

dr Grażyna Owczarezyk-Szpakowska
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

POLITYKA FISKALNA GMINY BYDGOSZCZ W ZAKRESIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

Streszczenie

Prawidłowe funkcjonowanie społeczności lokalnej jest zdeterminowane odpowiednio wysokimi wpływami finansowymi do budżetu. Jednym z podstawowych dochodów gminy jest majątkowy podatek od nieruchomości, którego ostateczna konstrukcja może być kształtowana przez uprawnione organy gminy. W artykule przedstawiono politykę gminy miejskiej Bydgoszcz w zakresie podatku od nieruchomości w latach 2005–2009. Zaprezentowano wyniki badań dotyczące udziału podatku od nieruchomości w dochodach ogółem, w dochodach własnych oraz w podatkach i opłatach lokalnych. Przedstawiono także politykę gminy w zakresie stawek podatkowych oraz stopień pokrycia wydatków wpływami z tytułu podatku od nieruchomości.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, gmina, budżet, dochody

Summary

The correct functioning local community are determined by high financial influences to budget. The one of basic community incomes is the property tax, which the final construction can be shaped through community organs. In the article was introduced politics of the Bydgoszcz community in range of property tax since 2005–2009. The results of researches were presented of relating property tax to the all incomes, to the own incomes and to the taxes and local payments. The politics of the Bydgoszcz community in range of property tax rates and defraying of expenses by the property tax was introduced too.

Key words: property tax, community, budget, incomes

Wstęp

Warunkiem niezbędnym do funkcjonowania społeczeństwa jest stworzenie określonego ładu społecznego umożliwiającego jego sprawne działanie. Sprzyjające okoliczności występują w takiej organizacji ładu społecznego, którą określa się w socjologii mianem lokalizmu [Łojko, 1992]. Oznacza to koncentrację życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych. Desygnatem społeczności lokalnych są gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Gminy realizują określone zadania publiczne, których rozmiary i strukturę określa budżet. Jest on prezentacją programu działania władz gminy, w którym ogólne cele społeczne, gospodarcze i ekonomiczne zostają przekształcone w konkretne, wyrażone liczbowo, zamierzenia realizacyjne. Niezbędnym warunkiem należytego wykonywania zadań publicznych przez gminę jest jej samodzielność. Wartość ta jest chroniona, lecz nie absolutna, i może być ustawowo ograniczona, gdyż to państwo określa źródło dochodów gminy, w których istotną rolę odgrywają podatki. Na wielkość podatków lokalnych wpływa państwo przez ustawowe ustalenie maksymalnych stawek. Władze gminy dysponują określonym, ustawowym zakresem samodzielności przy kształtowaniu ostatecznych wpływów podatkowych i tym samym mają możliwość prowadzenia na własnym terenie odpowiedniej polityki fiskalnej.

Jednym z podstawowych dochodów gminy jest majątkowy podatek od nieruchomości, którego ostateczna konstrukcja może być kształtowana przez uprawnione organy gminy. W artykule przedstawiono politykę gminy miejskiej Bydgoszcz w zakresie podatku od nieruchomości w latach 2005–2009. Zaprezentowano wyniki badań dotyczące udziału podatku od nieruchomości w dochodach ogółem, w dochodach własnych oraz w podatkach i opłatach lokalnych. Przedstawiono także politykę gminy w zakresie stawek podatkowych oraz stopień pokrycia wydatków wpływami z tytułu podatku od nieruchomości.

I. Źródła dochodów gmin w Polsce

Zgodnie z art. 6, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym [Ustawa..., 2001] gmina wykonuje wszystkie zadania o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiada ona między innymi za podstawowe usługi edukacyjne, zdrowotne, usługi w zakresie kultury i kultury fizycznej, pomoc społeczną, drogi gminne, lokalną komunikację zbiorową, dostawy wody, ciepła, prądu i gazu, gminną gospodarkę mieszkaniową, usługi komunalne oraz gospodarkę terenami i ochronę środowiska. Zakres kompetencji gminy można ująć w czterech dziedzinach [Tegler, Ofiarski, 1992]:

- infrastruktura techniczna (np. drogi lokalne, wodociągi),
- infrastruktura społeczna (np. szkoły, ochrona zdrowia),

- obszar porządku i bezpieczeństwa publicznego (np. ochrona przeciwpożarowa),
- obszar ładu przestrzennego i ekologicznego (np. gospodarka terenami).

Jednym z atrybutów niezależności gmin jest samodzielna gospodarka finansowa. Samodzielność finansowa jest podstawą samorządności lokalnej [Regulski, 2000]. Cechą charakterystyczną zjawisk finansowych występujących w gminie jest nieustanny ruch środków pieniężnych wynikający z konieczności ich gromadzenia i wydatkowania na realizację licznych, wyżej wymienionych zadań. Ważną sferą gospodarki finansowej gmin jest przede wszystkim pozyskiwanie publicznych zasobów pieniężnych (dochodów). Zasady finansowe społeczności lokalnych (gmin) zawarte są w artykule 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej 15 października 1985 roku w Strasburgu [*Europejska...*, 1985]. W dziedzinie pozyskiwania dochodów z karty wynikają między innymi następujące zasady:

- 1) Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.
- 2) Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez prawo.
- 3) Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą.
- 4) Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.
- 5) Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą.
6. Subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczone na finansowanie specyficznych projektów.

Aktem prawnym regulującym źródła dochodów gmin w Polsce jest ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [*Ustawa...*, 2003]. Do dochodów gminy zalicza się:

- wpływy z ustalanych i pobieranych, na podstawie odrębnych ustaw, podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanych w formie karty podatkowej, od czynności cywilnoprawnych,
- wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej, lokalnych uiszczanych na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych [*Ustawa...*, 2006], innych pobieranych na podstawie odrębnych ustaw,

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,
- subwencję ogólną,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz inne zadania zlecone ustawami,
- dochody z majątku gminy,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych,
- spadki, darowizny i zapisy na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych oraz grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5% dochodów uzyskiwanych przez gminę na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami,
- odsetki od pożyczek udzielonych przez gminę i nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochód gminy,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

Dochodami gminy mogą być również: dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy, dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, dotacje z funduszy celowych, spadki, zapisy i darowizny, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, opłaty prolongacyjne oraz odsetki od nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych odrębnymi przepisami, inne dochody należne gminie.

2. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego uprawniona do zarządzania podatkiem od nieruchomości

W warunkach postępującej demokratyzacji w naszym kraju samorząd terytorialny został uznany za podstawową formę organizacji życia publicznego w skali lokalnej [Szewczuk, 2006]. Ustawa o samorządzie gminnym rozstrzygnęła fundamentalne sprawy dla ustroju gmin jako jednostek samorządu terytorialnego. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- nadanie gminom osobowości prawnej, co stanowi formalną podstawę ich samodzielności i umożliwia wchodzenie gminy w stosunki cywilnoprawne,
- ochronę sądową samodzielności gminy,
- określenie zakresu działania i zadań gminy,
- ustalenie zadań własnych gminy z możliwością wskazania, które zadania na podstawie innych ustaw mają charakter obowiązkowy,

- możliwość zlecania gminom zadań przez władze państwowe, powiązane z koniecznością zapewnienia środków finansowych na realizację tych zadań,
- wyposażenie gmin w mienie komunalne,
- określenie podstawowych rodzajów dochodów,
- ustanowienie samodzielności (autonomii) finansowej gminy wyrażającej się oddaniem części dochodów gminy do wyłącznej jej dyspozycji,
- prawo do ustalania przez gminy stawek podatkowych, na przykład w przypadku podatku od nieruchomości.

Zgodnie z postanowieniami prawa gmina stała się odrębnym od państwa podmiotem w sferze majątkowej i publicznoprawnej [Oleszko, 1992]. Realizuje ona na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu zadania publiczne wynikające z ustaw, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zarządzanie sprawami publicznymi wymaga przyjęcia i respektowania zbioru powszechnie akceptowanych wartości, które powinny mieć wpływ na decyzje podejmowane przez władze samorządowe. Należą do nich: lokalność, autonomia, demokracja, efektywność, równowaga i trwałość [Szewczuk i in., 2005].

Stanowienie prawa miejscowego w zakresie niektórych podatków i opłat jest jedną z najważniejszych zasad w odniesieniu do systemu finansów samorządu terytorialnego. Gmina nabyła rzeczywiste prawo do podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych ustawowo. Przyznane gminom władztwo podatkowe oznacza, że poziom niektórych podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od nieruchomości, jest częściowo uzależniony od decyzji przedstawicieli samorządów terytorialnych, choć musi zawierać się w przedziale określonym stosownymi przepisami [Szewczuk, 2002]. W myśl ustaw o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i o samorządzie gminnym podatek od nieruchomości pełni szczególną funkcję fiskalną i jest ważnym elementem dochodów gminy. W sferze jego funkcjonowania organy gminy wyposażone zostały w określone władztwo podatkowe. Zakres uprawnień i kompetencji organów gminy dotyczących podatku od nieruchomości odnosi się w szczególności do rady gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta). Organy te mają możliwość przejmowania wpływów z podatku od nieruchomości na rzecz gminnego budżetu, a także są uprawnione do administrowania (zarządzania) podatkiem od nieruchomości.

W świetle aktualnych regulacji odnoszących się do podatku od nieruchomości rady gmin mają trzy rodzaje uprawnień w zakresie omawianego podatku, a mianowicie:

- uprawnienie do określania ostatecznej wysokości stawek podatkowych,
- uprawnienie do wprowadzania zwolnień podatkowych,
- uprawnienie do poboru podatku od nieruchomości, którego podatnikami są osoby fizyczne w drodze inkasa oraz do wskazania inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP określanie między innymi stawek może nastąpić jedynie w drodze ustawy [Ustawa..., 1997]. Rodzi się więc zasadnicze pytanie: czy rada gminy w świetle postanowień Konstytucji RP może uchwa-

łać stawki podatkowe? Odpowiedź na to pytanie daje art. 168 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Stawki podatku od nieruchomości na dany rok podatkowy, określane przez rady gmin w drodze uchwały (przepisu prawa miejscowego), nie mogą przekroczyć stawek maksymalnych, ustalanych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości przez Ministra Finansów. Minister Finansów podwyższa corocznie górne granice tych stawek w takim stopniu, w jakim wzrosły ceny towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do roku ubiegłego, to znaczy o wskaźnik inflacji. Wynika stąd, że rady gmin mogą utrzymać maksymalne wysokości stawek, co świadczy o surowej polityce podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości, lub też mają prawo do ich obniżenia. Rada gminy w drodze uchwały ustala stawki podatkowe dla dziewięciu odrębnych przedmiotów opodatkowania, wynikających z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Może także dokonać dalszego podziału nieruchomości na podgrupy i różnicować dla nich stawki podatkowe, pod warunkiem że nie spowoduje to przekroczenia stawki maksymalnej. Określając stawki podatkowe rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie, sposób wykorzystania gruntu, stan techniczny i wiek budynków. Rada gminy nie ma natomiast uprawnienia do różnicowania stawek podatkowych w zależności od sytuacji majątkowej podatnika i osiąganych przez niego dochodów, jak również do ustalania wyższych stawek podatku od nieruchomości dla osób niezameldowanych na terenie danej gminy. Takie działanie rady gminy stanowiłoby złamanie zasady równości opodatkowania [Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1993 roku, sygn. akt SA/P 2583/92; Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1992 roku, sygn. akt SA/KR 871/92]. Rada nie może także ustalić „0” stawki podatkowej, gdyż zgodnie z orzeczeniem NSA [Wyrok NSA z dnia 22 lipca 1993 roku, sygn. akt SA/KR 1050/93] byłoby to niedopełnienie ustawowo nałożonego obowiązku.

Na podstawie art. 7, ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych [Ustawa..., 2006] radzie gminy przysługuje prawo do wprowadzania zwolnień w zakresie podatku od nieruchomości.

Określając listę zwolnień, rada gminy nie może wprowadzić zwolnień o charakterze generalnym, to znaczy takich, które zwalniają od podatku wszystkich ustawowych podatników. Zwolnienia generalne naruszają zasadę powszechności opodatkowania i prowadzą do zniesienia obowiązku ustawowego. Zgodnie z orzecznictwem NSA [Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 roku, sygn. akt SA/KR 2394/93] wykluczone jest wykorzystywanie upoważnienia z art. 7, ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych do dokonania zwolnień generalnych od podatku od nieruchomości. Zwolnienie takie oznaczałoby uchylenie obowiązku podatkowego. Celem ustawodawcy jest umożliwienie radzie gminy wprowadzania zwolnień innych niż określone w ustawie, to znaczy takich, które będą bardziej uszczegółowione, ale zbliżone rodzajowo do kategorii zwolnień ustawowych, o charakterze przedmiotowym. Wprowadzanie przez radę gminy innych zwolnień nie powinno prowadzić do uchylenia obowiązku płacenia po-

datku od nieruchomości. Zwolnienie na przykład wszystkich posiadaczy budynków mieszkalnych na terenie danej gminy byłoby tego typu zwolnieniem. Rada gminy nie może natomiast uchwałą cofnąć zwolnień przewidzianych w art. 7 wspomnianej ustawy. Zwolnienia ustawowe obowiązują bez względu na to, czy zostaną zamieszczone w uchwale. Powtórzenie ich treści w uchwale rady gminy nie wywoła żadnych skutków prawnych.

Uprawnieniem rady gminy o znaczeniu drugorzędnym jest przewidziane w art. 6, ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych [Ustawa..., 2006] prawo do podjęcia uchwały zarządzającej pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa i ustalenie inkasentów oraz wysokości ich wynagrodzenia. Za inkasenta uznaje się osobę obowiązującą do pobrania podatku i wpłacenia go na właściwy rachunek bankowy lub w kasie urzędu gminy we właściwym terminie, co wynika z definicji zawartej w art. 9 Ordynacji podatkowej [Ustawa..., 1997].

Podatek od nieruchomości od osób fizycznych na rok podatkowy ustala w drodze decyzji organ podatkowy, którym jest wójt, burmistrz, prezydent właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania (nieruchomości). Jest on płatny w czterech ratach – do: 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Aby termin płatności pierwszej raty mógł zostać przez podatników dotrzymany, decyzja wójta (burmistrza, prezydenta) o wymiarze podatku powinna zostać doręczona najpóźniej do dnia 1 marca roku podatkowego. Jeżeli decyzja wymiarowa zostanie doręczona później, to podatnik ma obowiązek zapłaty pierwszej raty podatku w terminie 14 dni od daty doręczenia tejże decyzji. Decyzje wymiarowe w zakresie podatku od nieruchomości mogą wydawać inni pracownicy samorządowi, ze skarbnikiem gminy łącznie, ale tylko z upoważnienia i w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta). W wypadku niespełnienia tego warunku decyzja podjęta przez skarbnika gminy lub innego pracownika samorządowego dotknięta jest wadą nieważności.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych w art. 4, ust. 7 nałożyła na organ podatkowy (wójta, burmistrza, prezydenta) obowiązek powołania biegłego w przypadku, gdy podatnik nie określił wartości budowli lub podał wartość nieodpowiadającą wartości rynkowej. Biegły powoływany jest spośród rzeczoznawców majątkowych, o których mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami [Ustawa..., 2000]. W wypadku gdy podatnik nie określił wartości budowli lub wartość ustalona przez biegłego jest wyższa co najmniej o 33% od wartości określonej przez podatnika – koszty ustalenia wartości przez biegłego ponosi podatnik.

Kompetencja gminy do przejmowania i dysponowania podatkiem od nieruchomości jest zagwarantowana formą ustawy. Ustawowy przepis, na mocy którego gminy mają prawo do przejmowania wpływów z podatku od nieruchomości stanowi dla nich gwarancję stałego poziomu dochodów na realizację jej określonych zadań. Przekazanie gminom wyżej wymienionych kompetencji z tytułu podatku od nieruchomości jest niewątpliwie właściwym posunięciem ze strony ustawodawcy. Podatek ten ma stosunkowo prostą konstrukcję, co umożliwia niezbyt rozbudowanemu aparatowi podatkowemu jego wymiar i pobór. Jest on ściśle

fizycznie związany z terenem, a także z zadaniami własnymi gminy w sferze gospodarki gruntami i wyposażenia gruntów w odpowiednią infrastrukturę techniczną. Dlatego też gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego uprawniona do zarządzania podatkiem od nieruchomości, powinna dbać o polepszenie warunków życia swoich mieszkańców przez odpowiednie instrumenty w zakresie kształtowania polityki podatkowej w podatku od nieruchomości.

Mając na uwadze rangę podatków będących w gestii gmin, w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego [1994] zapisano, że:

- podatki, jak i władztwo podatkowe gmin należy uznać jako konieczność akceptowaną społecznie w systemie państwa demokratycznego,
- wysokość podatków jest rezultatem kompromisu pomiędzy krajowymi i lokalnymi realiami gospodarczymi, oczekiwaniami społeczności gminnych a celami strategicznymi realizowanymi przez samorządy lokalne.

3. Funkcjonowanie podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Bydgoszcz – wyniki badań własnych

Bydgoszcz – mieszcząca się w ósemce największych miast Polski – jest administracyjną stolicą województwa kujawsko-pomorskiego. Miasto to zajmuje 17 969,9 km² powierzchni i liczy około 386 tysięcy mieszkańców, co stanowi 18% ludności całego województwa. Funkcjonowanie, zadania i organizację miasta Bydgoszczy określają powszechnie obowiązujące przepisy, a przede wszystkim ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [2001], a także przepisy prawa miejscowego, w tym statut uchwalony przez Radę Miejską [Uchwała Rady Miasta z dnia 4 czerwca 1997 roku, nr XXXIX/630/97 w sprawie statutu Miasta Bydgoszczy].

Celem generalnym (misją) miasta jest:

Bydgoszcz – miastem nowoczesnym, przyjaznym ludziom i środowisku, stwarzającym warunki dla harmonijnego rozwoju, rosnącej jakości życia i zamożności, sprzyjającym realizacji dążeń i aspiracji mieszkańców, dynamicznym ośrodkiem gospodarczym, naukowym i kulturalnym, znaczącym centrum współpracy i wymiany międzyregionalnej oraz międzynarodowej [Uchwała Rady Miasta z dnia 15 kwietnia 1998 roku, nr LII/910/98 w sprawie strategii rozwoju Bydgoszczy do 2010 roku].

Miasto Bydgoszcz działa poprzez swoje organy, to jest radę, która jest organem stanowiącym i kontrolującym, oraz zarząd będący organem wykonawczym. Zgodnie ze statutem podstawowym zadaniem miasta jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej między innymi w zakresie: ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami, geodezji, kartografii i katastru, ochrony środowiska, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i ciepłą, ochrony i promocji zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury, porządku i bezpieczeństwa publicznego, promocji miasta itp. Realizacja tych zadań

następuje za pomocą gromadzonych dochodów, które są warunkiem koniecznym do funkcjonowania miasta. Dochody budżetu miasta (gminy) Bydgoszczy, tak jak każdej innej gminy w Polsce, określają przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [2003], a także przepisy innych ustaw, na przykład o podatkach i opłatach lokalnych [2006]. Dochody te można podzielić na dwie grupy:

- dochody publiczno-prawne,
- dochody prywatno-prawne.

Dochody publiczno-prawne pochodzą z podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportu), z udziałów w podatkach będących dochodem budżetu państwa (podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych), z opłat, z subwencji i z dotacji. Do dochodów prywatno-prawnych zalicza się wpływy z tytułu czynszu najmu i dzierżawy, wpływy ze sprzedaży mienia komunalnego, wpływy z udziałów w spółkach prawa handlowego, opłaty za użytkowanie wieczyste, odsetki od lokat.

Wśród wpływów publiczno-prawnych, o charakterze dochodów własnych, szczególną rolę fiskalną pełni podatek od nieruchomości. Zestawienie struktury podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Bydgoszcz w odniesieniu do dochodów ogółem, dochodów własnych oraz podatków i opłat lokalnych, a także stopień pokrycia wydatków w latach 2005–2009 przedstawiono w tabeli 1.

Z przedstawionych wyżej danych wynika, że podatek od nieruchomości w latach 2005–2009 w odniesieniu do:

- dochodów ogółem – waha się od 15,9% w 2008 roku do 20,6% w 2005 roku; wpływy z opodatkowania nieruchomości osób fizycznych kształtowały się na poziomie od 2,8% w roku 2008 do 3,1% w roku 2009 ogólnych dochodów gminy Bydgoszcz; wpływy z opodatkowania nieruchomości osób prawnych na tle dochodów ogółem kształtowały się na poziomie od 13,0% w 2007 roku do 17,7% w 2005 roku;
- dochodów własnych – waha się od 40,4% (2006 r.) do 54,0% (2005 r.); poziom wpływów z opodatkowania nieruchomości osób fizycznych w odniesieniu do dochodów własnych wahał się od 6,0% (2007 r.) do 7,9% (2009 r.), a od osób prawnych od 34,3% w 2006 roku do 46,4% w 2005 roku;
- dochodów uzyskiwanych z tytułu podatków i opłat lokalnych – kształtuje się na poziomie od 78,5% w 2008 roku do 83,3% w 2006 roku; poziom wpływów z tytułu opodatkowania nieruchomości osób fizycznych waha się od 11,4% w 2005 roku do 14,0% w 2009 roku; poziom wpływów z tytułu opodatkowania nieruchomości osób prawnych waha się od 64,7% w 2008 roku do 70,6% w 2006 roku.

Analizując budżet gminy miejskiej Bydgoszcz w latach 2005–2009, należy stwierdzić, że wpływy z tytułu podatku od nieruchomości ustępowały jedynie transferom z budżetu państwa, to znaczy udziałom w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz subwencjom i dotacjom. Na tle dochodów własnych podatek od nieruchomości pełni szczególną rolę, stanowiąc ponad połowę uzyskiwanych dochodów. Porównując wpływy z podatku od nieruchomości do wpływów uzyskiwanych ze wszystkich podatków i opłat lokalnych, trzeba pod-

Tabela 1
Struktura podatku od nieruchomości w odniesieniu do dochodów ogółem, dochodów własnych, podatków i opłat lokalnych oraz stopień pokrycia wydatków w latach 2005–2009

Podatek od nieruchomości	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009
1. Podatek od nieruchomości [PLN]:	126 294 250,00	129 508 311,00	131 200 000	137 235 829	151 917 299
• osoby fizyczne	17 884 741,00	19 713 753,00	19 000 000	23 323 240	27 075 255
• osoby prawne	108 409 509,00	110 086 558,00	112 200 000	113 912 589	124 842 044
2. Udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem:	20,6%	18,6%	16,0%	15,9%	17,5%
• osoby fizyczne	2,9%	3,0%	3,0%	2,8%	3,1%
• osoby prawne	17,7%	15,0%	13,0%	13,1%	14,4%
3. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych:	54,0%	40,4%	40,5%	43,1%	44,1%
• osoby fizyczne	7,6%	6,1%	6,0%	7,5%	7,9%
• osoby prawne	46,4%	34,3%	34,5%	35,6%	36,2%
4. Udział podatku od nieruchomości w podatkach i opłatach lokalnych:	80,8%	83,3%	80,1%	78,5%	80,0%
• osoby fizyczne	11,4%	12,7%	13,0%	13,8%	14,0%
• osoby prawne	69,4%	70,6%	67,1%	64,7%	66,0%
5. Pokrycie wydatków podatkiem od nieruchomości	21,1%	17,1%	16,8%	15,0%	12,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Bydgoszczy na lata 2005–2009.

kreślić, że jego znaczenie jest pierwszoplanowe, dzięki realizacji średnio ponad 80% ogółu wpływów z tego tytułu. Wśród podatków i opłat lokalnych podatek od nieruchomości plasuje się na pierwszej pozycji pod względem znaczenia finansowego. Podatek od nieruchomości uiszczają osoby fizyczne i prawne, zarówno te, które prowadzą działalność gospodarczą, jak i nieprowadzące takiej działalności. Głównym jednak źródłem dochodów w ramach podatku od nieruchomości są nieruchomości związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, należące do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Wpływy z tej części opodatkowanych nieruchomości stale rosną i dominują nad wpływami uzyskiwanymi z nieruchomości osób fizycznych. Wynika z tego, że na terenie miasta Bydgoszczy prowadzi swą działalność wiele podmiotów gospodarczych (osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej), które zobowiązane są do uiszczania tego podatku. Świadczy to także o wysokim stopniu uprzemysłowienia, o rozwoju ekonomicznym miasta Bydgoszczy. Większe wpływy i większe znaczenie finansowe tej części podatku związane jest także z tym, że gospodarczo zorientowane przedmioty opodatkowania są wyżej opodatkowane niż obiekty mieszkalne lub niezwiązane z działalnością gospodarczą.

Nie ulega wątpliwości, że wpływy z podatku od nieruchomości są bardzo istotnym źródłem dochodów w gminach miejskich, a gmina Bydgoszcz należy do takich. W gminach wiejskich znaczenie tego podatku jest nieco mniejsze. Korzyści finansowe z podatku od nieruchomości, w gminach o charakterze rolniczym, odgrywają drugoplanową, uzupełniającą rolę. W gminach tych, oprócz transferów z budżetu państwa, istotne znaczenie fiskalne ma podatek rolny [Borodo, 1995].

Ciągły wzrost podatku od nieruchomości w latach 2005–2009 mógł być spowodowany:

- wzrostem górnych granic stawek podatkowych,
- wzrostem liczby opodatkowanych nieruchomości na terenie miasta (gminy) Bydgoszczy,
- wzrostem liczby podmiotów gospodarczych (osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej),
- przekształceniem osób fizycznych w podmioty gospodarcze, a w szczególności w osoby prawne,
- wzmożonymi działaniami windykacyjnymi (w tym także egzekucje należnych podatków z lat ubiegłych),
- zmianami ustawowymi obowiązującymi od 1 stycznia 2003 roku, które wprowadziły dodatkowo opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budynków trwale złączonych z gruntem, znajdujących się na terenach Pracowniczych Ogródków Działkowych.

Miasto (gmina) Bydgoszcz, zgodnie z przysługującym na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uprawnieniem, może kształtować ostateczną wysokość stawek podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości na swoim terenie. Oznacza to, że rada miasta (gminy) może utrzymać maksymalne, corocznie ustalane przez ministra finansów stawki podatkowe lub też może je obniżyć.

Analizując uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, należy stwierdzić, że utrzymane zostały maksymalne stawki podatku od nieruchomości w badanym okresie, to znaczy w latach 2005–2009. Utrzymanie na maksymalnym poziomie stawek podatkowych świadczy o surowej polityce podatkowej miasta w zakresie podatku od nieruchomości. Pozwala to na częściowe nadążanie za wzrostem kosztów realizowania licznych zadań lokalnych. Decyzje o utrzymaniu maksymalnych stawek podatkowych należy traktować jako sprawę wewnętrzną samej gminy, dotyczącą jej polityki podatkowej, samodzielności finansowej i prawnej, ale przede wszystkim jako rozpoznanie przez gminę możliwości i potrzeb miejscowych. Przez odpowiednią politykę podatkową (surową) w zakresie kształtowania wysokości stawek podatkowych miasto (gmina) Bydgoszcz realizuje funkcje fiskalną. Zachowując maksymalne stawki podatkowe, gmina może w ten sposób zgromadzić większe dochody własne, a co za tym idzie, zwiększyć ogólne wpływy budżetowe niezbędne do sfinansowania lokalnych usług publicznych. Zwiększając wpływy wchodzące w skład dochodów własnych, zwiększa się tym samym autonomia finansową samej gminy.

Wykonywanie uprawnień samorządu gminnego w Bydgoszczy do zwolnień podatkowych, obniżanie stawek oraz podejmowanie decyzji w sprawie umorzeń, odroczeń, zaniechań poboru podatku może być efektywnie wykorzystane. Nie można domagać się od gminy, aby stosowała ona tylko najwyższe stawki, nie wprowadzała zwolnień, nie umarzała zaległości podatkowych. Jednak odpowiednie decyzje organów gminy nie pozostają w próżni finansowej, prawnej czy społecznej. Wpływają one nie tylko na podatników miejscowych, ale także na sytuację budżetu państwa oraz innych samorządów w kraju. Jeżeli niższe wpływy podatkowe danej gminy będące następstwem jej uchwał i decyzji prowadzą do faktycznie niższych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca tej gminy i w rezultacie dają jej prawo do wyższej subwencji wyrównawczej, to dochodzi do trudnej do zaakceptowania sytuacji, że gminy stosujące łagodną politykę podatkową przerzucałyby skutki tej polityki na Skarb Państwa oraz na inne, niestosujące takiej łagodnej polityki, gminy. Jak można zauważyć, gmina miejska Bydgoszcz nie stosowała łagodnej polityki w zakresie podatku od nieruchomości, a tym samym nie obarczała negatywnymi skutkami finansowymi innych podmiotów.

Poza funkcją fiskalną podatek od nieruchomości w mieście (gminie) Bydgoszcz pełni także funkcje pozafiskalne, do których należy zaliczyć zwolnienia podatkowe dotyczące określonego przedmiotu podlegającego opodatkowaniu. W latach 2005–2009 z podatku od nieruchomości zwolniono:

- nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie działalności w zakresie opieki paliatywnej,
- nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie działalności w zakresie terapii zajęciowej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej,
- grunty i budynki stanowiące własność komunalną nie wydzierżawione i nie użyczone osobom trzecim.

Poddając analizie i ocenie funkcjonowanie podatku od nieruchomości na tle innych dochodów, w mieście (gminie) Bydgoszcz, należy zauważyć, że wpływy

z tego tytułu są niezwykle ważnym instrumentem fiskalnym. Pobierany na terenie gminy Bydgoszcz podatek od nieruchomości ma charakter:

- komunalny,
- powszechny,
- inwestycyjny,
- majątkowy,
- realny.

Podatek od nieruchomości to złożona konstrukcja prawna, realizująca określone idee i cele będące wyrazem wybranych koncepcji społeczno-politycznych i ekonomicznych. Odpowiednio ukształtowana konstrukcja podatku powinna być odzwierciedleniem znaczenia i roli, jaką podatek ten ma odegrać. Zdolność podatku od nieruchomości do pełnienia funkcji fiskalnej i niefiskalnej pomaga zrealizować wiele zadań publicznych o charakterze lokalnym, nie w pełni jednak zaspokajają potrzeby miasta (gminy) Bydgoszczy. Uwzględniając motyw fiskalny podatku, należy dążyć do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarowania wpływami z tytułu podatku od nieruchomości, którego konstrukcja prawna nie jest w pełni doskonała. Rodzi ona wiele pytań i sporów interpretacyjnych, zarówno ze strony ekonomistów, prawników, jak i aparatu lokalnego – gminy. Wśród mankamentów obecnego podatku od nieruchomości wymienia się podstawę opodatkowania – powierzchnię, która jest zasadniczym czynnikiem decydującym o wysokości obciążenia podatkowego. Wydaje się, że na polepszenie funkcjonowania podatku od nieruchomości, a w szczególności na wzrost wpływów z tego tytułu, może mieć wpływ planowana zmiana podstawy opodatkowania z powierzchni na wartość nieruchomości. Aby podatek ten mógł w pełni realizować cele fiskalne, zaspokajając określone potrzeby społeczności lokalnej, należy dążyć do wyeliminowania z jego konstrukcji wad o charakterze ekonomiczno-prawnym. Podatek ten powinien, jako w pełni lokalny, z samej swej istoty umożliwiać jednostkom lokalnym szerokie prowadzenie samodzielnej polityki gospodarczej i społecznej na własnym terenie.

Podsumowanie

Reaktywowanie w Polsce w 1990 roku samorządu terytorialnego spowodowało potrzebę wyodrębnienia z finansów publicznych szczegółowej dziedziny, to jest finansów lokalnych. Decentralizacja finansów publicznych najpełniej dokonuje się przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny.

Desygnatem społeczności lokalnych są gminy, które stanowią podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Gmina, zgodnie z postanowieniami prawa, jest odrębnym od państwa podmiotem w sferze majątkowej i publicznoprawnej. Realizuje ona na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu zadania publiczne wynikające z ustaw.

Podstawowym celem gminy jest gromadzenie dochodów, które służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zasadniczym dochodem własnym

gminy jest majątkowy podatek od nieruchomości. Stanowi on ważny element fiskalny, dzięki któremu gmina może samodzielnie przeprowadzać procesy zrównoważonego i harmonijnego rozwoju. Gromadząc wpływy z tytułu podatku od nieruchomości gmina może zapewnić maksymalną efektywność gospodarczą i możliwie najwyższy poziom warunków bytowych dla swojej społeczności. Uzyskiwane z podatku od nieruchomości wpływy pozwalają na ciągłość istnienia gminy. Dzięki temu narzędziu fiskalnemu gmina pokrywa podstawowe wydatki publiczne, do których można zaliczyć: rozwój infrastruktury technicznej, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, ochronę środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, edukację publiczną, ochronę zdrowia, lokalny transport zbiorowy itp. Pobierany przez gminę podatek od nieruchomości jest wielokierunkowo wykorzystywany i powraca do społeczności lokalnej w postaci inwestycji infrastrukturalnych. Podatek od nieruchomości jest szeroko rozbudowanym instrumentem ekonomicznym w gminie. Stanowi on ważny aspekt lokalnej gospodarki i pozwala na dobre jej funkcjonowanie.

Mając na uwadze zasadę samodzielności finansowej, gmina powinna posiadać środki umożliwiające jej prowadzenie odpowiedniej polityki gospodarczej, inwestycyjnej i ekonomicznej. Dlatego wydaje się, że gminy w Polsce trzeba wyposażyć w prawo do podwyższania stawek podatkowych na swoim terytorium, a nie tylko do ich obniżania. Podwyższenie to mogłoby służyć sfinansowaniu nowego, odpowiedniego, a zarazem ogólnie akceptowanego przez społeczność lokalną celu. Nie należy gminom, które chcą i mogą za zgodą swych mieszkańców wprowadzić wyższe stawki podatku, zabronić tego przedsięwzięcia. Ze względu na odmienną gospodarczą, kulturalną, lokalne ambicje finansowe i preferencje oraz skłonności społeczności lokalnych do ponoszenia ciężaru podatkowego na rzecz własnej gminy nie można gminom odbierać szansy na indywidualny rozwój i postęp ekonomiczno-gospodarczy. Kształtowanie wysokości stawek podatkowych, czyli ich podwyższanie i obniżanie mogłoby i powinno nawiązywać do efektywnego gromadzenia i wykorzystania pieniędzy podatników (członków wspólnoty) w celu zaspokojenia ich potrzeb o charakterze lokalnym. Wydaje się, że w pełni uzasadnione byłoby zniesienie dotychczasowych ograniczeń, które pozwalały gminie tylko na obniżenie górnych granic ustawowych stawek podatku. Rozszerzenie autonomii gminy w zakresie kształtowania stawek podatkowych, a w szczególności możliwości ich podwyższania, przyczyniłoby się do nadrobienia zaległości rozwojowych gminy wynikających z dotychczasowego niedofinansowania budżetu lokalnego. Mając powyższe na uwadze, gmina powinna dążyć do optymalnej polityki fiskalnej w zakresie podatku od nieruchomości. Warto, aby mogła elastycznie dopasowywać stawki podatkowe oraz zwolnienia nie tylko do swych aktualnych potrzeb budżetowych, ale i do warunków sprzyjających prowadzonej działalności gospodarczej.

Literatura

- Borodo A. (1995), *Podatek od nieruchomości w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, TNT, Toruń.
- Łojko E. (1992), *Socjologiczne problemy samorządności lokalnej*, Wydawnictwo UW, Warszawa.
- Oleszko A. (1992), *Gmina jako osoba prawna*, „Samorząd Terytorialny” 6.
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej*, PWN, Warszawa.
- Szewczuk A. (2002), *Finanse samorządowe a rozwój lokalny – współczesne dylematy i wyzwania*, [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, Tom II, Wydawnictwo AE, Katowice.
- Szewczuk A. i in. (2005), *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szewczuk A. (2006), *Samorząd terytorialny jako główny kreator rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.
- Tegler E., Ofiarski Z. (1992), *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (1994), Strasburg 15 października 1985 r., (Dz.U., 1994 r., Nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (1997) (Dz.U., 1997, Nr 78, poz. 483)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym* (2001) (tekst jedn. Dz.U., 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych* (2006) (tekst jedn. Dz.U., 2006, Nr 121, poz. 844 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami* (2000) (tekst jedn. Dz. U., 2000, Nr 46, poz. 543 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa* (1997) (Dz.U., 1997, Nr 160, poz. 1083 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003) (Dz.U., 2003, Nr 203, poz. 1966).
- Uchwała Rady Miasta z dnia 4 czerwca 1997 roku, nr XXXIX/630/97 w sprawie statutu Miasta Bydgoszczy.*
- Uchwała Rady Miasta z dnia 15 kwietnia 1998 roku, nr LII/910/98 w sprawie strategii rozwoju Bydgoszczy do 2010 roku.*
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1993 roku. Sygn. akt SA/P 2583/92.
- Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1992 roku. Sygn. akt SA/KR 871/92.
- Wyrok NSA z dnia 22 lipca 1993 roku. Sygn. akt SA/KR 1050/93.
- Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 roku. Sygn. akt SA/KR 2394/93.