznych wynikających z uznanej za niezbędną w określonych warunkach wielkości wydatków i oczekiwanego udziału w ich pokryciu rodzaju podatku;
- niskie relatywne koszty poboru podatku (wyrażone w procencie wpływów),
- odporność na uchylanie się od opodatkowania i oszustwa podatkowe,
- szybkość i łatwość realizacji dochodów publicznych z podatku,
- zdolność do samoregulacji, czyli automatycznego dostosowania się do sytuacji ekonomicznej kraju.

### 3. Znaczenie fiskalne podatków majątkowych dla budżetów JST

Właściwe spełnienie funkcji fiskalnej każdego podatku, a szerzej, systemu podatkowego, tj. zoptymalizowanie wpływów budżetowych, wymaga od podatków, aby były one wydajne, elastyczne, wiązały się z niskimi kosztami poboru oraz zapew-

niały stabilność wpływów. Jest to warunek *sine qua non*, którego spełnienie stanowi trwałą podstawę realizacji polityki fiskalnej. Jeśli bowiem z różnych przyczyn dany podatek dostarczałby zbyt niskich wpływów, a jednocześnie jego istnienie miałooby na celu tylko realizację niniejszej funkcji, to w sytuacji braku jej pełnego wypełniania należałoby go z systemu podatkowego wyeliminować jako element mało przydatny. Ta zasadnicza rola dla budżetu państwa i samorządu terytorialnego, jaką przypisuje się właśnie podatkom, wynika z faktu, że dochody z ich tytułu znacznie przeważają wpływy z innych tytułów (opłat, ceł etc.).

Zgodnie z przywołaną tu klasyfikacją podatków analizie zostały poddane dochody z takich podatków majątkowych, jak: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn, podatek rolny oraz podatek leśny. Dochody z tych wszystkich podatków, będących jednocześnie podatkami samorządowymi, zasilają budżety gmin. W określonym stosownymi ustawami zakresie gminy jako jednostki samorządu terytorialnego mają wpływ na kształt konstrukcji niektórych z wymienionych tu podatków, co przekłada się na wysokość uzyskiwanych dochodów podatkowych stanowiących dochody własne tych jednostek. Dzięki temu realizowany jest lokalny wymiar polityki fiskalnej państwa właśnie na poziomie samorządowym, gdzie oprócz wykorzystywania *explicite* funkcji fiskalnej, można również wykorzystywać funkcję stymulacyjną, uzyskując tym samym efekt w postaci wzrostu zatrudnienia i rozwoju przedsiębiorczości na danym obszarze, tworząc podatkowe zachęty do inwestowania zarówno przez kapitał krajowy, jak i zagraniczny.

Do podatków, których konstrukcja może być w pewnym zakresie określana na poziomie gmin, należą podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny oraz podatek leśny. W ich przypadku możliwe jest na mocy uchwały rad gmin (miast) ustalanie stawek podatkowych (w granicach dopuszczonych przez ustawę), a także również stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, rozkładanie zobowiązań podatkowych na raty, odraczanie terminu ich płatności, a nawet umarzanie zaległości podatkowych. Tym samym gminy mają w tym zakresie władztwo podatkowe, dzięki któremu kształtują obciążenia podatkowe, jednak nie ustanawiają tych podatków.

Analiza wpływów podatkowych w aspekcie przywołanych tu podatków lokalnych dotyczy ich wielkości absolutnych, zmian względnych w przeciągu badanego okresu 2008-2017 oraz struktury dochodów własnych w zakresie przedmiotowym. Jak zaprezentowano w tab. 1, wielkość dochodów własnych w ciągu analizowanej dekady stopniowo rosła, z wyjątkiem roku 2009, kiedy wskutek ogólnego spowolnienia gospodarczego, spowodowanego światowym kryzysem finansowym, również dochody własne samorządów uległy wyraźnemu zmniejszeniu. Niemniej jednak w całym tym okresie poziom nominalnych dochodów własnych wszystkich samorządów zwiększył się o ponad 44%, co przy uwzględnieniu inflacji oznacza realnie 19% wzrostu. Warto zauważyć, że pod tym względem najwyższa względna roczna zmiana miała miejsce w 2014, a następnie w 2017 roku.



**Tabela 1.** Dochody podatkowe JST z tytułu podatków majątkowych w latach 2008-2017

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Zmiana nominalna 2008-2017 (w %)	Zmiana realna 2008-2017 (w %)
	Dochody własne (mld zł)											
Dochody własne	78,34	75,3	78,59	83,33	87,09	91,8	98,59	103,44	106,68	113,25	44,55	19,14
w tym:												
podatek rolny (PR)	1,23	1,24	0,99	1,06	1,55	1,67	1,65	1,59	1,51	1,49	20,95	-0,31
podatek od nieruchomości (PoN)	13,45	14,19	15,12	16,22	17,6	18,73	19,53	20,17	20,77	21,83	62,33	33,79
podatek leśny (PL)	0,17	0,18	0,17	0,19	0,23	0,23	0,21	0,23	0,3	0,3	68,61	38,97
podatek od środków transportowych (PŚT)	0,83	0,84	0,86	0,88	0,92	0,94	0,97	1,02	1,06	1,09	32,08	8,86
podatek od spadków i darowizn (PSiD)	0,32	0,3	0,29	0,27	0,29	0,26	0,26	0,25	0,28	0,29	-9,57	-25,47
podatek od czynności cywilnoprawnych (PCC)	2,29	1,7	1,89	1,8	1,49	1,63	1,8	1,75	2,17	2,55	11,58	-8,04
	Struktura dochodów własnych (w %)											
Dochody własne	100	100	100	100,0	100,0	100	100	100,0	100	100	-	-
w tym:												
PR	1,6	1,6	1,3	1,3	1,8	1,8	1,7	1,5	1,4	1,3	-	-
PoN	17,2	18,8	19,2	19,4	20,2	20,4	19,8	19,5	19,5	19,3	-	-
PL	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	-	-
PŚT	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	-	-
PSiD	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	-	-
PCC	2,9	2,3	2,4	2,1	1,7	1,8	1,8	1,7	2,0	2,3	-	-
	Dynamika zmian dochodów własnych rdr (w %)											
Dochody własne	5,68	-3,89	4,37	6,04	4,51	5,41	7,40	4,92	3,13	6,15	-	-
w tym:												
PR	31,82	0,86	-20,11	7,34	45,55	7,72	-0,70	-3,66	-4,99	-1,87	-	-
PoN	5,87	5,52	6,57	7,27	8,52	6,40	4,29	3,27	2,99	5,08	-	-
PL	11,35	4,40	-9,53	13,60	20,74	0,49	-8,11	9,76	28,82	-0,31	-	-
PŚT	1,78	1,61	1,96	3,13	3,74	2,64	3,55	4,22	3,92	3,52	-	-
PSiD	-7,44	-7,08	-3,25	-6,39	4,50	-10,49	2,39	-5,81	13,38	5,06	-	-
PCC	3,60	-25,71	11,48	-4,80	-17,20	9,14	10,37	-2,70	24,15	17,46	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów.

Natomiast analiza wpływów z tytułu podatków majątkowych składających się na dochody własne JST pozwala stwierdzić, że niezmiennie na przestrzeni badanego okresu największych wpływów dostarcza gminom podatek od nieruchomości. Jego udział w dochodach własnych kształtował się średnio na poziomie 19%, przy czym najwyższy (ponad 20%) był w latach 2012-2013, a w ciągu 10 lat udział ten wzrósł o ponad 2 pkt. proc. W latach 2008-2017 nominalne dochody z podatku od nieruchomości wzrosły o blisko 63%, a realne 34%, przy czym zmiany *in plus* rok do roku wahały się od 3 do ponad 8%.

Rosnące wpływy z tego podatku oznaczać mogą zwiększanie się bazy podatkowej (opodatkowanej powierzchni), m.in. liczby mieszkań, domów i obszarów przeznaczonych pod budowę, a wcześniej stanowiących grunty rolne i lasy. Warto zauważyć, że w podatku od nieruchomości, z wyjątkiem budowli, decydującym elementem konstrukcji podatku wpływającym na wysokość tej daniny jest, poza kwotową stawką podatkową, podstawa opodatkowania uzależniona od liczby metrów kwadratowych powierzchni. Wysokość stawek jest zróżnicowana według kryterium przedmiotu podatku i przeznaczenia danej nieruchomości. Sama wartość nieruchomości nie ma tu znaczenia. Co ważne, przy „powierzchniowym” systemie opodatkowania nieruchomości niezmiennie trudne jest powiązanie ciężaru podatkowego z możliwością płatniczą podatników. Obecnie funkcjonujące rozwiązania powodują nadmierne obciążenie fiskalne nieruchomości wykorzystywanych do działalności gospodarczej. Stosowanie znacznie niższych stawek dla gruntów niż dla budynków sprzyja zjawisku spekulacji gruntami, polegającemu na przetrzymywaniu wartościowych terenów w stanie niezagospodarowanym (rodzaj lokaty kapitału), co ma także znaczący wpływ na niższą wydajność tego podatku. Tym samym działania idące w kierunku wprowadzenia kompleksowej ewidencji nieruchomości (katastru) i powiązanie obciążeń z tytułu opodatkowania nieruchomości z wartością majątku i dochodami podatników wydaje się racjonalne w aspekcie kreowania dobrze funkcjonującego rynku nieruchomości, prowadzenia efektywnej polityki przestrzennej związanej z działaniami prorozwojowymi danego regionu, a wreszcie sprawiedliwe oraz pożądane fiskalnie (większa wydajność i ściągłość podatku) i społecznie.

Drugim podatkiem majątkowym istotnie zasilającym budżety JST był podatek od czynności cywilnoprawnych, choć warto zauważyć, że jego znaczenie fiskalne jest ponadośmiokrotnie mniejsze niż podatku od nieruchomości (średni udział w dochodach własnych tego podatku to ok. 2%). Podatek ten dotyczy czynności występujących w obrocie gospodarczym, a więc obrotu majątkiem, czyli najczęściej takich sytuacji, jak: zawarcie umowy pożyczki, zawarcie umowy sprzedaży oraz zamiana rzeczy i praw majątkowych (np. sprzedaż samochodu, sprzedaż praw do domeny internetowej), zawarcie umowy spółki (np. zawarcie umowy spółki z o.o.) czy ustanowienie hipoteki (np. ustanowienie hipoteki na nieruchomości celem zabezpieczenia wierzytelności banku, który udzielił kredytu). Analiza danych z lat 2008-2017 wyraźnie pokazuje na silne skorelowanie wpływów z tego podatku z wahaniami koniunktury gospodarczej, co w przypadku przedmiotu opodatkowania po-

datku od czynności cywilnoprawnych nie powinno dziwić. Załamanie gospodarcze w 2009 r. i zmniejszenie aktywności przedsiębiorstw implikowało ponad 25-procentowy spadek wpływów z tego podatku, a wzrost gospodarczy, który nasilił się w latach 2016-2017, owocował również wzrostem dochodów z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych odpowiednio o ponad 24% w 2016 r. i 17% w kolejnym roku, co przy niezmiennych stawkach w tym okresie oznaczać musiało wzrost łącznej podstawy opodatkowania.

Następny w kolejności ze względu na jego fiskalne znaczenie dla dochodów własnych gmin to podatek rolny. Podatek ten stanowi relatywnie mało wydajne źródło dochodów, a jego niewielka sprawność fiskalna z punktu widzenia poziomu samodzielności finansowej gmin wiąże się m.in. z przyjęciem za podstawę opodatkowania ceny jednego produktu rolnego (tj. żyta), którego znaczenie w produkcji rolnej w Polsce sukcesywnie się zmniejsza. Podatek rolny w polskim systemie opodatkowania rolnictwa odgrywa rolę najważniejszą, jednak konstrukcję podatku, w której o wysokości podatku decyduje cena jednego produktu, należy ocenić krytycznie w czasach zróżnicowanej produkcji rolnej. Antidotum na tę wadę mogłoby być objęcie produkcji rolnej podatkiem dochodowym jak u innych przedsiębiorców, co wymagałoby uprzednich konsultacji społecznych w celu wyeliminowania protestu grup producentów rolnych. Zmniejszenie realne wpływów z podatku rolnego w analizowanym okresie oraz ich udziału w strukturze dochodów własnych może wynikać z przekształcenia powierzchni rolnej pod zabudowę (co skutkuje wzrostem wpływów w podatku od nieruchomości) bądź tak jak w 2010 r. było konsekwencją niekorzystnych warunków pogodowych oraz zwiększonej skali ulg i zwolnień podatkowych związanych z powodzią.

Podatek od środków transportowych to podatek majątkowy związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, w której wykorzystuje się pojazdy o masie całkowitej powyżej 3,5 tony, dlatego też nie każdy właściciel środków transportu jest obowiązany go płacić i z tego też powodu podatek ten ma niewielki udział w dochodach własnych gmin, które mają wpływ na jego poziom poprzez ustanawianie stawek w granicach dopuszczonych przez ustawę (ustawodawca określił maksymalne i, dla niektórych rodzajów pojazdów, minimalne granice stawek podatku). Dochody z tego podatku plasują go na czwartym miejscu wśród podatków majątkowych, a około jednoprocentowy udział w tych dochodach utrzymywał się niezmiennie w całym badanym okresie, przy czym nominalne dochody w ciągu dekady wzrosły niemal o jedną trzecią, a realne o blisko 9%, co może też wskazywać na rozszerzanie się skali usług transportowych i przewozu drogowego świadczonych przez polskich przewoźników.

Kolejny podatek majątkowy, jakim jest podatek od spadków i darowizn, ma jeszcze mniejsze znaczenie fiskalne, aczkolwiek jest to źródło trwałe i stabilne pod względem udziału we wpływach podatkowych budżetów JST. Trzeba zauważyć, że w ciągu 10 lat wpływy z tego podatku nominalnie spadły o ponad 9%, a realnie o 25%. Zmiany rok do roku *in plus* i *in minus* trudno łączyć – ze względu na cha-

rakter podatku – z wahaniami koniunkturalnymi, jest to raczej rezultat zmian przepisów, które poprzez wprowadzenie określonych preferencji dla podatników z I grupy podatkowej wpłynęły na sprawność fiskalną podatku, chociaż podkreślić trzeba, że w ostatnich latach (2016-2017) wpływy z jego tytułu wykazują wyraźną tendencję wzrostową.

Natomiast ze względu na specyfikę przedmiotu opodatkowania w podatku leśnym ma on stosunkowo marginalne i najmniejsze pośród omawianych tu podatków majątkowych znaczenie fiskalne, co potwierdzają też dane za lata 2008-2017. Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna, przy czym podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Działalność polegająca na czerpaniu korzyści z działalności leśnej w skali całej gospodarki, a tym samym ogółu dochodów własnych gmin, jest w Polsce relatywnie niewielka. Średnio w latach 2008-2017 udział dochodów podatkowych z podatku leśnego w dochodach własnych gmin kształtował się na poziomie ok. 0,2% i był stabilny. Natomiast dość zmienne są same wpływy w ujęciu rok do roku: od ponad 9-procentowego spadku w 2010 r. (podobnie jak w podatku rolnym w związku z powodzią), po niemal 29-procentowy wzrost w 2016 r. (co wiązać można ożywieniem gospodarczym i szeregiem prac pod budowę autostrad i dróg szybkiego ruchu wytyczonych przez obszary zalesione). Godny uwagi w tym kontekście jest również ponad 68-procentowy nominalny wzrost wpływów z tytułu podatku leśnego w ciągu 10 analizowanych lat, co oznacza – po uwzględnieniu inflacji – 39% realnego wzrostu wpływów do budżetu gmin. Jest to najwyższa dodatnia zmiana wśród badanych tu podatków majątkowych.

Zaprezentowane dane wskazują jednoznacznie, że rola podatków majątkowych we wpływach podatkowych budżetu JST jest ciągle istotna, ponieważ zapewniają one łącznie niemal 25% dochodów własnych JST i udział ten w badanej dekadzie odznacza się dość dużą stabilnością (w ciągu 10 lat udział wzrósł o 1,1 pkt. proc.). Z tego też powodu tym większa jest potrzeba dbania przez ustawodawcę o właściwą wewnętrzną konstrukcję tych podatków, aby mogły spełniać swe funkcje w sposób sprawny i skuteczny.

#### 4. Zakończenie

Przedstawiona w pracy analiza wskazuje, że głównym źródłem dochodów podatkowych w obrębie podatków majątkowych jest podatek od nieruchomości, ponieważ pozostałe podatki z tej grupy zapewniają łącznie zaledwie piątą część tego, co zapewnia ten podatek. Z uwagi na przedmiot opodatkowania w pozostałych podatkach – bez radykalnej zmiany ich konstrukcji raczej nie można oczekiwać znaczącego wzrostu wpływów podatkowych, chyba że ustawodawca zdecydowałby się na znaczący wzrost stawek i/lub redukcję katalogu preferencji podatkowych. Rzecz jas-

na, takie czysto fiskalne działanie byłoby niekorzystne tak z gospodarczego, jak i społecznego punktu widzenia. Wobec powyższego dla polepszenia stanu rzeczy i zwiększenia sprawności fiskalnej podatków majątkowych można podjąć kierunkowe i skoordynowane działania w obszarze zmiany konstrukcji poszczególnych podatków tak, aby z jednej strony spełniały swoją podstawową funkcję, czyli przysparzały dochodów do budżetów JST w odpowiedniej wysokości, z drugiej zaś, będąc podatkami związanymi z działalnością gospodarczą, nie ograniczały aktywności gospodarczej, powodując w konsekwencji uszczerbek we wpływach podatkowych z podatków dochodowych. Widać już poprzez tę zależność, że system podatkowy tworzy pewien mechanizm, gdzie zmiana jednej konstrukcji podatku może mieć wpływ na efektywność innego.

W stosunku do podatków lokalnych należałoby rozważyć także zwiększenie stopnia wpływu władzy lokalnej na samodzielne kształtowanie własnej polityki podatkowej, szczególnie w aspekcie stymulacyjnego oddziaływania na aktywność przedsiębiorców. Wprowadzenie do ustawy ograniczeń w postaci stawek maksymalnych, a zwłaszcza minimalnych, w znacznym stopniu zawęży swobodę i pole manewru w realizacji funkcji fiskalnej przez JST. Natomiast gminy w celu aktywizacji procesów inwestycyjnych na swoim obszarze niejednokrotnie wykorzystują inne elementy techniki podatkowej, przede wszystkim ulgi i zwolnienia podatkowe, których nadmierne stosowanie może kolidować z zasadą powszechności i prostoty opodatkowania. Należy zatem w większym stopniu skoncentrować się na działaniach ogólnych (horyzontalnych), a nie selektywnych, które mogą okazać się mniej sprawiedliwe.

Tworząc sprawny system podatkowy, należy przestrzegać konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz eliminować czynniki destrukcyjnie oddziałujące na sytuację prawną i ekonomiczną podatnika. Jest rzeczą oczywistą, że nadmierny fiskalizm zniechęca podatników do płacenia podatków i skłania do uchylania się od nich. Wpływa to ujemnie na całość procesów gospodarczych, na czym traci państwo, w tym wypadku samorząd, który w efekcie ma mniejszą zdolność do wypełniania swoich podstawowych zadań na rzecz lokalnej społeczności.

## Literatura

- Brzeziński B., Dębowska-Romanowska T., Kalinowski M., Wójtowicz W., 1997, *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- Easterly W., Rebelo S., 1993, *Fiscal Policy and Economic Growth. An Empirical Investigation*, Working Paper 4499, NBER, Cambridge.
- Elel L., 2000, *System podatkowy*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 2, Wyd. KiK, Warszawa.
- Gajl N., 1994, *Miejsce podatków w konstytucji*, Przegląd Podatkowy, nr 9.
- Gluchowski J., 2006, *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa.
- Gomułowicz A., Małecki J., 2002, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

- Harasimowicz J., 1988, *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa.
- Komar A., 1995, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Kuzińska H., 2002, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
- Litwińczuk H. (red.), 2008, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, t. 1. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Majchrzycka-Guzowska A., 2011, *Finanse i prawo finansowe*, LexisNexis, Warszawa.
- McKenzie R.B., 1986, *Macroeconomics*, HMC, Boston.
- Novyśedlák V., Palkovičová J., 2012, *The Estimate of the Value Added Tax Revenue Loss*, *Institute for Financial Policy*, Economic Analysis 25, The Ministry of Finance of the Slovak Republic, <http://www.finance.gov.sk/ifp> (24.05.2018).
- Owsiak S., 1999, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Rosiński R., 2010, *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Difin, Warszawa.
- Szczodrowski G., 2002, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Ustawa z 15 lipca 1992 o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. 2014, poz. 851 z późn. zm.
- Ustawa z 24 sierpnia 2006 o podatku tonażowym, Dz.U. 2006, nr 183, poz. 1353.
- Ustawa z 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2012, poz. 361 z późn. zm.
- Wójtowicz W., 2002, *Pojęcie i charakter podatku jako dochodu publicznego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz.