

Jan CZEMPAS

Udział podatku od nieruchomości w budżetach gmin woj. śląskiego

O ile dla właścicieli nieruchomości wszelkie opłaty i podatki związane z ich posiadaniem lub ich obrotem stanowią koszt posiadania lub obrotu na rynku nieruchomości, o tyle dla gmin stanowią one źródło dochodów własnych. Autor uznał za celowe skupienie uwagi na ukazaniu istoty oraz znaczenia w budżecie gminnym (dochodach ogółem) podatku od nieruchomości.

Badanie objęło 148 gmin woj. śląskiego¹ o statusie gmin miejskich (30), miejsko-wiejskich (22) oraz wiejskich (96). Okresem obserwacji były lata 2004—2008, czyli okres obowiązywania w Polsce (od 1 stycznia 2004 r.) nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego². Dane liczbowe pochodzą ze sprawozdań składanych w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach oraz z Urzędu Statystycznego w Katowicach.

ZDEFINIOWANIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

Dochody gminy powiązane z procesem gospodarowania nieruchomościami stanowią istotny element budżetu gminnej jednostki samorządu. Można je podzielić na dwie grupy: dochody publicznoprawne oraz dochody prywatnoprawne. Do pierwszej zaliczyć można przede wszystkim podatek od nieruchomości, podatek rolny i leśny. Druga grupa obejmuje głównie dochody pochodzące z wynajmu i dzierżawy, związane z oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste, sprzedażą nieruchomości gminnych, opłatą adiacencką czy też opłatami za niezabudowanie lub niezagospodarowanie terenu w określonym terminie³.

Dla przeważającej większości gmin, zwłaszcza miejskich, najważniejszym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości, który uregulowany jest w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych⁴. Podatek ten ma charakter mająt-

¹ Badania dotyczące 19 dużych miast autor przedstawił w artykule: *Podatek od nieruchomości — ważne źródło dochodów gmin (na przykładzie miast-powiatów grodzkich woj. śląskiego)* (2009), „Świat Nieruchomości”, nr 68, s. 52—61.

² Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 r., Nr 203, poz. 1966.

³ M. Podsiadło: *Dochody i wydatki gminy związane z nieruchomościami*, proper-tus.ue.poznan.pl/fingminy/fingminy1.htm.

⁴ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 1991 r., Nr 9, poz. 31.

kowy, stały i jest zależny przede wszystkim od powierzchni nieruchomości⁵. Opodatkowaniu podlegają:

- budynki lub ich części,
- budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna,
- grunty objęte przepisami o podatku rolnym lub leśnym związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna⁶,
- grunty nieobjęte przepisami o podatku rolnym lub leśnym.

Zgodnie z art. 3, ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych — podmiotami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki niemające osobowości prawnej, będące:

- a) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- b) posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- c) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego i jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości albo posiadanie jest bez tytułu prawnego⁷.

Ponadto ustawa określa obszerny katalog zwolnień z tego podatku, są to m.in.:

- użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej,
- budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej oraz zajęte pod nie grunty,
- budowle infrastruktury portowej,
- szkoły wyższe,
- grunty i budynki we władaniu muzeów rejestrowanych, grunty i budynki wpisane do rejestru zabytków,
- grunty pracowniczych ogródków działkowych,
- nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia działalności statutowej wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, sportu, z wyjątkiem wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej oraz grunty zajęte na obozowiska i bazy wypoczynkowe dla dzieci i młodzieży⁸.

Podstawą opodatkowania gruntów jest ich powierzchnia ogólna, zaś budynków lub ich części — powierzchnia użytkowa, w przypadku budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej — zaktualizowana wartość na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obli-

⁵ *Nieruchomości: zagadnienia prawne* (2007), red. H. Kisilowska, LexisNexis, s. 507, Warszawa.

⁶ Jędrzejewski L. (2004), *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., s. 115, Gdańsk.

⁷ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 1991 r., Nr 9, poz. 31.

⁸ Hajdys D. (2007), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia. Podręcznik akademicki*, Absolwent, s. 104 i 105, Łódź.

czania amortyzacji w roku, w którym dokonano ostatniego wpisu amortyzacyjnego⁹. Stawki podatku od nieruchomości określone w ustawie mają charakter maksymalny, a rada gminy określa ich wysokość na swoim terenie, różnicując ją ze względu na lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu, rodzaj zabudowy, a dla budynków także ze względu na stan techniczny i ich wiek¹⁰.

Górne stawki podatku od nieruchomości na rok 2009 przedstawia tabl.

STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI NA 2009 R.

Rodzaj nieruchomości	Charakterystyka nieruchomości	Wysokość stawki
Grunty	związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,74 zł/1 m kw. pow.
	pod jeziorami, zajęte na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych	3,90 zł/1 ha pow.
	pozostałe	0,37 zł/1 m kw. pow.
Budynki	mieszkalne	0,62 zł/1 m kw. pow. uż.
	związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	19,81 zł/1 m kw. pow. uż.
	zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	9,24 zł/1 m kw. pow. uż.
	zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	4,01 zł/1 m kw. pow. uż.
	wolno stojące budynki gospodarcze, niezajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, z wyjątkiem garaży	3,32 zł/1 m kw. pow. uż.
	pozostałe	6,64 zł/1 m kw. pow. uż.
Budowle	wszelkie	2% ich wartości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Monitor Polski Nr 59, poz. 531 z 14 sierpnia 2008 r.

Osobom fizycznym podatek od nieruchomości ustala wójt (burmistrz, prezydent) właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości.

Osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej są obowiązane samodzielnie obliczać i wpłacać należny podatek na rachunek właściwej gminy bez konieczności otrzymania decyzji ustalającej wysokość podatku. Zobowiązanie podatkowe tych podmiotów powstaje bowiem z mocy prawa jednocześnie z chwilą powstania obowiązku podatkowego.

⁹ L. Jędrzejewski: *op. cit.*, s. 116.

¹⁰ Czempas J. (2006), *Działalność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*. Akademia Ekonomiczna, „Prace Naukowe AE w Katowicach”, s. 13.

Podatek od nieruchomości jest płatny:

- w przypadku osób fizycznych w czterech ratach bądź za cały rok w terminie pierwszej raty,
- w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej za poszczególne miesiące — do 15 każdego miesiąca.

METODA ANALIZY BADANIA

Podstawowym wskaźnikiem, który pozwoli nam odpowiedzieć na pytanie, jakie znaczenie dla budżetów gminnych mają wpływy z podatku od nieruchomości jest udział procentowy tej wielkości w łącznych dochodach gmin.

Do analizy międzygminnego oraz międzyokresowego zróżnicowania znaczenia podatku od nieruchomości dla budżetów gmin skorzystano z kilku podstawowych miar statystycznych: wielkości minimalnej i maksymalnej dla każdej zmiennej oraz ilorazu tych wielkości, średniej arytmetycznej, odchylenia standardowego wraz ze współczynnikiem zmienności, a także współczynnika asymetrii¹¹. Ostatnim etapem badania było utworzenie względnie jednorodnych podzbiorów gmin. Kryterium podziału na klasy była pięciookresowa średnia udziałów podatku od nieruchomości w łącznych dochodach. Granice dziesięciu przedziałów klasowych utworzono wykorzystując wielkość rozstępu. Gminy uporządkowano malejąco według średniego udziału dochodów z podatku od nieruchomości z lat 2004—2008 w łącznych dochodach budżetu każdej gminy. Rozstęp był równy 39,6 p.proc., a interwał podziału na 10 klas przyjął wielkość 3,96. Liczebność każdej klasy podano w nawiasach obok numeru podzbioru.

CHARAKTERYSTYKA ZRÓŻNICOWANIA GMIN POD WZGLĘDEM ZNACZENIA PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

1. Badane gminy (148) były silnie zróżnicowane ze względu na znaczenie dla łącznych dochodów środków pochodzących z podatków od nieruchomości. W każdym z badanych lat najniższy udział tych podatków był rzędu 3—4%, a najwyższy osiągał poziom nawet 55% (gmina Sławków, której udział z podatków od nieruchomości w ogólnych dochodach w 2004 r. był ponad 2,5 razy wyższy niż średnia z udziałów dla województwa). Współczynniki zmienności przyjmowały wielkości z przedziału od 50,78% do 54,93%, co jest dowodem na silne i jednocześnie stabilne zróżnicowanie badanej zmiennej diagnostycznej.
2. Średni udział podatków od nieruchomości we wszystkich gminach o statusie innym niż powiaty grodzkie w kolejnych latach spadał — z 17,19% w 2004 r. do 13,96% w ostatnim roku badanego okresu.
3. Współczynniki asymetrii wskazują na wyraźną przewagę gmin z niskim poziomem udziałów dochodów z podatku od nieruchomości nad tymi gminami, których wskaźnik tego udziału osiągał wielkości wyższe od średniej. Momen-

¹¹ Przywołane podstawowe miary opisu statystycznego omówione zostały w każdym podręczniku do statystyki.

- ty zestandaryzowane rzędu trzeciego przyjmowały wielkości z przedziału 0,91—1,41. Wniosek ten znajduje również potwierdzenie, gdy przyjrzymy się rozkładowi liczby gmin przypadających kolejnym klasom podobieństwa obiektów — najbardziej liczne jest pięć przedziałów z udziałami niższymi od 23,79%, w których znalazło się aż 130 gmin spośród 148.
4. W 110 gminach udział podatku od nieruchomości w ich łącznych dochodach nie przekroczył 20%.
 5. Miejscowościami, w których średnio dla pięciu badanych lat co najmniej 29% łącznych dochodów budżetu pochodziło z badanego źródła (klasy podobieństwa od I do IV), były:
 - Sławków i Łaziska Górne — powyżej 40%,
 - Miasteczko Śląskie i Imielin — powyżej 34%,
 - Goczałkowice Zdrój, Krupski Młyn, Czernichów i Rędziny — powyżej 32%,
 - Ornontowice i Szczyrk — powyżej 29%.
 6. Gminy wymienione w pkt. 5 — poza Szczyrkiem (miejscowość z licznymi ośrodkami turystycznymi) — mają na swoim terenie duże obiekty przemysłowe lub usługowe, posiadające budynki, a także budowle.
 7. Szczegółowa analiza gmin tworzących następne dwie klasy podobieństwa (klasy V i VI ze średnią udziałów podatku od nieruchomości w łącznych dochodach z pięciu badanych lat rzędu 20—27%) pozwoliła dostrzec, że w każdej z tych miejscowości znajduje się jeden lub kilka zakładów przemysłowych lub też usługowych — regularnych i jednocześnie ważnych płatników podatku od nieruchomości. W tych dwóch zbiorach znalazła się większość gmin, na terenie których mają swoje siedziby kopalnie węgla kamiennego.
 8. W ostatnich dwóch klasach, a więc ze średnią udziałów niższą od 12%, znalazły się przede wszystkim miejscowości typowo rolnicze z b. woj. częstochowskiego oraz Żywiecczyzny¹².
 9. Z pewnym zaskoczeniem można przyjąć obecność w ostatnich dwóch klasach bogatych wiejskich gmin górniczych, takich jak: Markłowice, Bojszowy i Gierałtowice. Wy tłumaczeniem tej sytuacji jest uzyskiwanie wysokich dochodów własnych z innych źródeł niż podatek od nieruchomości, w tym przy padku są to opłaty eksploatacyjne płacone przez kopalnie.

¹² Z badań Autora wynika, że od wielu lat te podregiony woj. śląskiego grupują najuboższe gminy; por. *Znaczenie dochodów własnych w budżetach wybranych gmin województwa śląskiego* (2003), [w:] *Decentralizacja systemu finansów publicznych w Polsce* (red. L. Patrzalek), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław; *Analiza zmian sytuacji dochodowej wybranych gmin woj. śląskiego w latach 1999—2004 na podstawie ilorazu potencjału* (2006), [w:] *Działalność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne* (red. J. Czempas), Akademia Ekonomiczna w Katowicach; *Zróżnicowanie pozycji rankingowych gmin ze względu na ich sytuację finansową (na przykładzie wybranych gmin woj. śląskiego)* (2006), [w:] *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej* (red. L. Patrzalek), Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław; *Dochody własne gmin i ich skłonność do inwestowania na przykładzie wybranych gmin woj. śląskiego w latach 1999—2005* (2008), [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce — szanse rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach Unii Europejskiej* (red. naukowy Z. Strzelecki), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

10. Analiza wielkości współczynników zmienności dla udziałów odnotowanych przez każdą gminę w kolejnych latach pozwala nam ocenić poziom regularności, z jaką zasilane były budżety — najniższy współczynnik był równy 2,95% (Jaworze), a najwyższy 29,26% (Pszów). Przyczyny wysokiego zróżnicowania udziałów należy upatrywać w nieregularności wpływów budżetowych (przypadek większości gmin górniczych) lub w pojawieniu się czy też zniknięciu znaczącego płatnika podatku od nieruchomości. Najwyższą regularność wpływów odnotowano dla miejscowości pozbawionych zakładów przemysłowych.

Reasumując można stwierdzić, że tylko w budżetach gmin o charakterze przemysłowym — zarówno miejskich, jak też wiejskich — podatek od nieruchomości odgrywa poważną rolę.

Przychody od właścicieli domów prywatnych w większości gmin nie stanowią istotnego zasilenia budżetu. Wyjątkiem są jedynie takie miejscowości turystyczne, jak Szczyrk, Ustroń, Wisła i Brenna.

dr Jan Czempas — Akademia Ekonomiczna w Katowicach

SUMMARY

Presented results of research on property tax income and its importance in budgets of 148 communes of Śląskie voivodship are the aim of the article. The observation covers years 2004—2008, i.e. the period of the new Law in force on incomes of local government units. As the input data were used reports submitted in the Regional Financial Office as well as data from the Statistical Office in Katowice. In budgets of industrial communes only, both urban and rural, property tax incomes have high importance. Tourist values are relatively more important in commune budgets of other communes.

РЕЗЮМЕ

Целью статьи является представление результатов обследования значения доходов от налога на недвижимое имущество в бюджетах 148 гмин силезского воеводства. Наблюдением охвачено 2004—2008 гг, то есть период действия нового закона о доходах единиц территориального самоуправления. В анализе использовались данные полученные от единиц отчитывающихся в Региональной расчетной палате и от Статистического управления в г. Катовице. В обследовании было показано, что только в бюджетах гмин с промышленным характером (как городских так и сельских), налог на недвижимое имущество играет важную роль, в то же время в остальных гминах относительно большее значение в пополнении бюджетов гмин имеют туристические достоинства.