OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRMiR

Zarządzenie i finanse publiczne

Polityka podatkowa polskich miast

Łukasz Sykała
Wojciech Jarczewski
Marta Dawid
Wojciech Dawid
Jacek Koj
Katarzyna Kudłacz
Maciej Mróz
Natalia Stelmaszewska



INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Warszawa – Kraków 2023

Fundusze Europejskie Pomoc Techniczna
Rzeczpospolita Polska
IRMiR INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW
Unia Europejska Fundusz Spójności

Sykała Ł., Jarczewski W., Dawid M., Dawid W., Koj J., Kudłacz K., Mróz M., Stelmaszewska N., 2023, *Polityka podatkowa polskich miast*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. https://doi.org/10.51733/opm.2023.07



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN: 978–83–67231–30–5

Autorzy raportu:
Łukasz Sykała https://orcid.org/0000-0002-0901-3639
Wojciech Jarczewski https://orcid.org/0000-0001-5833-6162
Marta Dawid https://orcid.org/0000-0001-8367-9650
Wojciech Dawid https://orcid.org/0000-0003-2812-3822
Jacek Koj https://orcid.org/0000-0001-7171-9336
Katarzyna Kudłacz https://orcid.org/0000-0003-4392-8952
Maciej Mróz https://orcid.org/0000-0003-0666-4521
Natalia Stelmaszewska https://orcid.org/0000-0003-4191-7176

Koordynator badań: **Łukasz Sykała**

Redakcja cyklu *Zarządzanie i finanse publiczne*: **Borys Martela**

Recenzja: **dr Julita Łakomska**

Graficzne opracowanie rycin: **Karolina Piech, Agnieszka Gajda**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Michał Kabziński**, Agencja Wydawnicza PAJ-Press SC

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023



Wszystkie mapy dostępne są w wersji interaktywnej na geoportalu Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR.

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.



SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE / 4

Raport w punktach / 6

Kluczowe wnioski / 8

Najważniejsze rekomendacje / 9

1. PRZEPISY PRAWNE DOTYCZĄCE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI / 10

2. ZNACZENIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI DLA BUDŻETU GMINY / 12

2.1. Dochody z podatku od nieruchomości w budżetach miast / 17

3. WYMIARY AKTYWNEJ POLITYKI PODATKOWEJ MIAST / 23

3.1. Wysokość stawek podatkowych / 23

3.2. Różnicowanie stawek podatkowych / 26

3.3. Zwolnienia podatkowe / 37

ANEKS METODYCZY / 42

LITERATURA / 43

SPIS RYCIN I TABEL / 44

WPROWADZENIE

Podatek od nieruchomości stanowi jedno z najważniejszych, obok udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, źródeł dochodów własnych gmin. Należy jednak podkreślić, że samorządy gmin nie dysponują prawem do stanowienia przepisów prawnych dotyczących podatków dochodowych, a do ich budżetów trafia tylko część dochodów z tego tytułu pochodzących od ich mieszkańców (w przypadku PIT udział ten wynosił w 2020 r. 38,16%). Nie mają zatem wpływu na wysokość wskaźników procentowych udziałów ani na konstrukcję podatków dochodowych (w tym na stawki i zwolnienia), które są uregulowane ustawowo. Samorządy są więc w tym zakresie całkowicie zależne od polityki podatkowej państwa (Pest 2015). Należy jednak pamiętać, że choć zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami udziały w podatku dochodowym są zaliczane do dochodów własnych, to nie spełniają one definicji tych dochodów ze względu na brak władztwa podatkowego samorządów w tym zakresie. Występuje ono jednak (w ograniczonym ustawowo zakresie) w przypadku kategoryzowanego jako lokalny podatku od nieruchomości – stąd wynika znaczenie tej grupy danin publicznych. W przypadku podatku od nieruchomości władztwo podatkowe przejawia się w możliwości obniżania i różnicowania stawek podatkowych oraz wprowadzania własnych zwolnień przedmiotowych. Podatki lokalne, w tym zwłaszcza podatek od nieruchomości, to zatem istotny element samorządności. Dzięki nim władze gminne mogą bowiem oddziaływać na rozwój źródeł dochodów własnych i kształtowanie ich wysokości (Felis, Otczyk 2021).

Zestawy przesłanek, którymi miasta kierują się, kształtując swoją politykę podatkową, są zróżnicowane. Najistotniejsze są cele fiskalne, czyli dążenie do utrzymania ściągalności podatków i równoważenia budżetu. Inną ważną pobudką jest chęć stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego poprzez przyciąganie na teren gminy przedsiębiorców lub powstrzymanie ich odpływu, z czym wiąże się zjawisko konkurencji podatkowej między jednostkami samorządu terytorialnego. Warto także wspomnieć o motywacji związanej z dążeniem do utrzymania lub zwiększenia kapitału politycznego, czyli zaspokojenia przez władze samorządowe oczekiwań mieszkańców i przedsiębiorców w danej gminie (Łukomska, Swianiewicz 2015).

Celem niniejszego raportu jest rozpoznanie oraz scharakteryzowanie mechanizmów kształtowania i prowadzenia lokalnej polityki podatkowej przez polskie miasta w zakresie podatku od nieruchomości. Przedmiotem badania były stawki tego podatku uchwalone dla 2020 r., w przypadku dochodów podatkowych oparto się natomiast na danych z lat 2010–2020. W analizie zwolnień podatkowych także wykorzystano dane z 2020 roku, choć warto zwrócić uwagę, że na ich wprowadzenie mogły mieć wpływ uwarunkowania pandemiczne, które np. motywowały samorządy do rekompensowania negatywnych skutków obostrzeń sanitarnych dla przedsiębiorców. Chociaż mamy świadomość tych szczególnych okoliczności, to jednak przyjęcie takiego zakresu czasowego było konieczne dla zachowania spójności z pozostałymi opracowaniami publikowanymi przez OPM IRMiR w ramach cyklu *Zarządzanie i finanse publiczne*. Na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych gminy zostały zobligowane do prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości oraz sprawozdawczości podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego. Informacje w tym zakresie są gromadzone przez Ministerstwo Finansów i publikowane w formie bazy danych (wraz z analizami) na portalu podatki.gov.pl (*SP-1 bazy danych i opracowania*). Stała się ona głównym źródłem informacji potrzebnych do naszych analiz. Zawiera dane o wysokości stawek uchwalonych przez gminy dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania i ich różnicowaniu oraz wielkości

podstawy opodatkowania (z uwzględnieniem podstawy zwolnionej z naliczania podatku). Szczególną uwagę zwrócono na stosowanie przez miasta instrumentów aktywnej polityki podatkowej, takich jak obniżanie i różnicowanie stawek podatkowych, oraz stosowanie zwolnień podatkowych.

Badanie przeprowadzono dla wszystkich miast liczących w 2020 r. co najmniej 5 tys. mieszkańców[1]. Niemniej, mając na uwadze, iż dane z zakresu finansów publicznych są gromadzone i udostępniane na poziomie całych gmin, pisząc w raporcie o miastach, mieliśmy na myśli wszystkie gminy miejskie (z populacją co najmniej 5 tys. ludności) i gminy miejsko-wiejskie, których siedzibą jest miasto zamieszkiwane przez minimum 5 tys. osób. Analizy wskaźnikowe realizowano dla pełnej zbiorowości badanych miast i dla poszczególnych ich typów. Przede wszystkim uwzględniono podział ośrodków miejskich ze względu na ich wielkość mierzoną liczbą mieszkańców – wyróżniając miasta: duże (powyżej 100 tys.), średnie (od 20 do 50 tys.) i małe (od 5 do 20 tys.). Raport, który przedstawiamy, rozpoczyna się od prezentacji kluczowych wniosków z badań oraz najważniejszych rekomendacji dla szczebla centralnego i lokalnego. Następnie omówiliśmy najważniejsze przepisy prawne regulujące funkcjonowanie podatku od nieruchomości i nakreśliliśmy jego znaczenie w strukturze dochodów własnych samorządów gmin. Najobszerniejszą część, w której zawarliśmy właściwą analizę polityki fiskalnej miast, podzieliliśmy na trzy sekcje: pierwsza dotyczy ustalania wysokości stawek podatku od nieruchomości, druga – ich różnicowania w zależności od przedmiotu opodatkowania, a ostatnia – stosowania zwolnień podatkowych.

Zapraszamy do lektury!

Autorzy

1 Stan na 31.12.2020 r.

Raport w punktach

- Podatek od nieruchomości stanowi drugie pod względem wielkości (po udziale w podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT) źródło dochodów własnych gmin.
- W latach 2010–2020 dochody gmin z tytułu opodatkowania nieruchomości wzrosły o 60,1% w ujęciu nominalnym, jednak ich udział w dochodach własnych zmalał z 22,7 do 19,9%, co wynika ze słabszej dynamiki wzrostu niż w przypadku udziału w podatku PIT.
- Dynamika wzrostu maksymalnych wartości stawek podatku od nieruchomości w latach 2010–2020 była niższa od wielu wskaźników makroekonomicznych – w tym np. wartości produktu krajowego brutto (60,8%), przeciętnego wynagrodzenia brutto (60,8%), przeciętnej emerytury brutto (45,0%) czy płacy minimalnej (97,4%).
- Średniorocznie w latach 2010–2020 podatek od nieruchomości stanowił nieco ponad 20,0% dochodów własnych miast powyżej 5 tys. mieszkańców, przy czym największe znaczenie miał w miastach małych (do 20 tys. mieszkańców), w których średnioroczny udział wyniósł 28,6%, a najmniejsze w miastach dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców), gdzie stanowił 17% dochodów własnych.
- W strukturze dochodów gmin z podatku od nieruchomości największy udział w 2020 r. miały dochody z opodatkowania budynków (47,8%), spośród których najwyższe wpływy przynosiło opodatkowanie budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (39,4% całkowitych dochodów gmin z podatku od nieruchomości).
- W 2020 r. łączne wpływy z opodatkowania gruntów, budynków i budowli służących działalności gospodarczej stanowiły 83,9% ogółu dochodów z podatku od nieruchomości, zatem dochody z podatku od nieruchomości w Polsce pochodzą przede wszystkim od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.
- Najwyższymi średniorocznymi wartościami wpływów z podatku od nieruchomości per capita w latach 2010–2020 odznaczały się miasta duże (635,6 zł), a następnie miasta średnie (556,2 zł) i miasta małe (530,1 zł), podczas gdy średnia dla ogółu badanych miast wyniosła 583,7 zł.
- Wspólną cechą ośrodków miejskich o największych wpływach z podatku od nieruchomości per capita (700,0 zł i więcej) jest ich wyraźnie przemysłowy bądź turystyczny charakter (oraz najczęściej wysoki poziom i dynamika rozwoju gospodarczego).
- Najniższe wartości dochodów z podatku od nieruchomości per capita (poniżej 400 zł) charakterystyczne są dla miast o peryferyjnym położeniu (w skali kraju lub poszczególnych regionów), w szczególności dla miast makroregionu Polski Wschodniej i ośrodków miejskich zlokalizowanych wzdłuż granic województw, co wiąże się z obniżaniem stawek podatkowych przez władze lokalne w odpowiedzi na oczekiwania społeczności lokalnej oraz w wyniku oceny tych władz dotyczącej zdolności mieszkańców do zapłaty podatku w mniej zamożnych miastach.
- Wśród ośrodków o najniższych dochodach z podatku od nieruchomości per capita znajdują się niektóre miasta położone w strefie podmiejskiej największych polskich metropolii, a zatem dynamiczny rozwój zabudowy mieszkaniowej nie przekłada się na wysokie wpływy z tego podatku, gdyż opodatkowanie budynków mieszkalnych i pozostałych gruntów (w tym mieszkaniowych) stanowi niewielki ułamek w ogólnej strukturze dochodów z podatku od nieruchomości.
- Miasta małe znacznie częściej obniżają stawki podatkowe (względem ich wartości maksymalnej), natomiast miasta duże częściej uchwalają stawki podatkowe w wysokości ich górnej granicy – a jeśli już obniżają stawki podatkowe, robią to w mniejszej skali niż miasta średnie i miasta małe.
- Pod względem przedmiotów opodatkowania mechanizm różnicowania wysokości stawek podatku od nieruchomości najczęściej stosowano dla kategorii pozostałych budynków (36,8%

ogółu miast), a także budowli (19,4%) i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (18,2%).

- Najczęściej stawki różnicowano ze względu na rodzaj (przedmiot) prowadzonej działalności gospodarczej, stosując przy tym dwa różne podejścia – tj. wprowadzenie wyższej lub niższej od obowiązującej pozostałych podatników stawki podatku dla danego typu działalności gospodarczej.
- Inną przesłanką stosowaną przez badane miasta przy różnicowaniu stawek podatku od nieruchomości dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest ich lokalizacja. W tym przypadku można mówić o terytorializacji stawek podatkowych na obszarze gminy.
- Skala stosowanych zwolnień podatkowych (przez pryzmat podstawy opodatkowania) w rozpatrywanych ośrodkach miejskich jest generalnie mała, jednak obok miast stosujących niewielkie zwolnienia podatkowe (rzędu kilku procent) możemy także wskazać te dokonujące ich w dość dużej skali (nawet w pełni zwalniające dany przedmiot opodatkowania z podatku od nieruchomości).

Kluczowe wnioski

1) Mimo nieprzerwanego wzrostu wpływów z podatku od nieruchomości w latach 2010–2020 w wartościach bezwzględnych, ich udział w całkowitej puli dochodów własnych gmin od roku 2013 systematycznie malał. Wynika to z jednej strony ze względnej stabilności stawek opodatkowania nieruchomości w rozpatrywanym okresie, a z drugiej, z dynamicznego wzrostu dochodów z tytułu udziału w podatku PIT (odzwierciedlającego bardzo dobrą kondycję i tempo rozwoju polskiej gospodarki w analizowanym dziesięcioleciu). Obecnie przy waloryzacji stawek maksymalnych wykorzystuje się wskaźnik inflacji lub deflacji, co warunkują przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przy obowiązujących regulacjach nie jest zatem możliwe, aby tempo podnoszenia stawek podatku od nieruchomości odpowiadało dynamice wzrostu polskiej gospodarki, co w przypadku wielu gmin skutkuje osłabieniem ich możliwości finansowych wobec stale rosnących kosztów wykonywania zadań własnych.

2) Dochody z podatku od nieruchomości w Polsce pochodzą przede wszystkim od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, co przekłada się na silne zróżnicowanie polskich miast pod względem wielkości tych wpływów i ich udziału w dochodach własnych. Najwyższymi wartościami obu wskaźników charakteryzują się miasta o wysokiej koncentracji działalności gospodarczych – do których prowadzenia niezbędne jest wykorzystanie obszernych nieruchomości gruntowych, budynkowych lub lokalowych – przede wszystkim te, będące miejscami lokalizacji dużych zakładów przemysłowych (zwłaszcza z sektora górniczego i energetycznego) oraz dynamicznie rozwijających się stref inwestycyjnych. Wysokie wpływy z opodatkowania nieruchomości osiągają również ośrodki o wyspecjalizowanych funkcjach turystycznych. W odmiennej sytuacji znajdują się miasta, w których dynamicznie rozwija się głównie funkcja mieszkaniowa, gdyż ze względu na strukturę stawek podatku od nieruchomości opodatkowanie gruntów i budynków mieszkalnych nie jest istotnym źródłem dochodów miejskich budżetów. Może się to przyczyniać do osłabienia kondycji budżetowej niektórych ośrodków, np. tych położonych w strefach intensywnej suburbanizacji, zmuszonych ponosić koszty rozbudowy infrastruktury. Wydatki na ten cel nie zawsze są bowiem równoważone przez wzrost dochodów z tytułu udziału w podatku PIT wynikający z napływu nowych mieszkańców. W najgorszym położeniu są natomiast miasta o peryferyjnej lokalizacji (w makroregionie Polski Wschodniej oraz wzdłuż granic województw), która wiąże się z relatywnie niską atrakcyjnością dla potencjalnych inwestorów.

3) W zakresie aktywnej polityki fiskalnej największe znaczenie w polskich miastach ma różnicowanie stawek podatkowych i stosowanie zwolnień podatkowych. Oba instrumenty mogą zachęcać do lokalizacji określonych działalności gospodarczych bądź stymulować pożądane z punktu widzenia rozwoju danego miasta zachowania podatników. Na szczególne podkreślenie zasługuje mechanizm terytorializacji stawek podatkowych (ich różnicowania ze względu na lokalizację na obszarze gminy). Nie jest on stosowany zbyt często, co może wynikać z konieczności przeprowadzania szczegółowych analiz przestrzennych dotyczących dysproporcji rozwojowych i obszarów problemowych na terenie gminy, które są utrudnione przez niedobór odpowiednich danych. Mechanizm terytorializacji z jednej strony może służyć przeciwdziałaniu degradacji i wsparciu rozwoju gospodarczego danych obszarów miasta, a z drugiej – lokalnej redystrybucji dochodu na terenie miasta. Mimo że stosowanie instrumentów aktywnej polityki fiskalnej przekłada się na niższe dochody miast z tytułu podatku od nieruchomości (powstawanie tzw. utraconych wpływów), to wynikające z niego straty finansowe nie muszą być zjawiskiem niekorzystnym. Mogą one być z nawiązką rekompensowane przez pojawienie się w gminie nowych impulsów rozwojowych, takich jak nowe działalności gospodarcze czy nowe miejsca pracy – jednak w polskich warunkach dzieje się tak bardzo rzadko.

Najważniejsze rekomendacje

Dla szczebla centralnego (minister właściwy do spraw finansów publicznych) rekomendujemy: odejście od waloryzacji opartej na dotychczas wykorzystywanym wskaźniku cen towarów i usług. W zamian proponujemy – w nawiązaniu do jednej z opracowanych wcześniej koncepcji (Swianiewicz, Neneman, Łukomska 2013) – powiązanie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości z poziomem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w regionie, w którym położona jest dana gmina. Na wysokość stawek miałaby wpływ także funkcja gospodarcza i administracyjna gminy, tj. status stolicy województwa czy silnie rozwinięta funkcja turystyczna. Istotne byłoby przy tym włączenie do mechanizmu waloryzacji także stawek podatku od budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W zakresie podatku od budynków mieszkalnych zasadne wydaje się zróżnicowanie stawek podatkowych dla budynków jedno- i wielorodzinnych (wyższa stawka dla budynków jednorodzinnych), aby zrekompensować większe jednostkowe koszty rozbudowy infrastruktury dla budownictwa mieszkaniowego o niższej intensywności. Innym rozwiązaniem, naszym zdaniem wartym rozważenia, jest wprowadzenie wyższej stawki podatku od lokali mieszkaniowych (czyli części budynków mieszkalnych) przekraczających określony próg powierzchni użytkowej (gdyż mieszkania te nabywane są często jako dobra inwestycyjne o bardzo wysokiej wartości), a także dla drugich domów.

Dla szczebla lokalnego (samorządy miast) rekomendujemy: przemyślane i selektywne stosowanie instrumentów aktywnej polityki fiskalnej, w tym terytorializacji stawek podatkowych, aby służyły one rozwiązywaniu konkretnych, istotnych dla gminy problemów rozwojowych. Wyzwaniami tymi mogą być w wymiarze ekonomicznym np. niedobór miejsc pracy lub monofunkcyjność lokalnej gospodarki, a w wymiarze przestrzennym – istnienie dysproporcji rozwojowych na obszarze gminy. Wskazane jest ponadto, aby założenia aktywnej polityki fiskalnej służące wspieraniu określonych rodzajów działalności gospodarczej wpisywały się w cele zawarte w dokumentach strategicznych gminy lub innych koncepcjach rozwojowych, takich jak np. Regionalne Inteligentne Specjalizacje. Jednostki samorządu terytorialnego powinny również traktować politykę fiskalną nie jako jedyny instrument stymulowania rozwoju gospodarczego poprzez przyciąganie inwestorów, lecz jako jeden z wielu składników kompleksowej polityki proinwestycyjnej.

1. PRZEPISY PRAWNE DOTYCZĄCE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

Funkcjonowanie podatku od nieruchomości określa *Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*. Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają: grunty, budynki (lub ich części) oraz budowle[2] (lub ich części) związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 2 ust. 1). Co do zasady podatek od nieruchomości nie obejmuje gruntów rolnych oraz lasów (opodatkowanych odpowiednio podatkiem rolnym i podatkiem leśnym) – z wyłączeniem tych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 2 ust. 2). Równocześnie ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wskazuje także inne kategorie nieruchomości wyłączone z podatku od nieruchomości. Są to: nieruchomości będące własnością państw obcych i organizacji międzynarodowych przeznaczone na siedziby misji dyplomatycznych (na zasadzie wzajemności), grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi (z wyjątkiem gruntów pod wodami jezior bądź zbiorników sztucznych), grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi, nieruchomości (lub ich części) zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, grunty zajęte pod pasy dróg publicznych oraz nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa wchodzące w skład Krajowego Zasobu Nieruchomości (art. 2 ust. 3–4). Podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne (w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej), będące właścicielami bądź samoistnymi posiadaczami nieruchomości i obiektów budowlanych, jak również użytkownikami wieczystymi gruntów (art. 3 ust. 1).

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych w ramach poszczególnych podstawowych przedmiotów opodatkowania wskazuje szczegółowe kategorie gruntów oraz budynków podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości wraz z właściwymi dlań stawkami podatkowymi. W przypadku gruntów są to: grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (bez względu na sposób ich zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków), grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych oraz grunty pozostałe (w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego realizowanej przez organizacje pożytku publicznego). Do gruntów pozostałych zaliczane są także m.in. grunty zajmowane przez budownictwo mieszkaniowe. Równocześnie na mocy *Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* do systemu podatku od nieruchomości wprowadzono nowy przedmiot opodatkowania – grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji i położone na terenach, gdzie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową lub mieszaną. W przypadku takich gruntów podatek naliczany jest po czterech latach od wejścia w życie planu miejscowego, jeżeli w tym czasie nie zakończono budowy (zgodnie z przepisami prawa budowlanego). Przed upływem okresu czteroletniego grunty te są opodatkowane na takich samych zasadach, jak grunty położone poza obszarem rewitalizacji. Jeżeli w momencie upłynięcia wspominanego terminu zabudowa tej nieruchomości będzie zakończona, to stawka podatku nie zmieni się. Jeśli natomiast ukończenie zabudowy nastąpi później, to od momentu przekroczenia

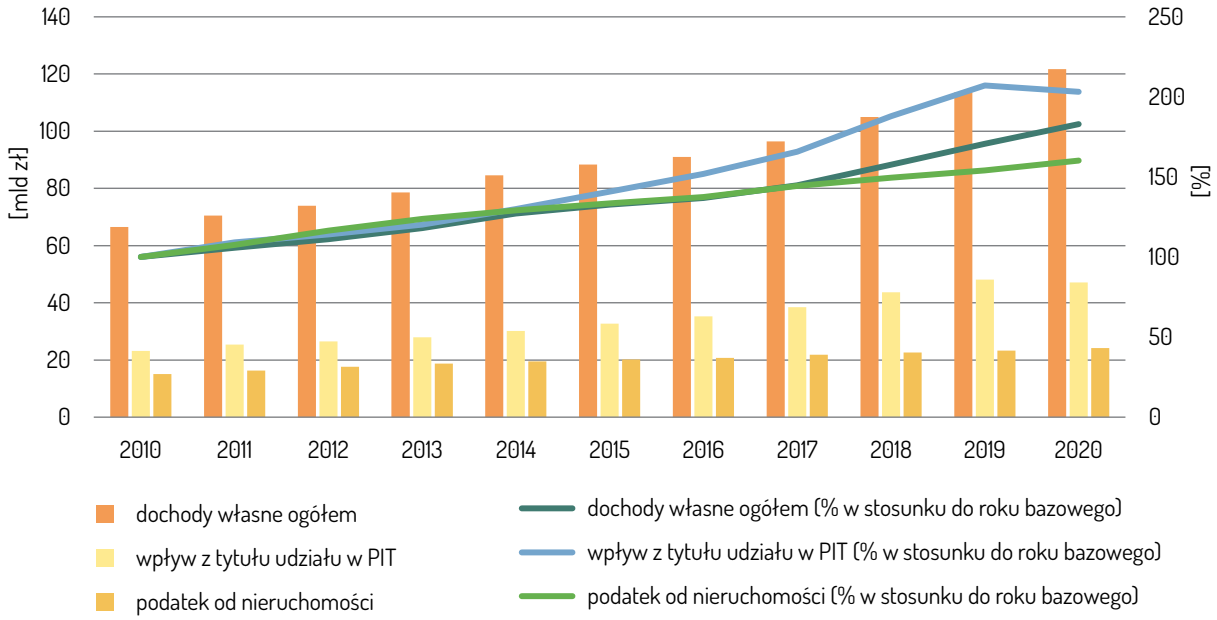
2 Według ustawy o podatkach i opłatach lokalnych budowla to „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem".

wyznaczonej granicy czterech lat naliczana będzie wyższa stawka. Po zakończeniu procesu budowlanego zostanie ona przywrócona do wysokości właściwej dla analogicznych gruntów znajdujących się poza obszarem rewitalizacji. W odniesieniu do budynków wyróżnione zostały osobne stawki podatkowe dla: budynków mieszkalnych, budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i budynków mieszkalnych (bądź ich części) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych (zajętych przez podmioty udzielające takich świadczeń), budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowalnym materiałem siewnym oraz budynków pozostałych (w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego – art. 5 ust. 1). Podstawą opodatkowania gruntów jest ich powierzchnia wyrażona w m^2 lub ha (tylko dla gruntów pod wodami). W przypadku budynków podstawę opodatkowania stanowi ich powierzchnia użytkowa (w m^2). Natomiast w odniesieniu do budowli jest to ich wartość (art. 4 ust. 1).

Maksymalna wysokość stawek podatku od nieruchomości podlega corocznej zmianie (aktualizacji). Górne granice stawek dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania w danym roku podatkowym są ustalane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz publikowane w formie obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". Choć zasady funkcjonowania podatku od nieruchomości zostały odgórnie ustalone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, to w jej ramach gminy uzyskały pewien margines swobody w zakresie kształtowania i prowadzenia lokalnej polityki podatkowej. W szczególności rada gminy posiada ustawowe upoważnienie do obniżania stawek podatku względem maksymalnej wysokości, ich różnicowania w poszczególnych przedmiotach opodatkowania oraz przyjmowania zwolnień przedmiotowych z podatku od nieruchomości. Ponadto, na mocy ordynacji podatkowej, organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) może odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć jego zapłatę na raty, a także umorzyć zaległości podatkowe, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. **Stosowanie powyższych instrumentów można uznać za przejaw aktywnej polityki fiskalnej**.

2. ZNACZENIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI DLA BUDŻETU GMINY

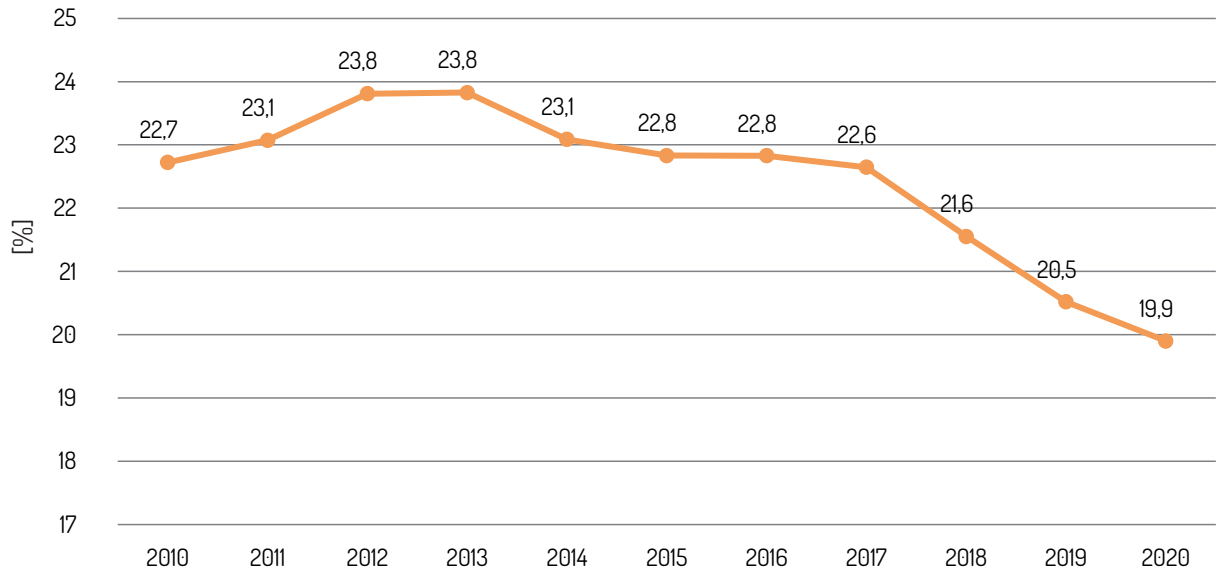
Podatek od nieruchomości – ze względu na wielkość wpływów generowanych do budżetu gminy – jest najważniejszym podatkiem lokalnym i drugim pod względem wysokości źródłem dochodów własnych (po udziale w podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT). W 2020 r. dochody ogółu polskich gmin z podatku od nieruchomości wyniosły 24,2 mld zł – co stanowiło 19,9% ich całkowitych dochodów własnych. W latach 2010–2020 dochody gmin z tytułu opodatkowania nieruchomości wzrosły o 60,1% (z 15,1 mld zł). Tym samym ich dynamika była niższa niż tempo wzrostu dochodów własnych ogółem (82,9%) i dochodów z tytułu udziału w podatku PIT (103,1% – patrz: Ryc. 1). W rezultacie nastąpił spadek udziału podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin – z 22,7% w 2010 r. do wspomnianych wyżej 19,9% w 2020 r. (Ryc. 2). W tym samym czasie udział wpływów z podatku PIT w dochodach własnych wzrósł z poziomu 34,9% do 38,7%. **W związku z powyższym mamy do czynienia z systematycznie postępującym relatywnym zmniejszaniem się znaczenia podatku od nieruchomości w dochodach budżetowych polskich gmin**. Wśród możliwych wyjaśnień tego zjawiska należy wskazać na względną stabilność stawek podatku od nieruchomości (Tab. 1).



Ryc. 1. Wielkość (mld zł) i dynamika (%) dochodów budżetowych gmin w latach 2010–2020
Źródło: opracowanie własne nad podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Maksymalna wysokość stawek podatku od nieruchomości określana jest corocznie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w drodze obwieszczenia publikowanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". Na przestrzeni badanego dziesięciolecia (2010–2020) górne wysokości stawki podatku od nieruchomości – niemalże we wszystkich przedmiotach opodat-

kowania – podlegały wzrostowi. Największy wzrost (ponad 20%) odnotowano w przypadku kategorii pozostałych gruntów (28,2%). Na tle pozostałych przedmiotów opodatkowania możemy także mówić o relatywnie istotnym wzroście stawek obowiązujących dla budynków mieszkalnych (24,6%) oraz gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (23,4%). Niemniej, biorąc pod uwagę dynamikę wskaźników makroekonomicznych w analizowanym okresie, w każdym z przedmiotów opodatkowania podniesienia stawek podatkowych należy określić jako nieznaczne. Należy również odnotować, że w przypadku budowli maksymalna stawka ich opodatkowania (wyrażona jako procent wartości) nie uległa żadnym zmianom i cały czas kształtuje się na poziomie 2%. Zgodnie z postanowieniami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, górne granice stawek podatkowych są corocznie zmieniane i przeliczane na nowy rok podatkowy z uwzględnieniem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w pierwszym półroczu roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. W związku z tym na uwagę zasługuje sytuacja z lat 2016–2017, kiedy to żadna z górnych granic stawek kwotowych podatku od nieruchomości nie wzrosła. Co więcej, w roku 2016, w porównaniu do roku 2015, stawki ustawowe uległy obniżeniu o 1,2%.



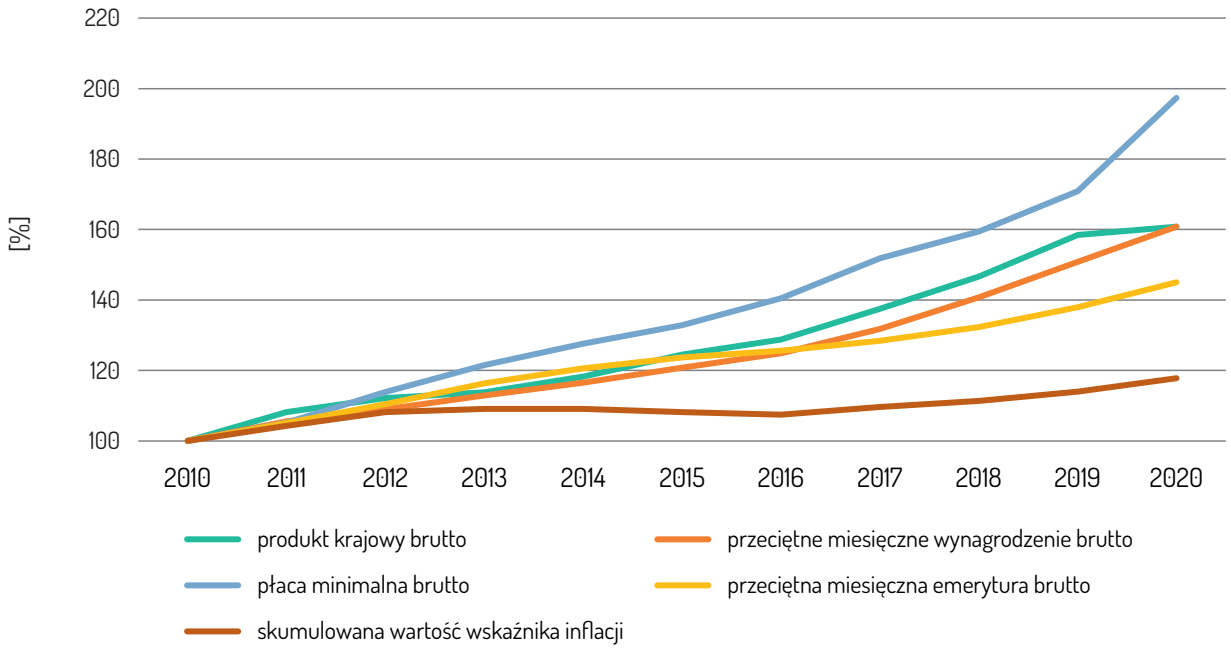
Ryc. 2. Zmiana udziału wpływów z podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Tab. 1. Górne granice stawek podatku od nieruchomości obowiązujące w latach 2010–2020

Przedmiot opodatkowania	Stawki podatku od nieruchomości w latach 2010–2020 (w zł)										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	0,77	0,80	0,84	0,88	0,89	0,90	0,89	0,89	0,91	0,93	**0,95**
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	4,04	4,15	4,33	4,51	4,56	4,58	4,58	4,54	4,63	4,71	**4,80**
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	0,39	0,41	0,43	0,45	0,46	0,47	0,47	0,47	0,48	0,49	**0,50**
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	–	–	–	–	–	–	–	2,98	3,04	3,09	**3,15**
Budynki mieszkalne	0,65	0,67	0,70	0,73	0,74	0,75	0,75	0,75	0,77	0,79	**0,81**
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	20,51	21,05	21,94	22,82	23,03	23,13	22,86	22,66	23,10	23,47	**23,90**
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	9,57	9,82	10,24	10,65	10,75	10,80	10,68	10,59	10,80	10,98	**11,18**
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	4,16	4,27	4,45	4,63	4,68	4,70	4,65	4,61	4,70	4,78	**4,87**
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	6,88	7,06	7,36	7,66	7,73	7,77	7,68	7,62	7,77	7,90	**8,05**

Uwaga: w przypadku gruntów podstawą opodatkowania jest powierzchnia w m2 (wyjątkiem są grunty pod wodami – w ha), a w przypadku budynków – powierzchnia użytkowa w m^2.
Źródło: zestawienie własne na podstawie wykazu stawek podatkowych obowiązujących w latach 2010–2020

Dynamika wzrostu maksymalnych wartości stawek podatku od nieruchomości w latach 2010–2020, której odpowiada stopa inflacji, była wyraźnie niższa niż wielu wskaźników makroekonomicznych – w tym np. przeciętnej emerytury brutto (45,0%), przeciętnego wynagrodzenia brutto (60,8%), wartości produktu krajowego brutto (60,8%), czy płacy minimalnej (97,4% – patrz: Ryc. 3).



Ryc. 3. Dynamika zmian wybranych wskaźników makroekonomicznych w latach 2010–2020
Źródło: opracowanie własne nad podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W strukturze dochodów gmin z podatku od nieruchomości największy udział posiadają wpływy z opodatkowania budynków (47,8%). Jest to szczególnie ważna kategoria dochodów dla miast na prawach powiatu i pozostałych gmin miejskich, gdzie wpływy z tego tytułu stanowią ponad połowę całkowitych dochodów z podatku od nieruchomości (Tab. 2). Największą rolę w tym zakresie odgrywa opodatkowanie budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – co w głównej mierze wynika z relatywnie wysokiej stawki podatkowej dla tego typu obiektów (23,90 zł od m^2 w 2020 r.). Choć powierzchnia użytkowa budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w 2020 r. stanowiła nieco ponad 25% ogólnej powierzchni opodatkowanych budynków, to dochody z tego tytułu odpowiadały za 82,4% dochodów z opodatkowania budynków i 39,4% całkowitych dochodów gmin z podatku od nieruchomości. Dla porównania, budynki mieszkalne (obejmujące blisko ⅔ opodatkowanej powierzchni użytkowej budynków) generowały jedynie 6,9% dochodów z opodatkowania budynków i 3,3% ogólnych dochodów gmin z podatku od nieruchomości. Następnym – według istotności – źródłem dochodów z podatku od nieruchomości są wpływy z opodatkowania budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (34,2%). Wreszcie 18,0% całkowitych dochodów z podatku od nieruchomości pochodzi z opodatkowania gruntów. W tym zakresie – odwrotnie niż w przypadku budynków – opodatkowanie gruntów ma większe znaczenie dla gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich. Co istotne, także w tej kategorii podatku od nieruchomości największe wpływy generuje opodatkowanie gruntów służących prowadzeniu działalności gospodarczej (10,3%). Tym samym dochody z podatku od nieruchomości w Polsce pochodzą przede wszystkim od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W 2020 r. łączne wpływy z opodatkowania gruntów, budynków i budowli służących działalności gospodarczej stanowiły 83,9% ogółu dochodów z podatku od nieruchomości (w miastach na prawach powiatu i innych gminach miejskich odpowiednio: 87,6% i 84,3%).

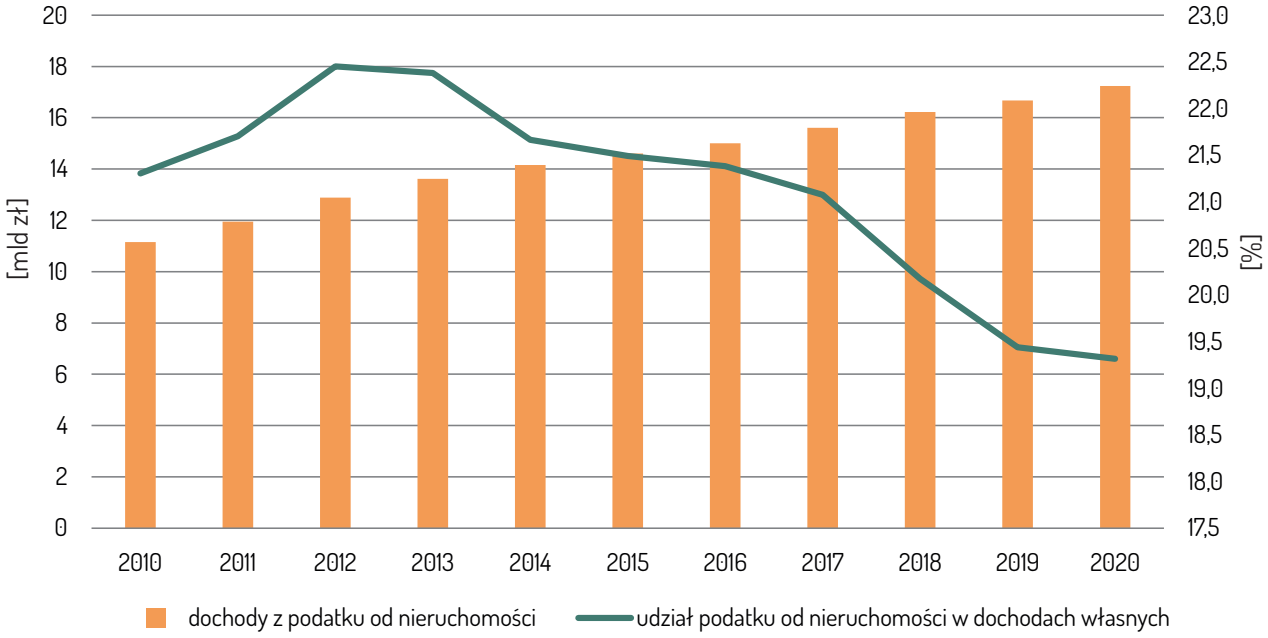
Tab. 2. Struktura wpływów z podatku od nieruchomości w Polsce w 2020 r. według typów gmin

Przedmiot opodatkowania	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy miejskie	Miasta na prawach powiatu	Gminy ogółem
Grunty, w tym:	**24,0%**	**21,3%**	**17,0%**	**12,8%**	**18,0%**
grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	13,0%	12,1%	9,9%	7,9%	10,3%
grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	11,0%	9,2%	7,1%	4,9%	7,7%
grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Budynki, w tym:	**36,7%**	**45,0%**	**54,5%**	**53,4%**	**47,8%**
budynki mieszkalne	3,7%	3,2%	3,2%	3,1%	3,3%
budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	27,5%	36,0%	45,8%	45,9%	39,4%
budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	0,2%	0,3%	0,6%	0,5%	0,4%
budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	5,3%	5,4%	4,8%	3,9%	4,7%
Budowle	**39,3%**	**33,7%**	**28,6%**	**33,8%**	**34,2%**

Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

2.1. Dochody z podatku od nieruchomości w budżetach miast

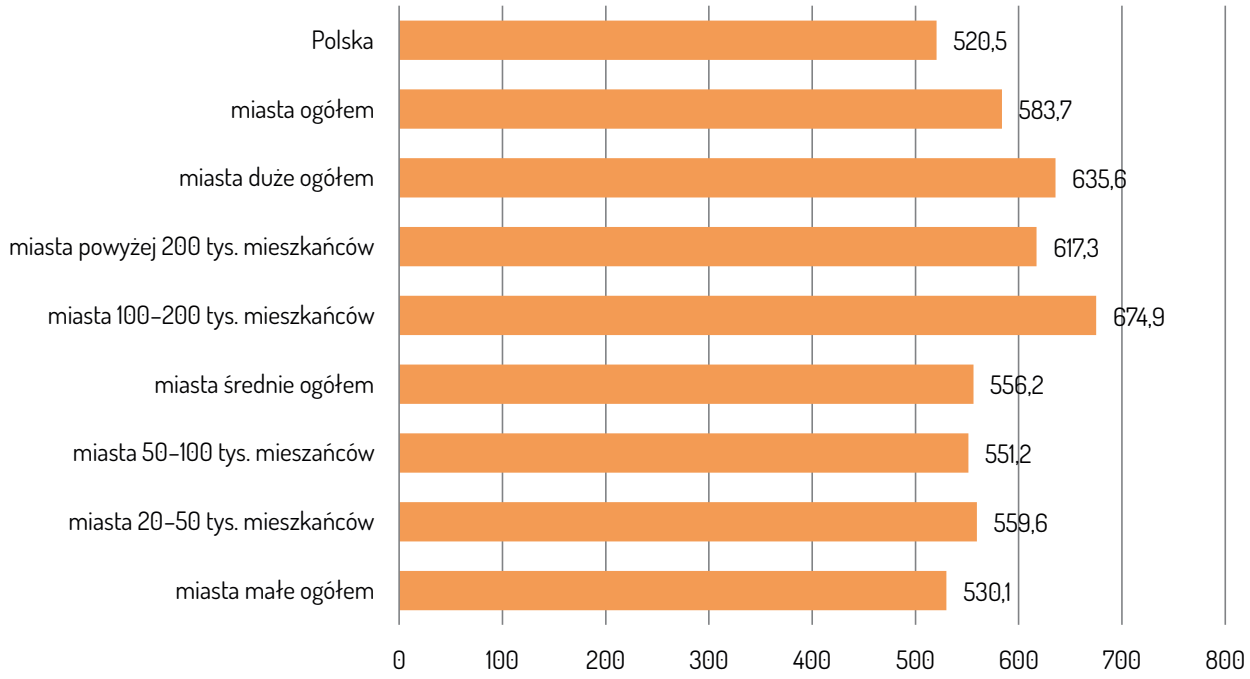
W przypadku badanych 582 ośrodków miejskich odnotowujemy te same tendencje w zakresie kształtowania się dochodów z podatku od nieruchomości, co dla ogółu gmin w Polsce. W latach 2010–2020 dochody z opodatkowania nieruchomości w miastach systematycznie rosły, niemniej ich udział w dochodach własnych zmalał (po okresie przejściowego wzrostu w latach 2010–2012 – patrz: Ryc. 4). Wiąże się to z wyższą dynamiką innych wpływów, w tym przede wszystkim z tytułu udziału w PIT. W 2020 r. wpływy z podatku od nieruchomości w miastach wyniosły 17,2 mld zł – co stanowiło 71,2% całkowitych wpływów z tego tytułu uzyskiwanych łączne przez wszystkie gminy w Polsce. Wielkość dochodów uzyskiwanych przez miasta z podatku od nieruchomości oraz ich znaczenie dla lokalnych budżetów dość wyraźnie różnicują się w skali poszczególnych ośrodków miejskich. Odzwierciedlają to uśrednione (dla lat 2010–2020) wartości wskaźników: dochodów z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na mieszkańca (per capita) oraz ich udziału w dochodach własnych.



Ryc. 4. Wielkość dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (mld zł) oraz ich udział w dochodach własnych (%) w badanych 582 ośrodkach miejskich w latach 2010–2020
Źródło: opracowanie własne nad podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

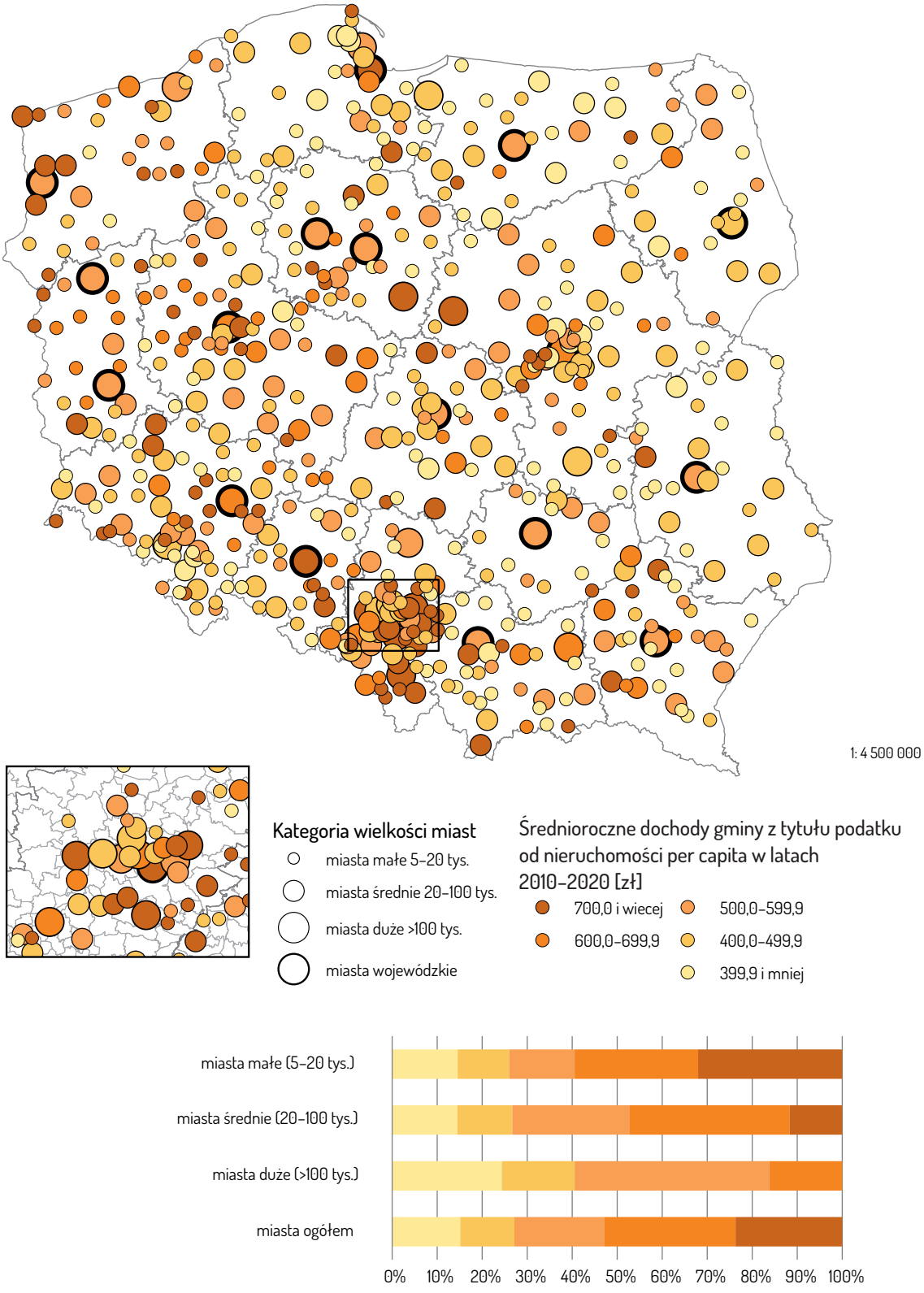
Średnioroczne dochody z podatku od nieruchomości per capita w latach 2010–2020 w badanych miastach wyniosły 583,7 zł, kształtując się tym samym powyżej średniej dla ogółu polskich gmin (520,5 zł). Jednocześnie wartość tego wskaźnika wyraźnie różnicuje się w zależności od poszczególnych typów wielkościowych miast (Ryc. 5). Generalnie najwyższymi wartościami wpływów z podatku od nieruchomości per capita odznaczają się miasta duże (635,6 zł), następnie miasta średnie (556,2 zł) i miasta małe (530,1 zł). Jednak warto odnotować, że zarówno w przypadku miast dużych, jak i miast średnich, wyższe wartości wskaźnika obserwujemy w mniejszych wielkościowo miastach (liczących odpowiednio od 100 do 200 tys. oraz od 20 do 50 tys. ludności). Pośród nich znajdujemy ośrodki miejskie o wyraźnie najwyższych wartościach wskaźnika w skali całego kraju (Ryc. 6). Wysokość średniorocznych dochodów z podatku od nieruchomości per capita w dużym stopniu uzależniona jest od pewnych specyficznych uwarunkowań lokalnych. Biorąc pod uwagę, że największe wpływy z podatku od nieruchomości generowane są przez podmioty gospodarcze, to wysokość dochodów

z tego tytułu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w największym stopniu skorelowana jest z lokalizacją dużych zakładów przemysłowych (zwłaszcza takich jak kopalnie czy elektrownie).



Ryc. 5. Średnioroczne dochody z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2010–2020 według poszczególnych typów wielkościowych miast
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W skali wszystkich rozpatrywanych miast największymi dochodami z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na mieszkańca (powyżej 2,0 tys. zł) wyraźnie wyróżniają się dwie gminy miejsko-wiejskie z siedzibami w małych miastach – Polkowice (2 690,1 zł) i Bogatynia (2 579,2 zł). W obu funkcjonują duże powierzchniowo zakłady przemysłowe (oddział KGHM Polska Miedź SA w gminie Polkowice oraz kopalnia i elektrownia węgla brunatnego Turów w gminie Bogatynia). Bardzo dużymi wpływami z opodatkowania nieruchomości per capita cechuje się także gmina miejsko-wiejska Połaniec w województwie świętokrzyskim (1 980,3 zł). W jej wypadku na wysokość wpływów z podatku od nieruchomości bez wątpienia przekłada się lokalizacja elektrowni węglowej Enea Połaniec. W następnych pięciu miastach (Płock, Błonie, Kórnik, Gogolin i Szklarska Poręba) wartość analizowanego wskaźnika kształtowała się na poziomie powyżej 1,5 tys. zł. W ich przypadku bardzo wysokie wpływy z podatku od nieruchomości także należy wiązać z koncentracją działalności gospodarczych – niemniej o zróżnicowanym charakterze. W Płocku i Gogolinie są to duże powierzchniowo zakłady przemysłowe (odpowiednio Rafineria Płock i Cementownia Górażdże). Gminy Błonie i Kórnik (położone w obszarach funkcjonalnych Warszawy i Poznania) są miejscami lokalizacji dynamicznie rozwijających się stref inwestycyjnych. Z kolei w przypadku Szklarskiej Poręby mamy do czynienia z koncentracją działalności gospodarczej w zakresie turystyki (oraz związanych z nią budynków i budowli).



Ryc. 6. Średnioroczne dochody z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego mieszkańca w badanych 582 miastach w latach 2010–2020 (zł)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Poza wymienionymi powyżej miastami, w gronie ośrodków miejskich o największych wpływach z podatku od nieruchomości per capita (700,0 zł i więcej) znalazło się jeszcze 80 innych miast – w tym 8 miast dużych (tj. Dąbrowa Górnicza, Włocławek, Gdańsk, Gliwice, Bielsko-Biała, Opole, Tychy i Katowice), 25 miast średnich oraz 47 miast małych. Wspólną cechą wszystkich tych ośrodków miejskich jest ich wyraźnie przemysłowy bądź turystyczny charakter (oraz najczęściej wysoki poziom i dynamika rozwoju gospodarczego).

Najniższe wartości dochodów z podatku od nieruchomości per capita (poniżej 400 zł) charakterystyczne są dla miast o peryferyjnym położeniu (w skali kraju lub poszczególnych regionów). Najczęściej obserwujemy je w odniesieniu do miast makroregionu Polski Wschodniej i ośrodków miejskich zlokalizowanych wzdłuż granic województw. Wyraźnie najniższe dochody z opodatkowania nieruchomości na mieszkańca (poniżej 200 zł) osiągnęły dwie gminy miejsko-wiejskiej z siedzibą w małych miastach – Tuchów w województwie małopolskim (133,7 zł) i Strzyżów w województwie podkarpackim (170,4 zł).

Tab. 3. Miasta o największych i najmniejszych wpływach z podatku od nieruchomości per capita – średnia z lat 2010–2020 (zł)

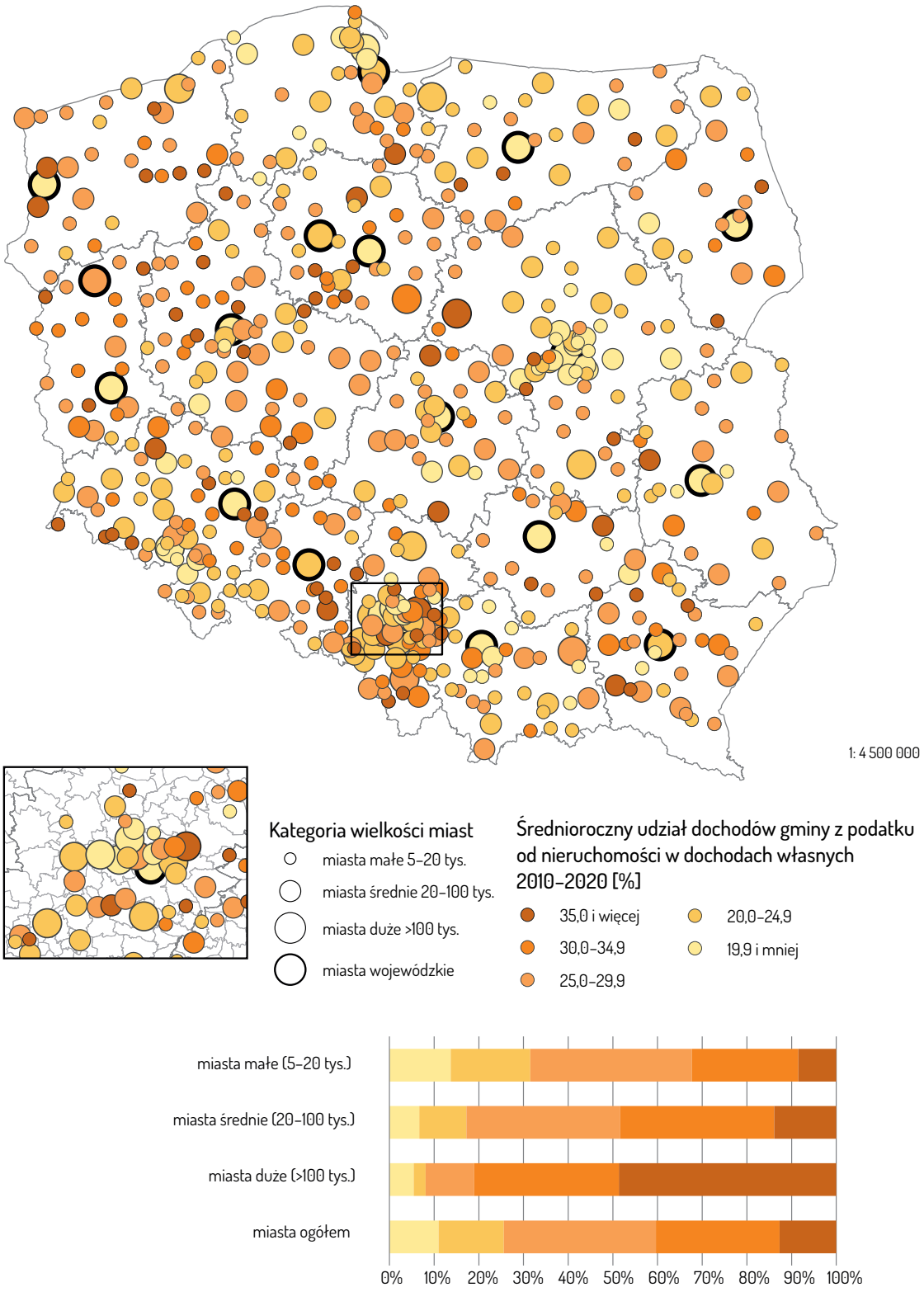
Miasta małe (średnio: 530,1 zł)		Miasta średnie (średnio: 556,2 zł)		Miasta duże (średnio: 635,6 zł)	
Miasta o największych dochodach z podatku od nieruchomości per capita (zł)					
Bogatynia	2 579,2	Polkowice	2 690,1	Płock	1 698,8
Połaniec	1 980,3	Łaziska Górne	1 288,4	Dąbrowa Górnicza	1 304,1
Błonie	1 562,8	Police	1 140,9	Włocławek	917,3
Kórnik	1 560,2	Puławy	1 109,0	Gdańsk	830,2
Gogolin	1 517,6	Świnoujście	1 094,7	Gliwice	825,4
Szklarska Poręba	1 503,3	Kędzierzyn-Koźle	1 074,0	Bielsko-Biała	792,8
Kozienice	1 498,9	Zakopane	944,3	Opole	776,1
Ożarów Mazowiecki	1 492,4	Głogów	930,6	Tychy	757,2
Międzyzdroje	1 488,8	Oświęcim	927,9	Katowice	721,5
Mszczonów	1 375,8	Kwidzyn	919,6	Poznań	695,8
Miasta o najmniejszych dochodach z podatku od nieruchomości per capita (zł)					
Stąporków	228,7	Ząbki	332,7	Ruda Śląska	528,9
Bełżyce	227,5	Giżycko	331,3	Lublin	527,3
Boguszów-Gorce	226,7	Wołomin	328,9	Zielona Góra	524,9
Debrzno	223,8	Zambrów	328,2	Kielce	511,9
Rudnik nad Sanem	223,4	Legionowo	328,1	Białystok	480,7
Kazimierza Wielka	222,3	Bartoszyce	317,7	Zabrze	477,3
Tłuszcz	209,6	Nowa Ruda	311,3	Wałbrzych	475,6
Sułkowice	204,2	Kętrzyn	300,2	Elbląg	471,0
Strzyżów	170,4	Bielawa	296,3	Radom	458,0
Tuchów	133,7	Wejherowo	293,6	Bytom	442,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Małe ośrodki miejskie cechują się największym zróżnicowaniem ze względu na kształtowanie się dochodów z opodatkowania nieruchomości per capita. W ich gronie występują zarówno maksymalne, jak i minimalne wartości omawianego wskaźnika. Warto również odnotować, że wśród ośrodków o najniższych dochodach z podatku od nieruchomości per capita znajdują się niektóre miasta

położone w strefach podmiejskich największych polskich metropolii (m.in. Wołomin i Legionowo w obszarze funkcjonalnym Warszawy czy Wejherowo w Aglomeracji Trójmiejskiej). Są to miasta o dużej dynamice rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a co za tym idzie raczej rezydencjonalnym charakterze (jako sypialnie większych miast). **Biorąc pod uwagę, że opodatkowanie budynków mieszkalnych i pozostałych gruntów (w tym mieszkaniowych) stanowi niewielki ułamek w ogólnej strukturze dochodów z podatku od nieruchomości, dynamiczny rozwój zabudowy mieszkaniowej w ich przypadku nie przekłada się na wysokie wpływy z tego podatku**. W gronie miast dużych najniższymi wpływami z podatku od nieruchomości per capita odznaczają się miasta silnie kurczące się, o dużym nagromadzeniu różnych problemów rozwojowych (m.in. Wałbrzych, Radom i Bytom).

Podobne prawidłowości obserwujemy również w odniesieniu do drugiego z badanych wskaźników – tj. udziału dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach własnych. Średniorocznie w latach 2010–2020 podatek od nieruchomości stanowił nieco ponad 20,0% dochodów własnych miast powyżej 5 tys. mieszkańców. Największe znaczenie miał w miastach małych (do 20 tys. mieszkańców), w których średnioroczny udział wyniósł 28,6%, a najmniejsze w miastach dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców), gdzie stanowił 17% dochodów własnych. Miasta średnie charakteryzowały się udziałem na poziomie niespełna 25%. Najwyższym odsetkiem dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (ponad 35,0%) cechowały się 64 ośrodki miejskie (Ryc. 6). Były do głównie miasta małe. W dwóch z nich – Bogatyni i Połańcu – udział wpływów przekroczył połowę (odpowiednio 52,6% i 51,4%). Na bardzo wysoki udział podatku od nieruchomości w tych dwóch gminach składają się wpływy ze zlokalizowanych kopalni i elektrowni Turów (Bogatynia) oraz elektrowni Enea Połaniec, o czym pisaliśmy wcześniej. W tej grupie znalazło się także 12 miast średnich, w tym 8 tracących funkcje społeczno-gospodarcze (m.in. Kędzierzyn-Koźle, Jasło, Radomsko, Kutno), a największą wartość wskaźnika odnotowano w Łaziskach Górnych (44,9%). W czołówce miast o największym udziale wpływów z podatku od nieruchomości w dochodach własnych nie znajdziemy większych miast. Najwyższym, ponad 35% udziałem charakteryzowały się jedynie 2 miasta duże: Płock (44,0%) i Dąbrowa Górnicza (36,0%). Kolejne duże miasta o wysokich dochodach z podatku w ogóle dochodów własnych, tj.: Włocławek (31%) i Tarnów (27%) – to również ośrodki, gdzie funkcjonują duże przedsiębiorstwa przemysłowe. Niski udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach własnych gminy (poniżej 20%) charakteryzował 74 ośrodki miejskie. Blisko połowa z nich to miasta małe, leżące głównie w województwach małopolskim (m.in. Myślenice, Grybów, Tuchów) i mazowieckim (m.in. Łomianki, Sulejówek, Milanówek). W tej grupie znalazło się także 25 miast średnich (12 z nich to miasta tracące funkcje), z których 11 to ośrodki województwa mazowieckiego (m.in. Kobyłka, Piaseczno, Legionowo) oraz 18 miast dużych na prawach powiatu (m.in. Kraków i Warszawa). Najniższe wartości wskaźnika (poniżej 10,0%) odnotowano dla Sopotu (7,6%) oraz Konstancina-Jeziornej (9,9%).



Ryc. 7. Średnioroczny udział dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w dochodach własnych w badanych 582 miastach w latach 2010–2020 (%)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

3. WYMIARY AKTYWNEJ POLITYKI PODATKOWEJ MIAST

3.1. Wysokość stawek podatkowych

Zgodnie z przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, górne (maksymalne) granice stawek podatku od nieruchomości dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania podlegają corocznej zmianie (aktualizacji) – w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych. Ich wysokość w danym roku podatkowym ogłaszana jest przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" (art. 20 ust. 1–2). Niemniej w ramach kształtowania i prowadzenia lokalnej polityki podatkowej gminy mają możliwość uchwalania stawek podatkowych w niższej wysokości (art. 5 ust. 1). Równocześnie samorządy lokalne mają ustawowe upoważnienie do różnicowania wysokości stawek podatkowych w odniesieniu do poszczególnych przedmiotów opodatkowania (o czym w dalszej części raportu). Analizę wysokości stawek podatkowych przeprowadzono dla miast stosujących stawki jednolite, których odsetek w przypadku każdego z przedmiotów opodatkowania był inny i wynosił średnio 90,2%.

W 2020 r. 44 miasta zdecydowały się na uchwalenie stawek podatkowych o maksymalnej wysokości dla wszystkich dziesięciu przedmiotów opodatkowania. W tym gronie znalazło się 7 dużych ośrodków miejskich – trzy stolice województw (Łódź, Szczecin i Bydgoszcz) oraz Gdynia, Bielsko-Biała, Bytom i Chorzów. To samo rozwiązanie fiskalne zastosowało 17 miast średnich (m.in. Lubin, Świdnica, Legnica, Bełchatów, Słupsk, Jaworzno i Żory) i 20 miast małych. Generalnie rzecz ujmując, **miasta duże częściej uchwalają stawki podatkowe w wysokości ich górnej granicy, z kolei miasta małe znacznie częściej je obniżają względem stawki maksymalnej** (Tab. 4). Stosowanie górnych i obniżonych stawek podatkowych w badanych miastach istotnie różnicuje się w zależności od poszczególnych przedmiotów opodatkowania. Wszystkie ośrodki miejskie stosujące jednolitą stawkę podatkową dla budowli uchwaliły ją w maksymalnej wysokości. Ponadto stawki podatkowe w górnej wysokości częściej przyjmowane są dla: gruntów niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji, gruntów pod wodami, budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i budynków służących działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowalnym materiałem siewnym. Natomiast obniżanie stawek podatku (względem ich wartości maksymalnej) najbardziej charakterystyczne jest dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, pozostałych gruntów i pozostałych budynków oraz – w nieco mniejszym stopniu – budynków mieszkalnych i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Na tej podstawie można stwierdzić, że **badane miasta dokonują obniżenia stawek podatkowych dla tych kategorii nieruchomości, z którymi związanych jest najwięcej podatników**. Warto odnotować, że w 2020 r. 35 miast w każdym z przedmiotów opodatkowania (z wyłączeniem budowli) przyjęło obniżone stawki podatkowe. W tym gronie znalazło się tylko jedno duże miasto (Elbląg), 12 miast średnich (m.in. Kędzierzyn-Koźle, Krosno, Radomsko i Piaseczno) oraz 22 miasta małe.

Tab. 4. Miasta stosujące maksymalne stawki podatkowe dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości w 2020 r. (liczba miast i odsetek ogółu)

Przedmiot opodatkowania	Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie)			
	małe	średnie	duże	ogółem
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	**75** 22,1%	**45** 26,9%	**17** 50,0%	**137** 25,3%
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	**197** 54,0%	**57** 31,7%	**19** 51,4%	**273** 46,9%
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**56** 18,3%	**29** 17,6%	**13** 39,4%	**98** 19,4%
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	**186** 51,0%	**69** 38,5%	**20** 54,1%	**275** 47,3%
Budynki mieszkalne	**78** 21,9%	**38** 21,5%	**13** 39,4%	**129** 22,6%
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	**48** 15,9%	**35** 23,8%	**14** 51,9%	**97** 20,4%
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	**173** 47,4%	**53** 29,4%	**23** 62,2%	**249** 42,8%
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	**178** 49,0%	**59** 33,0%	**18** 50,0%	**255** 44,1%
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**40** 18,5%	**26** 21,0%	**11** 39,3%	**77** 20,9%
Budowle	**282** 100,0%	**157** 100,0%	**30** 100,0%	**469** 100,0%

Uwaga: dane dotyczą miast stosujących jednolitą stawkę podatkową dla danego przedmiotu opodatkowania. Pozostałe miasta stosują różnicowanie stawek dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania.
Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

Duże miasta nie tylko rzadziej stosują politykę obniżania stawek podatkowych, ale także obniżają je w mniejszej skali niż miasta średnie i miasta małe. W przypadku tej grupy ośrodków miejskich średnie stawki podatkowe w żadnym z przedmiotów opodatkowania nie spadły poniżej 90% wartości stawki maksymalnej, a stawki minimalne tylko sporadycznie kształtowały się poniżej 50% górnej granicy. W największym stopniu z obniżaniem stawek podatkowych mamy do czynienia w odniesieniu do kategorii pozostałych gruntów – gdzie stawka średnia (0,38 zł) stanowi 76,0% wartości maksymalnej (0,50 zł). Z kolei najniższe stawki minimalne – w przypadku każdego z typów wielkościowych miast – uchwalano dla niezabudowanych gruntów objętych obszarem rewitalizacji.

Tab. 5. Uśrednione stawki podatkowe w badanych miastach dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości w 2020 r. (w relacji do stawki maksymalnej)

Przedmiot opodatkowania	Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie)			
	małe	średnie	duże	ogółem
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	**0,87 zł** 91,6%	**0,87 zł** 91,6%	**0,92 zł** 96,8%	**0,87 zł** 91,6%
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	**4,65 zł** 96,9%	**4,49 zł** 93,5%	**4,68 zł** 97,5%	**4,60 zł** 95,8%
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**0,37 zł** 74,0%	**0,39 zł** 78,0%	**0,45 zł** 90,0%	**0,38 zł** 76,0%
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	**2,77 zł** 87,9%	**2,71 zł** 86,0%	**3,00 zł** 95,2%	**2,77 zł** 87,9%
Budynki mieszkalne	**0,73 zł** 90,1%	**0,72 zł** 88,9%	**0,73 zł** 90,1%	**0,73 zł** 90,1%
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	**21,93 zł** 91,8%	**22,48 zł** 94,1%	**23,47 zł** 98,2%	**22,19 zł** 92,8%
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	**10,69 zł** 95,6%	**10,55 zł** 94,4%	**10,86 zł** 97,1%	**10,66 zł** 95,3%
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	**4,72 zł** 96,9%	**4,63 zł** 95,1%	**4,70 zł** 96,5%	**4,69 zł** 96,3%
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**6,73 zł** 83,6%	**7,07 zł** 87,8%	**7,64 zł** 94,9%	**6,91 zł** 85,8%
Budowle	**2%** 100,0%	**2%** 100,0%	**2%** 100,0%	**2%** 100,0%

Uwaga: dane dotyczą miast stosujących jednolitą stawkę podatkową dla danego przedmiotu opodatkowania.
Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

Tab. 6. Minimalne stawki podatkowe w badanych miastach dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości w 2020 r. (w relacji do stawki maksymalnej)

Przedmiot opodatkowania	Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie)			
	małe	średnie	duże	ogółem
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	**0,62 zł** 65,3%	**0,55 zł** 57,9%	**0,83 zł** 87,4%	**0,55 zł** 57,9%
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	**2,36 zł** 49,2%	**2,05 zł** 42,7%	**3,65 zł** 76,0%	**2,05 zł** 42,7%
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**0,12 zł** 24,0%	**0,10 zł** 20,0%	**0,27 zł** 54,0%	**0,10 zł** 20,0%
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	**0,15 zł** 4,8%	**0,10 zł** 3,2%	**0,83 zł** 26,3%	**0,10 zł** 3,2%
Budynki mieszkalne	**0,40 zł** 49,4%	**0,48 zł** 59,3%	**0,42 zł** 51,9%	**0,40 zł** 49,4%
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	**13,69 zł** 57,3%	**14,98 zł** 62,7%	**21,50 zł** 90,0%	**13,69 zł** 57,3%
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	**5,00 zł** 44,7%	**7,50 zł** 67,1%	**5,50 zł** 49,2%	**5,00 zł** 44,7%
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	**1,04 zł** 21,4%	**1,33 zł** 27,3%	**1,95 zł** 40,0%	**1,04 zł** 21,4%
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**3,33 zł** 41,4%	**3,64 zł** 45,2%	**5,24 zł** 65,1%	**3,33 zł** 41,4%
Budowle	**2%** 100,0%	**2%** 100,0%	**2%** 100,0%	**2%** 100,0%

Uwaga: dane dotyczą miast stosujących jednolitą stawkę podatkową dla danego przedmiotu opodatkowania.
Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

3.2. Różnicowanie stawek podatkowych

Gminy, prowadząc lokalną politykę podatkową w zakresie podatku od nieruchomości, na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, posiadają możliwość różnicowania wysokości stawek podatkowych dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania (tj. gruntów, budynków i budowli). W przypadku gruntów podstawą różnicowania stawek może być: lokalizacja, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy oraz przeznaczenie i sposób wykorzystywania danego terenu (art. 5 ust. 2). W odniesieniu do budynków gminy mają możliwość różnicowania stawek ze względu na: lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny i wiek obiektu (art. 5 ust. 3). Natomiast w przypadku budowli lokalne samorządy posiadają ustawowe upoważnienie do różnicowania wysokości stawek z uwzględnieniem rodzaju prowadzonej działalności (art. 5 ust. 4). **Różnicowanie stawek podatkowych należy uznać za przejaw znacznie bardziej aktywnej polityki fiskalnej niż ich obniżanie dla wszystkich podatników**. Jest to również wyraz świadomego zarządzania, bowiem

wymaga podejmowania decyzji z uwzględnieniem różnych przesłanek. Różnicowanie stawek podatkowych może być mechanizmem stymulującym rozwój i funkcjonowanie wybranych (tj. pożądanych z punktu widzenia danego miasta) działalności gospodarczych. Wówczas stanowi element wsparcia rozwoju gospodarczego. Może również skłaniać do określonych zachowań (np. różnicowanie stawek ze względu na rodzaj ogrzewania).

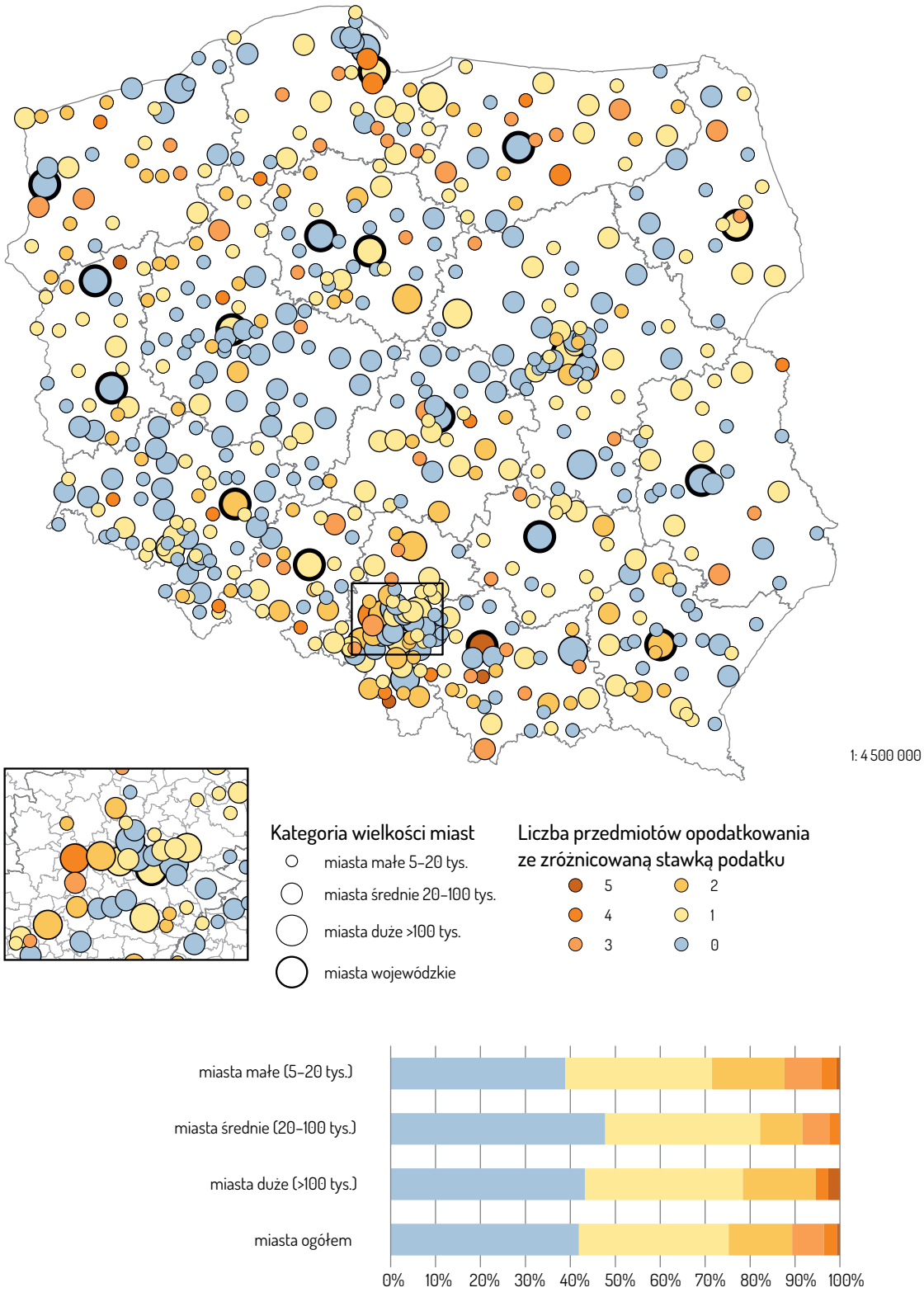
Mechanizm różnicowania wysokości stawek podatku od nieruchomości w badanych miastach jest stosowany w relatywnie ograniczonej skali oraz dość wąskim zakresie (Ryc. 8 i Tab. 7). W 2020 r. zróżnicowane stawki podatkowe dla przynajmniej jednego przedmiotu opodatkowania wprowadzono w 338 miastach (58,1% wszystkich). Tym samym w 244 miastach (41,9% ogółu) w odniesieniu do każdego z przedmiotów opodatkowania stosowano jednolitą wysokość stawki podatkowej. **Z możliwości różnicowania wysokości stawek podatkowych najczęściej korzystały miasta małe**. W omawianym roku podatkowym na przyjęcie zróżnicowanych stawek dla co najmniej jednego przedmiotu opodatkowania zdecydowało się 61,1% ogółu tego typu ośrodków miejskich. W przypadku miast dużych i średnich odsetek tych różnicujących stawki podatkowe wynosił odpowiednio 56,8% i 52,2%.

Miasta stosujące niejednolite stawki podatku najczęściej decydowały się na ich zróżnicowanie dla jednego (57,4%) lub maksymalnie dwóch (24,3%) wybranych przedmiotów opodatkowania. Żadne z rozpatrywanych miast nie przyjęło zróżnicowanych stawek dla wszystkich dziesięciu przedmiotów opodatkowania.

W badanych ośrodkach miejskich niejednolite stawki zastosowano maksymalnie dla pięciu przedmiotów opodatkowania. Na takie rozwiązanie zdecydowały się jedynie 4 miasta (Kraków, Myślenice, Wisła i Strzelce Krajeńskie). W każdym z nich mechanizm różnicowania wysokości stawek podatkowych przyjęto dla tych samych przedmiotów opodatkowania, tj.: gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, pozostałych gruntów i budynków oraz budowli.

Następne 17 miast zastosowało zróżnicowane stawki podatkowe dla czterech różnych przedmiotów opodatkowania. W ich gronie znalazło się jedno duże miasto (Gliwice) i 4 miasta średnie (Otwock, Sopot, Pruszcz Gdański i Szczytno).

Wreszcie 41 miast wprowadziło niejednolite stawki podatku w odniesieniu do trzech wybranych przedmiotów opodatkowania. Wśród nich nie było żadnego miasta dużego, jednak znalazło się 11 średnich ośrodków miejskich (m.in. Piła, Stargard, Augustów, Giżycko i Zakopane).



Ryc. 8. Ośrodki miejskie stosujące mechanizm różnicowania stawek opodatkowania w 2020 r.
Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

Patrząc przez pryzmat poszczególnych przedmiotów opodatkowania, mechanizm różnicowania wysokości stawek podatku od nieruchomości najczęściej stosowano dla kategorii pozostałych budynków (36,8% ogółu miast), a także budowli (19,4%) i budynków związanych z prowadzeniem działalności

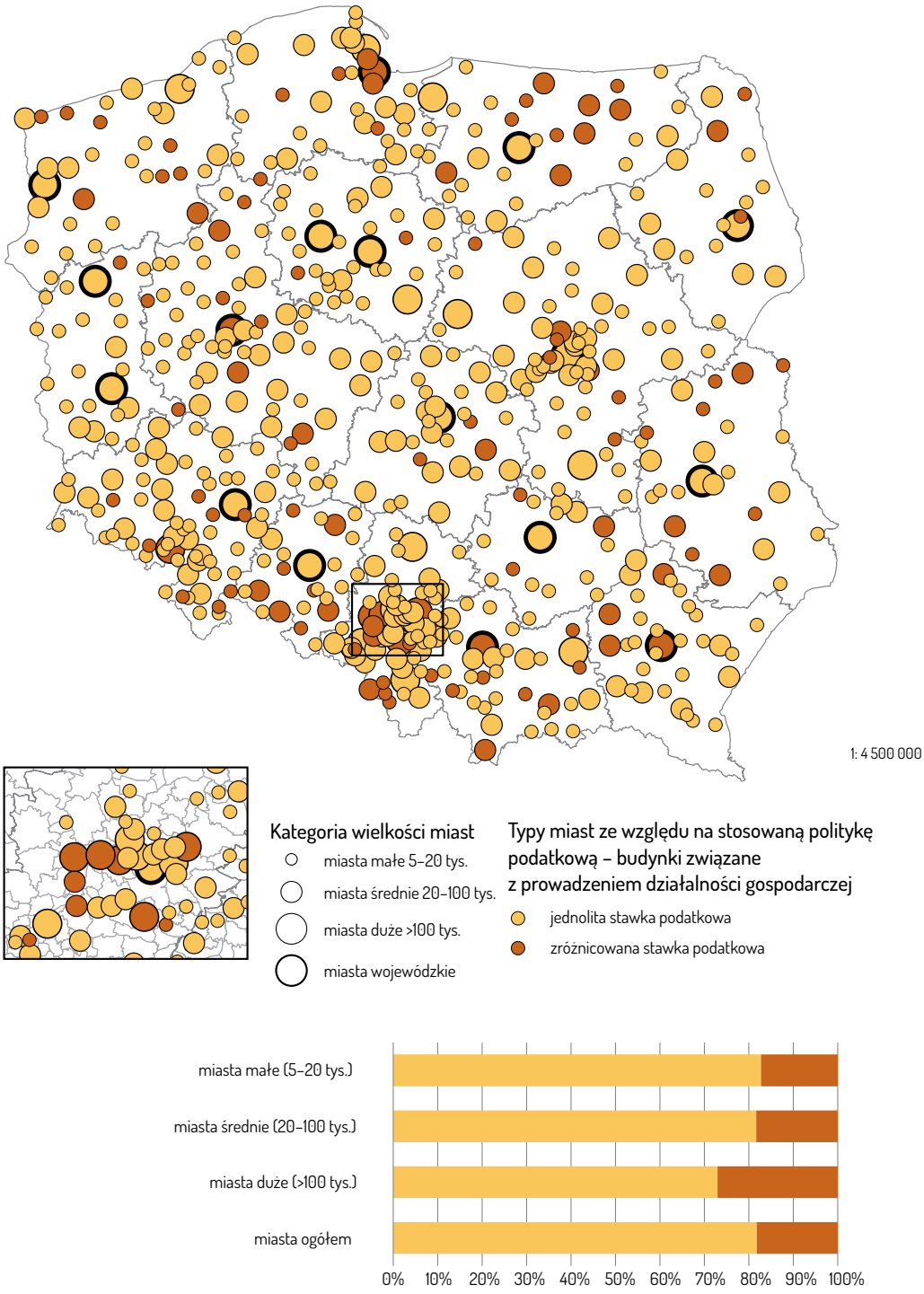
gospodarczej (18,2%). Na tle pozostałych przedmiotów opodatkowania zaznacza się również względnie wyraźny odsetek miast różnicujących stawki podatkowe w odniesieniu do kategorii pozostałych gruntów (13,4%) oraz gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (7,0%).

W przypadku opodatkowania budynków mieszkalnych na zastosowanie niejednolitych stawek podatku zdecydowało się 12 ośrodków miejskich – w tym 3 miasta średnie (Otwock, Chojnice i Rydułtowy), i 9 miast małych. W czterech miastach (Warszawa, Krosno, Krasnystaw i Głubczyce) wprowadzono zróżnicowane stawki podatkowe dla budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Wreszcie tylko w jednym mieście (Olkusz) przyjęto niejednolite stawki podatku dla gruntów niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji. W żadnym z analizowanych miast nie wprowadzono zróżnicowanych stawek podatku w odniesieniu do gruntów pod wodami i budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowalnym materiałem siewnym. Niemniej należy mieć na uwadze, że powyższe dwa przedmioty opodatkowania mają niewielkie znaczenie dla miast.

Tab. 7. Miasta różnicujące wysokość stawek podatkowych dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości w 2020 r. (liczba miast i odsetek ogółu)

Przedmiot opodatkowania	Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie)			
	małe (365)	średnie (180)	duże (37)	ogółem (582)
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	**25** 6,8%	**13** 7,2%	**3** 8,1%	**41** 7,0%
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	**0** 0,0%	**0** 0,0%	**0** 0,0%	**0** 0,0%
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**59** 16,2%	**15** 8,3%	**4** 10,8%	**78** 13,4%
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	**0** 0,0%	**1** 0,6%	**0** 0,0%	**1** 0,2%
Budynki mieszkalne	**9** 2,5%	**3** 1,7%	**0** 0,0%	**12** 2,1%
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	**63** 17,3%	**33** 18,3%	**10** 27,0%	**106** 18,2%
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	**0** 0,0%	**0** 0,0%	**0** 0,0%	**0** 0,0%
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	**2** 0,5%	**1** 0,6%	**1** 2,7%	**4** 0,7%
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**149** 40,8%	**56** 31,1%	**9** 24,3%	**214** 36,8%
Budowle	**83** 22,7%	**23** 12,8%	**7** 18,9%	**113** 19,4%

Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania



Ryc. 9. Miasta różnicujące stawki podatku dla budynków związanych z działalnością gospodarczą
Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

Miasta stosujące mechanizm różnicowania wysokości stawek podatkowych najczęściej wprowadzały rozróżnienie na dwie stawki dla danego przedmiotu opodatkowania. Nieco rzadziej wyszczególniano trzy różne stawki podatkowe. Jedynie pojedyncze miasta decydowały się na przyjmowanie większej liczby zróżnicowanych stawek podatku dla wybranych kategorii nieruchomości. Na ogół najwięcej

różnych stawek podatkowych uchwalano dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (Tab. 8). Dla tego typu nieruchomości mechanizm różnicowania stawek podatkowych zastosowało 106 miast – 18,2% ogółu badanych (Tab. 7 i Ryc. 9). Relatywnie częściej stosowały go miasta duże (27,0% wszystkich) niż miasta średnie (18,3%) i miasta małe (17,3%). Zdecydowanie najwięcej zróżnicowanych stawek podatkowych w tym zakresie przyjęły gminy Międzychód (10) i Pobiedziska (9) w województwie wielkopolskim. Po sześć stawek obowiązywało w Krakowie i Knurowie. W Stalowej Woli oraz gminach Nysa i Wschowa przyjęto pięć różnych stawek.

Tab. 8. Maksymalna liczba stawek podatkowych dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości w miastach różnicujących stawki podatkowe w 2020 r.

Przedmiot opodatkowania	Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie)			
	małe (365)	średnie (180)	duże (37)	ogółem (582)
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	3	4	3	**4**
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	-	-	-	-
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	5	3	2	**5**
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	-	2	-	**2**
Budynki mieszkalne	4	3	-	**4**
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	10	6	6	**10**
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	-	-	-	-
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	2	2	2	**2**
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	5	5	3	**5**
Budowle	5	3	3	**5**

Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

Przesłanki, którymi kierowały się badane ośrodki miejskie przy różnicowaniu stawek podatkowych dla budynków służących prowadzeniu działalności gospodarczej są dość różnorodne i częstokroć złożone. Można jednak wskazać pewne prawidłowości i powtarzające się schematy. Najczęściej stawki różnicowano ze względu na rodzaj (przedmiot) prowadzonej działalności gospodarczej. Przy tej okazji stosowano dwa różne podejścia – wprowadzenie wyższej lub niższej stawki podatku dla danego typu działalności gospodarczej w stosunku do stawki powszechnej (obowiązującej pozostałych podatników).

Wyższe stawki podatkowe uchwalano dla budynków związanych z działalnością handlową – powyżej określonej powierzchni (od 300 m^2 w Terespolu do 900 m^2 w Białej Podlaskiej, Kędzierzynie-Koźlu i Radzyniu Podlaskim). Wyższe stawki podatku wprowadzano także dla stacji paliw oraz banków

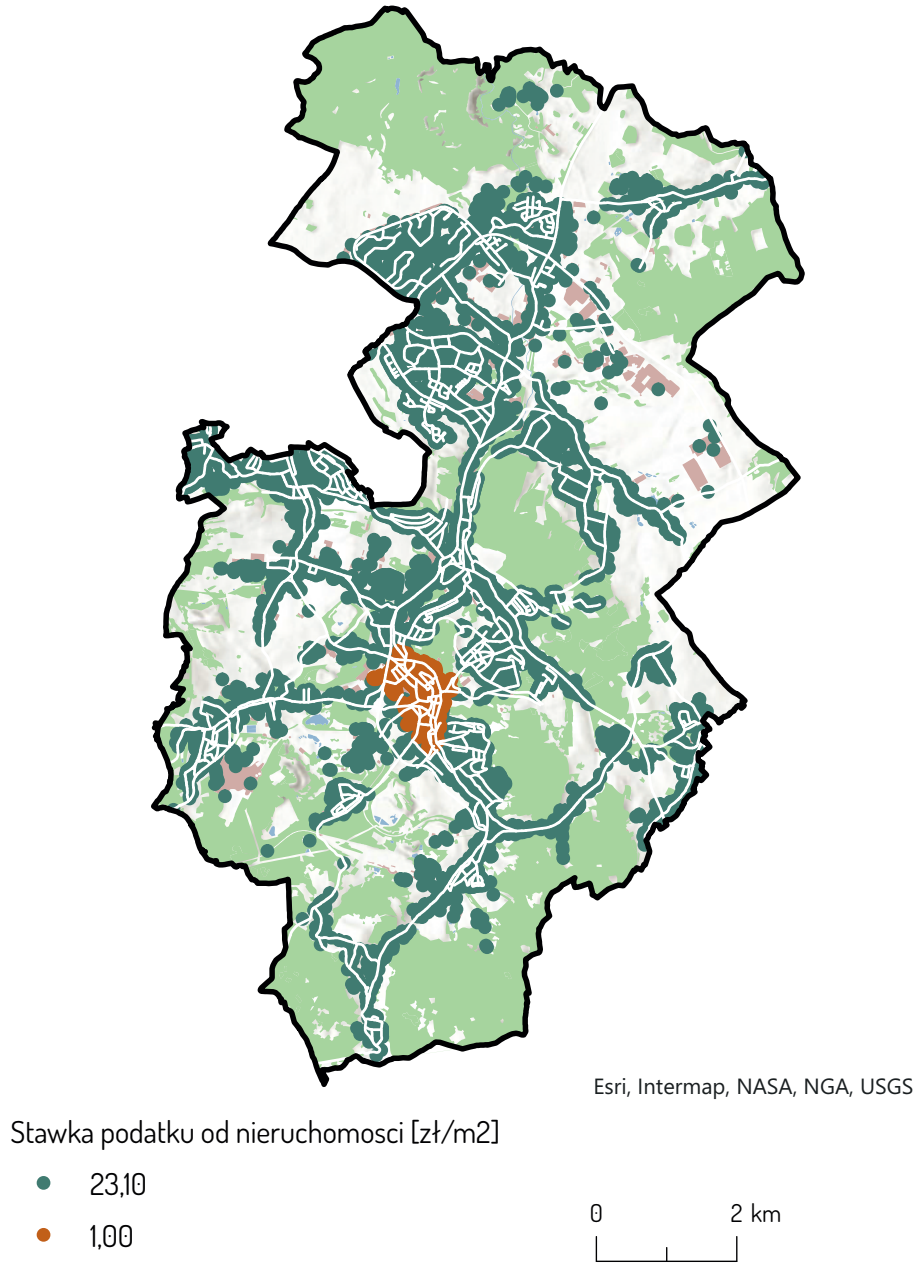
i działalności finansowej (Stalowa Wola, Stargard, Krapkowice i Wałcz). W przypadku gminy Kozienice, gdzie zlokalizowana jest druga co do wielkości elektrownia węglowa w kraju, przyjęto wyższą stawkę podatku dla budynków związanych z wytwarzaniem, przesyłaniem, dystrybucją i handlem energią elektryczną. Uchwalanie wyższych stawek podatkowych dla wymienionych powyżej działalności gospodarczych (generujących relatywnie wyższe zyski) należy odczytywać nie tyle jako przejaw zniechęcania do ich prowadzenia na obszarze danego miasta, co raczej wyraz polityki ukierunkowanej na lokalną redystrybucję dochodu.

Niższe stawki podatku od nieruchomości przyjmowano dla działalności w zakresie sportu i rekreacji (Kraków, Gliwice, Myślenice, Andrychów, Kąty Wrocławskie), usług weterynaryjnych (Szczytna i Siechnice) oraz działalności rzemieślniczej (Cieszyn, Skoczów i Zelów). Ponadto dokonywano obniżenia stawek dla szeroko rozumianej działalności turystycznej (w tym sezonowej). Przykładowo, w gminie Lądek-Zdrój uchwalono niższą stawkę opodatkowania dla budynków związanych z prowadzeniem zaplecza przeznaczonego na działalność sezonową (tj. wyciągów narciarskich, pól golfowych, pól namiotowych i biwakowych, campingów i basenów odkrytych). Z kolei w Giżycku wprowadzono niższą stawkę podatku dla budynków zajętych na hotele, motele, pensjonaty, schroniska młodzieżowe i domy wycieczkowe. W gminie Dąbrowa Tarnowska przyjęto niższą stawkę podatku dla budynków związanych z prowadzeniem działalności produkcyjnej, co – mając na uwadze jej względnie peryferyjne położenie na obszarze województwa małopolskiego – należy odczytać jako wyraz dążenia do przyciągnięcia i stymulowania rozwoju wytwórczości.

Kolejną przesłanką stosowaną przez badane miasta przy różnicowaniu stawek podatku od nieruchomości dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest ich lokalizacja. W tym przypadku możemy mówić o swoistej terytorializacji stawek podatkowych na obszarze gminy. Takie podejście najczęściej stosowały gminy miejsko-wiejskie, wprowadzając wyższą stawkę podatku dla budynków zlokalizowanych w mieście oraz niższą dla tych położonych na terenie wiejskim.

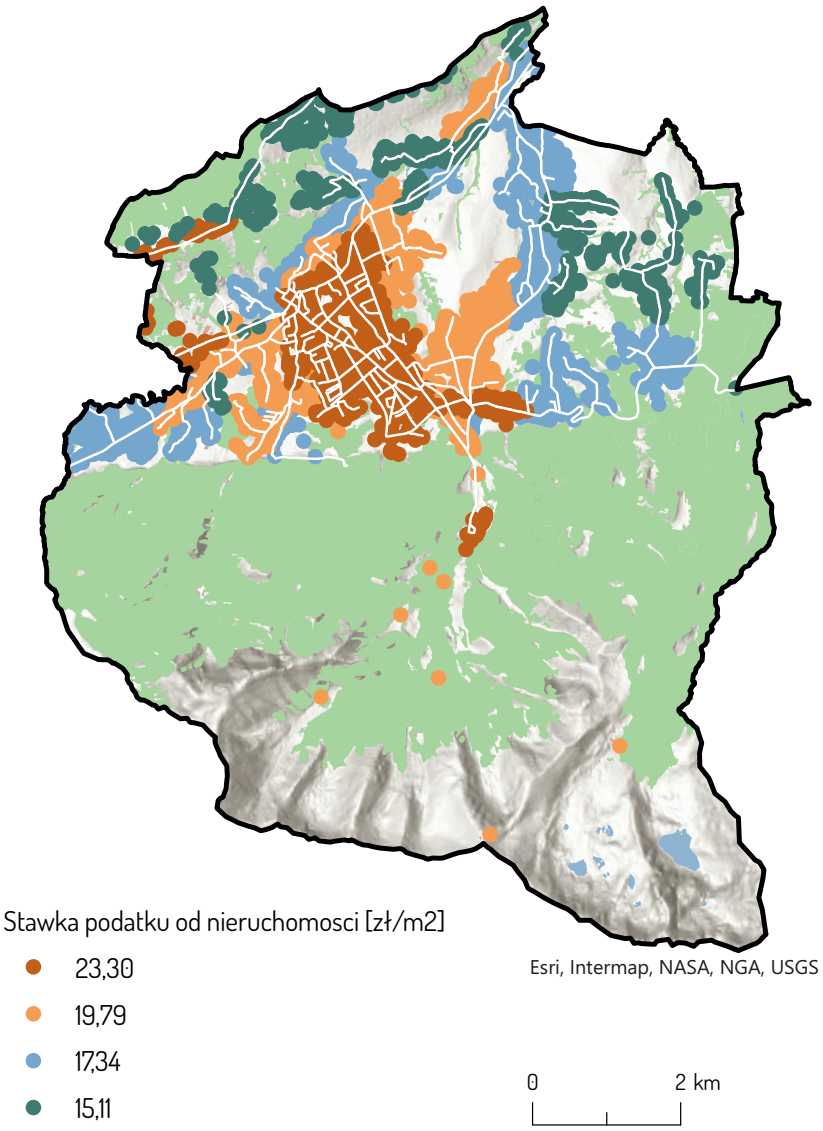
Na szczególną uwagę zasługują rozwiązania w zakresie terytorializacji stawek opodatkowania przyjęte w trzech miastach – Tuchowie, Wałbrzychu i Zakopanem. W pierwszym z wymienionych miast zdecydowano o istotnym obniżeniu stawki podatkowej dla budynków położonych na obszarze Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej. W tym przypadku mamy do czynienia z wykorzystaniem instrumentów fiskalnych jako elementu polityki proinwestycyjnej gminy oraz ich szczególnym ukierunkowaniem na stymulowanie rozwoju strefy inwestycyjnej.

W Wałbrzychu dokonano znaczącego obniżenia stawki podatkowej (z 23,10 zł do 1,00 zł) dla budynków położonych na terenie Śródmiejskiego Obszaru Wsparcia. Został on określony w załączniku do lokalnej uchwały podatkowej przez wskazanie konkretnych ulic objętych niższym opodatkowaniem (Ryc. 10). Co istotne, w przypadku Wałbrzycha mechanizm różnicowania stawek podatkowych, obok przesłanki związanej z lokalizacją, obejmuje także przesłankę związaną z rodzajem prowadzonej działalności gospodarczej. Niższa stawka podatkowa nie obowiązuje w równym stopniu wszystkich budynków położonych w Śródmiejskim Obszarze Wsparcia, lecz dotyczy tylko tych służących działalnościom gospodarczym wskazanym w lokalnej uchwale podatkowej. Wśród nich znalazły się m.in.: działalność gastronomiczna, działalność związana z turystyką, działalność obiektów kulturalnych, naprawa obuwia i wyrobów skórzanych, naprawa zegarów i biżuterii, sprzedaż detaliczna pamiątek i antyków oraz usługi hotelowe i zakwaterowania. Zatem w Wałbrzychu instrumenty fiskalne wykorzystane zostały w celu szczególnego wsparcia centrum miasta i charakterystycznych dlań działalności gospodarczych (w tym drobnego rzemiosła). Rozwiązanie to może być adekwatne dla miast kurczących się, które borykają się z kryzysem gospodarczym i funkcjonalnym swoich śródmieść.



Ryc. 10. Śródmiejski Obszar Wsparcia wyznaczony na terenie Wałbrzycha
Źródło: Uchwała Nr XLIX/591/2017 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 26 października 2017 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości

Miasto Zakopane dokonało natomiast strefowania stawek podatkowych na swoim obszarze. W ramach lokalnej uchwały podatkowej obszar miasta podzielony został na cztery strefy podatkowe o zróżnicowanej wysokości stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (Ryc. 11). Najwyższa stawka opodatkowania (na poziomie bliskim jej maksymalnej wysokości – 23,30 zł) obowiązuje w centrum miasta i obszarach o szczególnie intensywnym ruchu turystycznym. Wraz z oddalaniem się od centrum wysokość stawki podatku maleje (do 15,11 zł). Rozwiązanie stosowane w Zakopanem należy uznać za właściwe dla miast dynamicznie rozwijających się i ośrodków turystycznych, gdzie w centrach lokują się działalności gospodarcze generujące wysokie zyski.

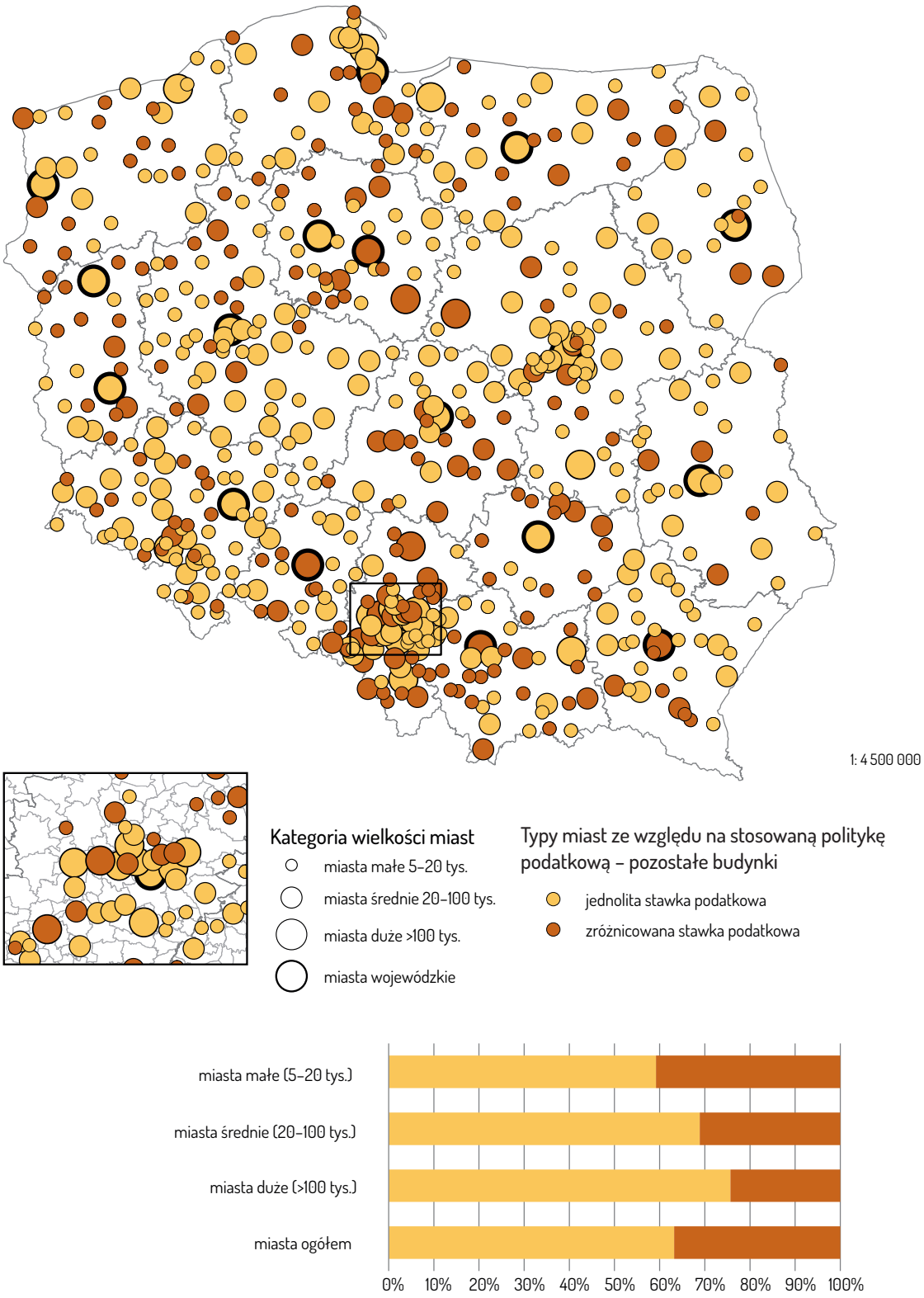


Ryc. 11. Strefy podatkowe dla budynków związanych z działalnością gospodarczą w Zakopanem
Źródło: Uchwała Nr III/24/2018 Rady Miasta Zakopane z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości

Spośród innych przesłanek różnicowania stawek podatkowych w zakresie budynków służących prowadzeniu działalności gospodarczej można wskazać również na rodzaj zastosowanego ogrzewania. Na tego typu rozwiązanie zdecydowały się tylko trzy miasta – Żuromin, Debrzno oraz Lwówek Śląski. W każdym z nich przyjęto nieco niższą stawkę opodatkowania dla budynków ogrzewanych ekologicznie bądź też zasilanych z miejskiej sieci ciepłowniczej (w przypadku Żuromina).

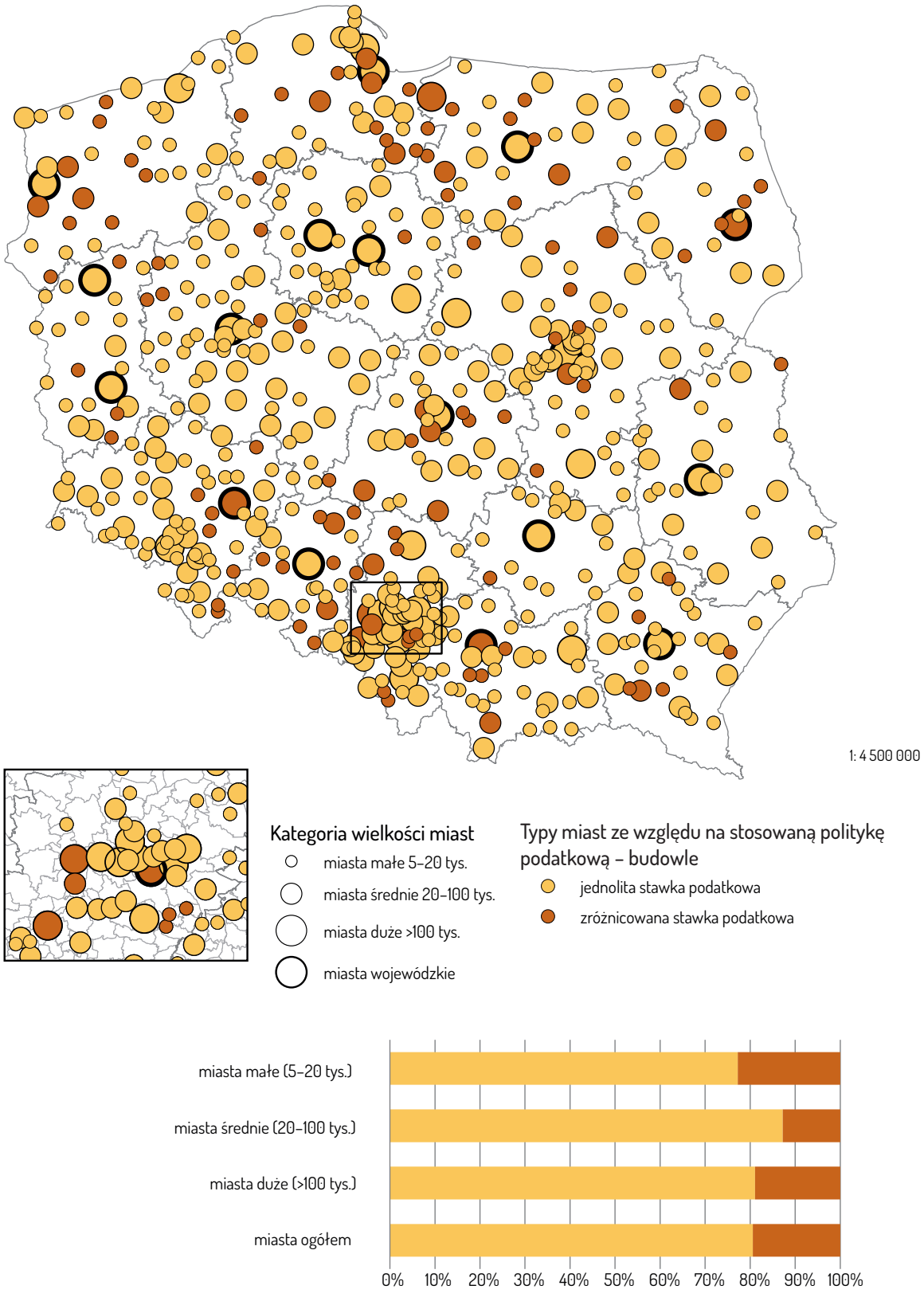
W Rudzie Śląskiej zróżnicowano stawki opodatkowania dla budynków służących prowadzeniu działalności gospodarczej ze względu na liczbę nowoutworzonych miejsc pracy (im więcej, tym niższa stawka podatku) – do 5 (18 zł), od 6 do 20 (14 zł) oraz powyżej 20 (11 zł).

Mechanizm różnicowania stawek podatku od nieruchomości najczęściej stosowany był przez badane miasta w odniesieniu do kategorii pozostałych budynków (36,8% wszystkich – patrz: Ryc. 12). Relatywnie częściej wykorzystywany był przez miasta małe (40,8%). W tym obszarze przyjmowano nie więcej niż pięć różnych stawek podatkowych. Głównymi przesłankami ich wyróżniania były rodzaj i funkcje zabudowy. Stąd najczęściej uchwalano osobne stawki podatku od nieruchomości dla: budynków zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego, budynków letniskowych, budynków gospodarskich i garaży.



Ryc. 12. Miasta stosujące różnicowanie stawek podatkowych dla kategorii pozostałych budynków
Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

Niespełna 20% badanych miast wprowadziło zróżnicowane stawki podatku dla budowli (Ryc. 13). W ich przypadku najczęściej przyjmowano dwie stawki opodatkowania, wyodrębniając niższą stawkę dla budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.



Ryc. 13. Ośrodki miejskie stosujące mechanizm różnicowania stawek podatkowych dla budowli
Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

Zastosowanie mechanizmów różnicowania stawek podatkowych w pozostałych przedmiotach opodatkowania było raczej sporadyczne. Warto podkreślić, że w zakresie opodatkowania pozostałych gruntów część miast zdecydowała się na powiązanie stawek podatkowych z przeznaczeniem terenów wynikającym z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W Nowym Sączu przyjęto niższą stawkę podatku dla gruntów, które zgodnie z planem miejscowym przeznaczono na inwestycje związane z rozwojem miasta (z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą). W gminie Witkowo uchwalono wyższą stawkę podatku dla gruntów przeznaczonych w planie miejscowym pod funkcje rekreacyjne i budownictwa letniskowego. Z kolei w Drawsku Pomorskim wprowadzono niższą stawkę opodatkowania dla gruntów przeznaczonych w planie miejscowym na cele budownictwa mieszkaniowego (lub faktycznie wykorzystywanych pod budownictwo mieszkaniowe). Miasta, które zdecydowały się na różnicowanie stawek podatkowych dla budynków mieszkalnych, najczęściej dokonywały go ze względu na rodzaj zastosowanego ogrzewania. W tym przypadku niższą stawkę podatku przyjmowano dla budynków ogrzewanych w sposób ekologiczny.

Cztery miasta (Warszawa, Krosno, Krasnystaw i Głubczyce) podjęły decyzję o zastosowaniu mechanizmu różnicowania stawek podatku dla budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. W Warszawie uzależniono je od wielkości powierzchni użytkowej (wyższa stawka dla obiektów do 2000 m^2 i niższa dla pozostałych). W pozostałych miastach zróżnicowano stawkę opodatkowania ze względu na rodzaj świadczeń (niższa stawka dla podmiotów udzielających świadczeń w zakresie lecznictwa zamkniętego).

Tylko w jednym mieście (Olkusz) zróżnicowano stawki podatkowe dla gruntów niezabudowanych, objętych obszarem rewitalizacji. W tym przypadku przesłanką różnicowania stawek podatkowych był sposób przeznaczenia terenu. Niższą stawkę uchwalono dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i mieszaną, wyższą dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę usługową.

3.3. Zwolnienia podatkowe

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wymienia szereg różnych zwolnień przedmiotowych oraz podmiotowych z podatku od nieruchomości. W pierwszym przypadku są to m.in. grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków (pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji), nieruchomości we władaniu muzeów rejestrowanych czy grunty i budynki znajdujące się w parkach narodowych lub rezerwatach przyrody – służące bezpośrednio i wyłącznie osiąganiu celów z zakresu ochrony przyrody. Z kolei podmiotowe zwolnienie z podatku od nieruchomości dotyczy m.in. uczelni wyższych i instytutów badawczych (nie dotyczy przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą) oraz publicznych i niepublicznych jednostek organizacyjnych objętych systemem oświaty i prowadzących je organów (art. 7 ust. 1–2).

Równocześnie, na mocy cytowanej ustawy, gminy uzyskały możliwość wprowadzania innych zwolnień przedmiotowych z podatku od nieruchomości. Zwolnienia z podatku od nieruchomości mogą być wprowadzane na mocy różnych uchwał rad gminy. Mogą one bezpośrednio wynikać z uchwały podatkowej (uchwały określającej stawki podatkowe w danym roku podatkowym). Część gmin przyjmuje osobne uchwały dotyczące zwolnień z podatku od nieruchomości. Kolejną kategorią są uchwały o regionalnej pomocy inwestycyjnej i uchwały o pomocy *de minimis*, na podstawie których gminy zwalniają z podatku przedsiębiorców dokonujących inwestycji w gminie i tworzących nowe miejsca pracy. Dane zawarte w sprawozdaniu podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego, inaczej niż w przypadku różnicowania stawek podatkowych, nie pozwalają na identyfikację przesłanek stosowania zwolnień podatkowych. Dotyczą jedynie skali zwolnień w poszczególnych przedmiotach opodatkowania (bez wskazywania ich konkretnych powodów).

Podobnie jak w przypadku mechanizmu różnicowania stawek podatkowych, również stosowanie zwolnień podatkowych może być instrumentem stymulującym podatników do podejmowania działań oczekiwanych czy pożądanych z punktu widzenia rozwoju danej gminy. Przykładem może być zwolnienie podatkowe wprowadzone we Wrocławiu, któremu podlegają lokale mieszkalne w budynkach, w których wykonane zostały zielone dachy bądź na ścianach zainstalowano zewnętrzne ogrody wertykalne o powierzchni nasadzeń roślin nie mniejszej niż 15 m^2. Z kolei w Sosnowcu zwolniono z podatku od nieruchomości budynki mieszkalne zlokalizowane na obszarze centrum miasta, w których zakończony został remont elewacji (po wejściu w życie uchwały).

Tab. 9. Miasta stosujące zwolnienia w poszczególnych przedmiotach opodatkowania w 2020 r.

Przedmiot opodatkowania	Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie)			
	małe (365)	średnie (180)	duże (37)	ogółem (582)
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	**172** 47,1%	**103** 57,2%	**30** 81,1%	**305** 52,4%
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	**11** 3,0%	**9** 5,0%	**6** 16,2%	**26** 4,5%
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**249** 68,2%	**93** 51,7%	**25** 67,6%	**367** 63,1%
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	**0** 0,0%	**0** 0,0%	**0** 0,0%	**0** 0,0%
Budynki mieszkalne	**74** 20,3%	**63** 35,0%	**24** 64,9%	**161** 27,7%
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	**195** 53,4%	**127** 70,6%	**34** 91,9%	**356** 61,2%
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	**2** 0,5%	**3** 1,7%	**1** 2,7%	**6** 1,0%
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	**26** 7,1%	**23** 12,8%	**15** 40,5%	**64** 11,0%
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**260** 71,2%	**94** 52,2%	**26** 70,3%	**380** 65,3%
Budowle	**178** 48,8%	**108** 60,0%	**31** 83,8%	**317** 54,5%

Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

W 2020 r. badane miasta najczęściej dokonywały zwolnień w przedmiotach opodatkowania dotyczących: pozostałych budynków (65,3% ogółu ośrodków miejskich), pozostałych gruntów (63,1%), budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (61,2%), budowli (54,5%) i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (52,4% – patrz: Tab. 9). Generalnie skala stosowanych zwolnień podatkowych (przez pryzmat podstawy opodatkowania) w rozpatrywanych ośrodkach miejskich jest niewielka (Tab. 10). Niemniej dość silnie różnicuje się ona na poziomie poszczególnych miast. Obok miast stosujących niewielkie zwolnienia podatkowe (rzędu kilku pro-

cent), możemy także wskazać te dokonujące ich w dość dużej skali (nawet w pełni zwalniające dany przedmiot opodatkowania z naliczania podatku od nieruchomości).

Najszerszy zakres pełnych zwolnień podatkowych wprowadzono w Lubinie i Polkowicach. W obu miastach całkowicie zwolniono z podatku od nieruchomości wszystkie grunty pod wodami, grunty pozostałe, budynki mieszkalne i pozostałe budynki. Dodatkowo w Lubinie przyjęto całkowite zwolnienie podatkowe dla budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowalnym materiałem siewnym. W pozostałych miastach pełne zwolnienia podatkowe uchwalano tylko dla gruntów pod wodami (Wschowa, Szydłowiec, Kwidzyn, Siemianowice Śląskie i Pasłęk) oraz budynków mieszkalnych (Bełżyce, Strzyżów i Września).

Tab. 10. Średnia skala zwolnień w poszczególnych przedmiotach opodatkowania w 2020 r.

Przedmiot opodatkowania	Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie)			
	małe (365)	średnie (180)	duże (37)	ogółem (582)
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	2,4%	1,7%	1,6%	**1,9%**
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	0,6%	1,4%	14,1%	**2,9%**
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	2,9%	2,8%	2,5%	**2,7%**
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
Budynki mieszkalne	1,4%	1,8%	0,7%	**1,2%**
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	2,9%	2,6%	1,9%	**2,4%**
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	2,7%	0,3%	0,0%	**1,6%**
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	1,7%	1,2%	1,5%	**1,5%**
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	4,8%	2,9%	1,5%	**3,0%**
Budowle	3,7%	2,1%	0,7%	**1,8%**

Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

W przypadku przedmiotów opodatkowania generujących największy dochód z podatku od nieruchomości (tj. gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej) skala stosowanych zwolnień nie przekroczyła ⅔ ich ogólnej podstawy opodatkowania. W odniesieniu do gruntów związanych z działalnością gospodarczą największą skalę zwolnień w 2020 r. zastosowano w Namysłowie (49,3%). Powyżej 25,0% tego typu gruntów zwolniono z podatku w sześciu kolejnych małych miastach (Orzysz, Biskupiec, Wronki, Grójec, Brusy i Szczawno-Zdrój). W miastach dużych maksymalna skala zwolnień z opodatkowania dla gruntów związanych z działalnością gospodarczą nie przekroczyła 10,0%. Najwięcej takich nieruchomości zwolniono w Zielonej Górze (9,9%), Lublinie (7,8%) i Opolu (5,6%). W miastach średnich największe zwolnienia miały miejsce

w Nysie (22,7%) i Nowej Rudzie (21,4%). Również w odniesieniu do budynków służących realizacji działalności gospodarczej maksymalne zwolnienia podatkowe nie przekroczyły połowy podstawy opodatkowania. Największą skalę zwolnień w tym zakresie zastosowano w gminie Tuszyn (45,9%) i Nowej Rudzie (43,0%) – odpowiednio małym i średnim mieście. Wyraźnie mniejszą skalę zwolnień przyjmowały miasta duże. Największą powierzchnię budynków służących realizacji działalności gospodarczej zwolniono we Wrocławiu (10,9%). Na kolejnych lokatach plasowały się: Zielona Góra (7,6%), Wałbrzych (6,5%) oraz Częstochowa (5,6%).

Nieco wyższą skalę maksymalnych zwolnień z podatku od nieruchomości wprowadzano w przypadku budowli. W siedmiu miastach (jednym średnim i sześciu małych) zwolniono z podatku ponad połowę całkowitej wartości budowli – najwięcej w Józefowie w województwie mazowieckim (62,9% – patrz: Tab. 11). Również w odniesieniu do budowli najmniejszą skalę zwolnień przyjmowały miasta duże.

Tab. 11. Maksymalna skala zwolnień w poszczególnych przedmiotach opodatkowania w 2020 r.

Przedmiot opodatkowania	Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie)			
	małe (365)	średnie (180)	duże (37)	ogółem (582)
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	49,3%	22,7%	9,9%	**49,3%**
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	100,0%	100,0%	55,1%	**100,0%**
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	45,9%	100,0%	21,0%	**100,0%**
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
Budynki mieszkalne	100,0%	100,0%	10,1%	**100,0%**
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	45,9%	43,0%	10,9%	**45,9%**
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	99,5%	100,0%	0,8%	**100,0%**
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	75,4%	77,1%	61,5%	**77,1%**
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	73,7%	100,0%	16,9%	**100,0%**
Budowle	58,6%	62,9%	4,4%	**62,9%**

Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

Stosowanie przez gminy instrumentów aktywnej polityki fiskalnej, wynikających z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (tj. obniżeń i różnicowania stawek podatkowych oraz zwolnień z podatku), przekłada się na niższe wpływy budżetowe z podatku od nieruchomości. Różnicę pomiędzy wpływami rzeczywistymi a potencjalnymi określa się mianem utraconych wpływów z podatku od nieruchomości. Należy mieć na uwadze, że strata wynikająca ze stosowania instrumentów aktywnej polityki finansowej nie musi być zjawiskiem negatywnym. Utracone dochody budżetowe z podatku

od nieruchomości z nawiązką mogą być rekompensowane przez korzyści wynikające z zastosowania ulg podatkowych (m.in. pojawienie się nowych inwestorów czy inwestycje przedsiębiorstw związane z bardziej konkurencyjnymi warunkami prowadzenia działalności gospodarczej). W aspekcie finansowym może się to przekładać na wzrost dochodów z tytułu udziału w PIT w wyniku utworzenia miejsc pracy skutkujących przyciągnięciem nowych mieszkańców. Inną korzyścią może być spadek wydatków samorządu na pomoc społeczną w wyniku obniżenia stopy bezrobocia i związanego z nią problemu ubóstwa. W 2020 r. w rozpatrywanych miastach całkowite utracone wpływy z podatku od nieruchomości wyniosły 1 360,0 mln zł., co odpowiadało 7,2% wszystkich możliwych do uzyskania dochodów. Największą skalę utraconych dochodów odnotowano w miastach małych (583,1 mln zł, co stanowiło ponad 12% całkowitych potencjalnych wpływów dla tej kategorii miast), a najmniejszą – w dużych ośrodkach (240,3 mln zł, czyli niespełna 3%). Pod względem przedmiotów opodatkowania największe utracone wpływy dotyczyły budynków służących działalności gospodarczej (530 mln zł – 6,5%) oraz kategorii pozostałych gruntów (302,1 mln zł – 22,2% – patrz: Tab. 12).

Tab. 12. Skala utraconych wpływów w poszczególnych przedmiotach opodatkowania (w tys. zł i%) z tytułu obniżania i różnicowania stawek podatkowych oraz stosowania zwolnień podatkowych

Przedmiot opodatkowania	Miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie)			
	małe (365)	średnie (180)	duże (37)	ogółem (582)
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	**50 670** 9,5%	**56 220** 9,5%	**26 220** 4,2%	**133 111** 7,6%
Grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	**1** 1,6%	**1** 7,3%	**2** 14,7%	**3** 4,5%
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**147 208** 28,1%	**116 565** 25,5%	**38 324** 9,1%	**302 097** 21,6%
Grunty niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	**0** 0,0%	**0** 0,0%	**0** 0,0%	**0** 0,0%
Budynki mieszkalne	**18 339** 11,9%	**23 164** 12,3%	**13 962** 5,3%	**55 465** 9,2%
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	**182 587** 10,4%	**234 343** 8,9%	**113 115** 3,0%	**530 044** 6,5%
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	**249** 7,0%	**121** 5,1%	**7** 1,1%	**377** 5,7%
Budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	**965** 4,7%	**1 888** 6,1%	**5 768** 14,0%	**8 621** 9,3%
Budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	**73 307** 24,2%	**46 843** 17,2%	**13 777** 4,3%	**133 927** 15,0%
Budowle	**109 733** 7,9%	**57 499** 3,3%	**29 145** 1,1%	**196 378** 3,3%

Źródło: SP-1 bazy danych i opracowania, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania

ANEKS METODYCZNY

Celem niniejszego raportu jest rozpoznanie oraz scharakteryzowanie mechanizmów kształtowania i prowadzenia lokalnej polityki podatkowej przez polskie miasta w zakresie podatku od nieruchomości. Przedmiotem badania jest po pierwsze dynamika stawek podatku od nieruchomości i dochodów miast z tego tytułu w latach 2010–2020, zarówno w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jak i w relacji do całości dochodów własnych. Zbadano również strukturę wpływów do budżetów miast z tytułu opodatkowania nieruchomości w 2020 r. według poszczególnych przedmiotów opodatkowania, tj. gruntów i budynków z podziałem na ich rodzaje, a także budowli. Główny nacisk położono na mechanizmy stosowanych przez miasta instrumentów aktywnej polityki fiskalnej. Uwzględniono w tym zakresie działania miast dotyczące ustalania wysokości jednolitych stawek podatkowych, a także ich różnicowania oraz wprowadzania zwolnień przedmiotowych.

Podmiot badania stanowią wszystkie miasta liczące na koniec 2020 r. co najmniej 5 tys. mieszkańców. Ze względu na fakt, że dane z zakresu finansów publicznych są gromadzone i udostępniane na poziomie całych gmin, pod pojęciem miast rozumiemy w niniejszym raporcie wszystkie gminy miejskie (z populacją co najmniej 5 tys. ludności) i gminy miejsko-wiejskie, których siedzibą jest miasto zamieszkiwane przez minimum 5 tys. osób. Analizy wskaźnikowe przeprowadziliśmy dla pełnej zbiorowości badanych miast, jak również dla poszczególnych ich typów. Przede wszystkim uwzględniliśmy podział ośrodków miejskich ze względu na ich wielkość mierzoną liczbą mieszkańców – wyróżniając miasta: duże (powyżej 100 tys.), średnie (od 20 do 50 tys.) i małe (od 5 do 20 tys.).

Realizacja badania pozwoliła odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

- Jak zmieniała się wysokość maksymalnych stawek podatku od nieruchomości w badanym okresie i jak wpływało to na poziom dochodów miast z tego tytułu?
- Jak kształtuje się struktura dochodów z podatku od nieruchomości pod względem przedmiotów opodatkowania?
- W jakim stopniu różnicuje się wielkość wpływów miast z opodatkowania nieruchomości i jakie czynniki to determinują?
- Jaka jest skala stosowania obniżonych stawek podatkowych dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania w miastach ogółem i w zależności od ich typów wielkościowych?
- Jakie są skala i przesłanki różnicowania stawek podatkowych w ramach poszczególnych przedmiotów opodatkowania w miastach ogółem i w zależności od ich typów wielkościowych?
- Jaka jest skala zwolnień podatkowych dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania w miastach ogółem i w zależności od ich typów wielkościowych?
- Jaka jest skala utraconych wpływów z tytułu obniżania i różnicowania stawek podatkowych oraz stosowania zwolnień podatkowych w miastach ogółem i w zależności od ich typów wielkościowych?

Źródłem danych w zakresie dynamiki wpływów z podatku od nieruchomości na tle dochodów własnych w latach 2010–2020 oraz wskaźników makroekonomicznych w tym okresie był Bank Danych Lokalnych GUS. Materiał źródłowy w zakresie podstawy opodatkowania i wysokości stawek oraz zwolnień podatkowych w miastach stanowiła natomiast baza sprawozdań podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego prowadzona przez Ministerstwo Finansów. Dane o charakterze ilościowym przeanalizowano przy użyciu narzędzi z zakresu statystyki opisowej. Badanie przeprowadzono w II kwartale 2022 r.

LITERATURA

Felis P., Otczyk G., 2021, *Zróżnicowanie fiskalnych skutków gminnej polityki podatkowej w Polsce*, Studia Biura Analiz Sejmowych, 1 (65), 77–102. https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.06

Łukomska J., Swianiewicz P., 2015, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, MUNICIPIUM SA, Warszawa. https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1928.0089

Pest P., 2015, *Pojęcie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze, 6, 331–352.

SP-1 bazy danych i opracowania, dane pochodzące ze sprawozdań podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego, https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania/ [data dostępu: 18.01.2023].

Swianiewicz P., Neneman J., Łukomska J., 2013, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, Finanse Komunalne, 7–8, 25–50.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2020 r., poz. 802).

SPIS RYCIN I TABEL

Ryc. 1. Wielkość (mld zł) i dynamika (%) dochodów budżetowych gmin w latach 2010–2020 / 12
Ryc. 2. Zmiana udziału wpływów z podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin / 13
Tab. 1. Górne granice stawek podatku od nieruchomości obowiązujące w latach 2010–2020 / 14
Ryc. 3. Dynamika zmian wybranych wskaźników makroekonomicznych w latach 2010–2020 / 15
Tab. 2. Struktura wpływów z podatku od nieruchomości w Polsce w 2020 r. według typów gmin / 16
Ryc. 4. Wielkość dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (mld zł) oraz ich udział / 17
Ryc. 5. Średnioroczne dochody z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego / 18
Ryc. 6. Średnioroczne dochody z podatku od nieruchomości w przeliczeniu / 19
Tab. 3. Miasta o największych i najmniejszych wpływach z podatku od nieruchomości per capita / 20
Ryc. 7. Średnioroczny udział dochodów z tytułu podatku od nieruchomości / 22
Tab. 4. Miasta stosujące maksymalne stawki podatkowe dla poszczególnych przedmiotów / 24
Tab. 5. Uśrednione stawki podatkowe w badanych miastach dla poszczególnych przedmiotów / 25
Tab. 6. Minimalne stawki podatkowe w badanych miastach dla poszczególnych przedmiotów / 26
Ryc. 8. Ośrodki miejskie stosujące mechanizm różnicowania stawek opodatkowania w 2020 r. / 28
Tab. 7. Miasta różnicujące wysokość stawek podatkowych dla poszczególnych przedmiotów / 29
Ryc. 9. Miasta różnicujące stawki podatku dla budynków związanych z działalnością gospodarczą / 30
Tab. 8. Maksymalna liczba stawek podatkowych dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości w miastach różnicujących stawki podatkowe w 2020 r. / 31
Ryc. 10. Śródmiejski Obszar Wsparcia wyznaczony na terenie Wałbrzycha / 33
Ryc. 11. Strefy podatkowe dla budynków związanych z działalnością gospodarczą w Zakopanem / 34
Ryc. 12. Miasta stosujące różnicowanie stawek podatkowych dla kategorii pozostałych budynków / 35
Ryc. 13. Ośrodki miejskie stosujące mechanizm różnicowania stawek podatkowych dla budowli / 36
Tab. 9. Miasta stosujące zwolnienia w poszczególnych przedmiotach opodatkowania w 2020 r. / 38
Tab. 10. Średnia skala zwolnień w poszczególnych przedmiotach opodatkowania w 2020 r. / 39
Tab. 11. Maksymalna skala zwolnień w poszczególnych przedmiotach opodatkowania w 2020 r. / 40
Tab. 12. Skala utraconych wpływów w poszczególnych przedmiotach opodatkowania (w tys. zł i %) z tytułu obniżania i różnicowania stawek podatkowych oraz stosowania zwolnień podatkowych / 41

„Rezultaty przeprowadzonej analizy mają szeroki potencjał wykorzystania jako materiał źródłowy, np. w badaniach czynników zróżnicowania polityki podatkowej miast czy konkurencji podatkowej na szczeblu lokalnym. Mogą posłużyć także jako ciekawe uzupełnienie analiz prowadzonych w zakresie pokrewnych pól badawczych, np. analizy kosztów i korzyści procesów suburbanizacyjnych, możliwości oddziaływania polityki podatkowej na inne polityki lokalne, m.in. w zakresie ochrony powietrza, wspomagania zarządzania strategicznego, np. poprzez wsparcie rozwoju podmiotów gospodarczych w konkretnych pożądanych w danej gminie sektorach gospodarki, np. w sektorze turystycznym. I wreszcie, wnioski z recenzowanego raportu warto wykorzystać przy opracowywaniu zmian w systemie finansowania samorządów lokalnych, w tym w szczególności przy reformie opodatkowania nieruchomości."

dr Julita Łakomska
(Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej,
Uniwersytet Warszawski)

Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji o tym, jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa, www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl