

Joanna Śmiechowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Wydział Ekonomiczny

Katedra Finansów Publicznych

joanna.smiechowicz@umcs.lublin.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-2101-4068>

Stawki podatków powierzchniowych w polityce podatkowej gmin w Polsce i zróżnicowanie przestrzenne jej skutków

Zarys treści: W ramach polityki podatkowej gminy uprawnione są do modelowania stawek trzech podatków obciążających nieruchomości w Polsce, tj. podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, w wyniku czego tracą część dochodów. Skłonność do obniżania stawek jest zróżnicowana zarówno jeśli chodzi o rodzaj podatku, jak i typ gminy. Najwyższe ubytki odnotowywane są w podatku od nieruchomości, najmniejsze zaś w podatku leśnym. Gminy wiejskie są najbardziej aktywne w prowadzeniu polityki podatkowej nakierowanej na osiągnięcie celów pozafiskalnych, w skutek czego w latach 2014–2023 straciły najwięcej dochodów spośród wszystkich typów gmin w każdym z analizowanych podatków. Z kolei politykę miast na prawach powiatu można określić jako aktywną nastawioną na cel fiskalny, co oznacza, że w najmniejszym stopniu wykorzystują swoje uprawnienia do obniżania taryf podatkowych. Między sąsiadującymi gminami występują silne zależności przestrzenne – wielkość utraconych przez nie dochodów z podatków nakładanych na nieruchomości *per capita* jest podobna. Najmniejsze zróżnicowanie, a tym samym największe podobieństwo między jednostkami występuje w przypadku podatku leśnego. Największe różnice ujawniają się natomiast w podatku od nieruchomości.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, gminna polityka podatkowa, władztwo podatkowe, skutki polityki podatkowej

Wprowadzenie

Podatki są instrumentem pozwalający władzom publicznym, w tym samorządowym, na osiągnięcie różnorodnych celów, ale ich podstawową funkcją jest bez wątpienia funkcja fiskalna (skarbowa, dochodowa) (zob. Majchrzycka-Guzowska 2011). Dla polskich gmin podatki stanowią bardzo ważne pod względem fiskalnym, ale równocześnie zróżnicowane w poszczególnych jednostkach, źródło finansowania ich zadań (zob. Malinowska-Misiąg, Misiąg 2021). Równocześnie są istotnym narzędziem pozwalającym na realizację własnej polityki podatkowej

i rodzajem dochodów zapewniających samodzielność finansową jednostkom samorządu terytorialnego (JST). Taką rolę odgrywają jednak wyłącznie podatki lokalne, tj. podatek od nieruchomości, rolny, leśny oraz podatek od środków transportowych, gdyż tylko w odniesieniu do nich ustawodawca wyposażył gminy w ograniczone władztwo podatkowe, którego najważniejszy element stanowi prawo organów gminy do kształtowania stawek w określonych ustawową granicach.

Celem aktywnego oddziaływania za pośrednictwem podatków na podatników i gospodarkę jest wywołanie pożądanego skutku w postaci zmiany zachowania podmiotów nim obciążonych na skutek zastosowania bodźca finansowego w postaci zmniejszenia lub zwiększenia obciążeń względem pozostałych podatników (Wyszkowska, Wyszkowski 2021). Wyniki przeprowadzonych w Polsce badań wskazują na zróżnicowane przesłanki, jakimi kierują się władze lokalne, decydując o zastosowaniu *tax expenditures*. Wśród nich wymieniane są (Wyszkowska 2018):

- zwiększenie atrakcyjności gminy jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i pozyskanie podmiotów gospodarczych oraz poprawa warunków ich funkcjonowania przez redukcję kosztów działalności;
- przyczyny socjalne i dążenie do poprawy warunków życia mieszkańców;
- zachęta do osiedlania się;
- poprawa efektywności działania pozarolniczych podmiotów gospodarczych oraz rolników.

Badania przeprowadzone przez Łukomską i Swianiewicza (2015) wskazują, że, rozważając zastosowanie preferencji podatkowych, samorządowcy często kierują się decyzjami podjętymi przez gminy sąsiednie (lokalna konkurencja podatkowa), a ich motywacją może być dążenie do zwiększenia bazy podatkowej (w przypadku podatków powierzchniowych czynnik ten ma bardzo ograniczone znaczenie) lub obawa przed utratą poparcia wyborców (względ polityczny). W tym kontekście ciekawe jest sprawdzenie, czy deklarowana w badaniach ankietowych skłonność do swoistego ujednolicania stawek podatków lokalnych znajduje potwierdzenie w przestrzennym rozkładzie dochodów utraconych przez gminy na skutek obniżania taryf podatków powierzchniowych.

Przedmiotem badań podjętych w artykule są finansowe efekty obniżania stawek podatków od nieruchomości, rolnego oraz leśnego i lokalne powiązania przestrzenne utraconych dochodów podatkowych przez gminy.

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy skłonność gmin do obniżania stawek podatków nakładanych na nieruchomości, a w związku z tym utracone przez nie dochody zmienia się w czasie i jest zróżnicowana w poszczególnych kategoriach gmin?
2. Czy w sąsiadujących ze sobą gminach wielkość utraconych dochodów z podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w relacji na mieszkańca jest zbliżona?
3. Czy istnieje zależność między wielkością dochodów z udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT) *per capita* oraz pozostałych dochodów własnych (innych niż podatek od nieruchomości, podatek rolny, leśny, PIT i CIT) *per capita* a wielkością utraconych dochodów gminy na skutek obniżenia stawek podatków nieruchomościowych *per capita* przez radę gminy?

W artykule wykorzystano metody właściwe dla nauk społecznych, takie jak metoda obserwacji, pomiaru i porównania. Analizy, którymi objęto wszystkie jednostki szczebla podstawowego w Polsce, tj. 2477 (w tym 66 miast na prawach powiatu), przeprowadzono w oparciu o dane Banku Danych Lokalnych GUS (liczba mieszkańców, dochody ogółem) oraz dane ze sprawozdań Rb-27S dostępnych w bazie Ministerstwa Finansów za lata 2014–2023 (wysokość dochodów gmin w analizowanych kategoriach oraz wysokość utraconych dochodów z podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego). Badania prowadzono w ujęciu statycznym i dynamicznym z wykorzystaniem prostych metod statystycznych. Dla zobrazowania podobieństw i różnic w przestrzennym natężeniu skutków obniżania stawek podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego wykorzystano kartogramy. Aby sprawdzić, czy istnieje statystyczny związek między wielkością utraconych dochodów na skutek obniżenia stawek podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego a wielkością dochodów z udziałów w podatkach PIT i CIT oraz w innych dochodach własnych, wykorzystano współczynnik korelacji *r*-Pearsona. Badane wielkości odnoszono do liczby mieszkańców, by zapewnić porównywalność wyników.

Polityka podatkowa gmin

Polityka podatkowa gminy jest świadomą, celową i racjonalną działalnością jej organów polegającą na właściwym doborze źródeł i form gromadzenia dochodów podatkowych dla osiągnięcia celów finansowych, gospodarczych i społecznych (Śmiechowicz, Kozak 2016). Określając jej cele, władze gminy powinny się kierować interesem społeczności lokalnej i wykorzystywać przyznane im kompetencje do tworzenia warunków sprzyjających pełnemu zaspokojeniu popytu na usługi publiczne nie tylko pod względem ilości, ale również jakości (por. Jastrzębska 2000). Możliwość prowadzenia polityki podatkowej i wykorzystania ku temu władztwa podatkowego leży u podstaw konstytucyjnie gwarantowanej w polskim porządku prawnym JST (Ustawa 1997, art. 165 ust. 2). Samodzielność finansowa jest swoistą i kluczową wartością samorządu terytorialnego (Dziemianowicz i in. 2018), a jej istota znajduje wyraz m.in. w przekazaniu JST prawa do dysponowania nimi (Devas i in. 2008). Jej rangę, jak również rolę podatków w zapewnieniu samodzielności, podkreślają standardy określone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (Europejska... 1994), ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r. Zgodnie z art. 9 ust. 3 wymienionego dokumentu przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą.

Gminy jako jedyny typ JST w Polsce dysponują narzędziami do prowadzenia własnej polityki podatkowej. Źródła dochodów, na których konstrukcję mogą oddziaływać, obejmują cztery podatki, określane jako podatki lokalne *sensu largo*, i są to dwa podatki uregulowane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1176 ze zm.), tj. podatek od nieruchomości oraz podatek od środków transportowych (który nie jest przedmiotem rozważań w niniejszym

opracowaniu i w dalszej części będzie pominięty), a także pobierane na podstawie odrębnych aktów prawnych podatek rolny (Ustawa 2024) i podatek leśny (Ustawa 2019). Można więc stwierdzić, że w Polsce zakres przedmiotowy lokalnej polityki podatkowej jest raczej wąski.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się aktywną i pasywną politykę podatkową (Felis 2018, s. 146). Polityka aktywna przejawia się w wykorzystywaniu przez władze gmin władztwa podatkowego do osiągania przyjętych przez nie celów:

- fiskalnych, które zawsze jej przyświecają (Owsiak 2017, s. 489–490),
- pozafiskalnych, takich jak stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości, rozwinięcie rynku pracy, rewitalizacja gminy lub jej części, poprawa jakości powietrza czy standardu usług komunalnych itp.

Prowadząc aktywną politykę podatkową nastawioną na cel fiskalny, organy gminy uchwalają wysokie taryfy podatkowe i mocno ograniczają lub całkowicie rezygnują ze stosowania stymulatorów lokalnego rozwoju, by zmaksymalizować dochody budżetowe w krótkim okresie. Z kolei aktywna polityka skoncentrowana na celach pozafiskalnych w krótkim okresie zawsze skutkuje redukcją dochodów, ale w dłuższym możliwe jest zwiększenie dochodów budżetowych dzięki wzrostowi wpływów z podatków i opłat ponoszonych przez przedsiębiorców, jak również pracowników, którzy dzięki ożywieniu gospodarczemu na terenie jednostki zyskali zatrudnienie lub wyższe wynagrodzenie (por. Dylewski 2009, s. 86–88). Jej pozytywne efekty na wynik budżetu mogą być także osiągnięte dzięki ograniczeniu wydatków na niektóre dziedziny, czy to bezpośrednio objęte interwencją, czy też w przypadku których ten pozytywny efekt wystąpił niejako „przy okazji” (np. zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną dla osób, którym udało się wyjść z kryzysu). Badania przeprowadzone zarówno w kraju (Wołowicz, Reśko 2012, Felis 2014, Wołowicz 2018, Wołowicz, Ahmed-Skrzypek 2018.), jak i na świecie (Cashin 1994, Leibfritz i in. 1997, Folster, Henrekson 1999, Bassanini, Scarpetta 2010) nie dowodzą jednoznacznie, że preferencje podatkowe, w tym obniżenie stawek, przekładają się automatycznie na realizację założonych uprzednio celów pozafiskalnych.

Z kolei bierna (pasywna) polityka podatkowa oznacza, że organy gminy ograniczają się do stosowania rozwiązań ustawowych i nie wykorzystują uprawnień do oddziaływania na konstrukcję pobieranych podatków, a w efekcie maksymalizują wpływy z podatków lokalnych w krótkim czasie. Biorąc pod uwagę wielkość dochodów gromadzonych w budżetach gmin – skutek prowadzenia aktywnej polityki nastawionej na kierowanie na cel fiskalny i pasywnej polityki podatkowej jest zbliżony, z tym że w pierwszym przypadku jest zamierzony.

Władztwo podatkowe gmin i taryfy podatkowe jako instrument polityki podatkowej

Do prowadzenia polityki podatkowej gminy wykorzystują przysługujące im władztwo podatkowe, czyli prawnie określone uprawnienia do rozstrzygania

w sprawach podatkowych. Dysponują nimi zarówno organy stanowiące (rady), jak i wykonawcze, które będąc organem podatkowym wpływają na treść zobowiązania podatkowego (Kornberger-Sokołowska 2001). W polskim porządku prawnym kompetencje rad gmin obejmują tylko niektóre elementy konstrukcji podatków, tj. stawki podatkowe, zwolnienia przedmiotowe oraz ulgi, i ograniczają się jedynie do modelowania podatków, a zakres ich uprawnień do kształtowania podatków nieruchomościowych wyznaczają ustawy będące podstawą ich pobierania. Granica władztwa podatkowego gmin wyznaczona przez Konstytucję RP (art. 168) stanowiącą, że podatki pobierane są na podstawie ustawy, musi być respektowana w procesie tworzenia prawa miejscowego (Dowgier 2010, s. 466).

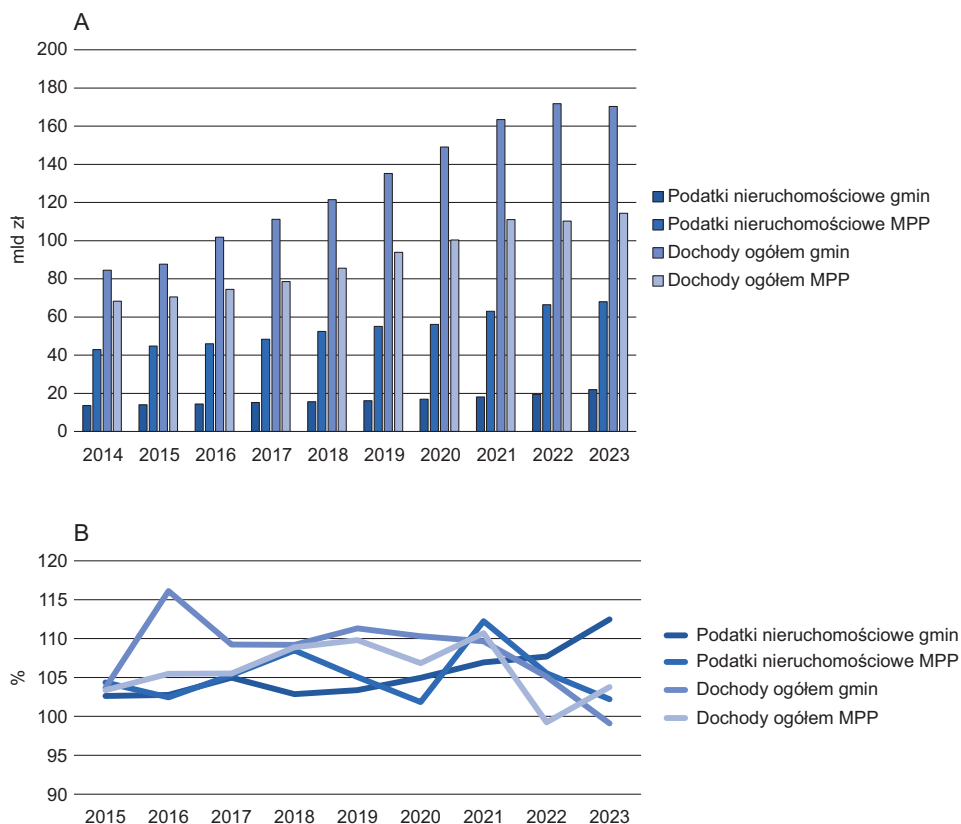
Modelowanie taryf podatków lokalnych jest najważniejszą kompetencją w obszarze władztwa podatkowego (por. Kańduła, Śmiechowicz 2016), ponieważ przez stawki podatkowe w największym stopniu wpływają one na wysokość zobowiązań podatkowych i w praktyce, z tytułu tych preferencji, najsilniej odczuwają spadek dochodów budżetowych. Stosowane ulgi i zwolnienia, zwłaszcza te, które dotyczą zapłaty podatku (umorzenie zaległości podatkowych, rozłożenie podatku na raty i odroczenie terminu płatności), mają bardzo wąski zakres oddziaływania i znikomy wpływ na budżety gmin. W podatku od nieruchomości modelowanie stawek odbywa się bezpośrednio – rada gminy ustala ich wysokość obniżając je lub utrzymując na poziomie maksymalnym. Dodatkowo uprawniona jest do ich różnicowania w zależności od przedmiotu opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie, sposób wykorzystywania gruntu, stan techniczny oraz wiek budynków (Ustawa... 2023, art. 5). Z kolei w podatku rolnym i leśnym modelowanie stawek odbywa się pośrednio, tj. poprzez zastosowanie tzw. stabilizatorów i ewentualnie redukcję średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa obliczenia podatku rolnego (Ustawa... 2024, art. 6) oraz średniej ceny sprzedaży drewna (Ustawa... 2019, art. 4). Ustalenie górnego limitu obciążeń podatkowych z założenia służy ochronie interesów podatników, ale dla gmin nie jest korzystne i bardzo ogranicza ich samodzielność finansową. Niekorzystne jest też, i w obecnych warunkach nieuzasadnione, powiązanie podatku z kształtowaną przez mechanizm rynkowy ceną skupu żyta czy sprzedaży drewna. Dość często powoduje bowiem niestabilność obciążenia podatkowego dla podatników oraz dochodów z tego podatku. W pewnym stopniu problem ten został ograniczony dzięki zmianie zasad ustalania stawki podatku rolnego, która obecnie oparta jest na średniej cenie skupu żyta za 11 kwartałów, a nie jak to było wcześniej – czterech (por. Miszczuk 2009, Śmiechowicz 2019). Natomiast w przypadku podatku leśnego jego taryfa określana jest w oparciu o cenę drewna uzyskaną przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy, co w praktyce może się przekładać na duże fluktuacje zarówno stawki, jak i dochodów z podatku w kolejnych latach.

Omawiając taryfy podatków powierzchniowych nie można pominąć kwestii swobody gmin w ich obniżaniu, która nie jest pełna. Niedopuszczalne jest uchwalenie stawki „0”, ponieważ oznaczałoby to całkowite uwolnienie podatnika od obowiązku zapłaty podatku. Zezwala się natomiast na przyjęcie stawki

o symbolicznej wysokości. Kolejnym ograniczeniem w kształtowaniu stawek jest brak możliwości ich różnicowania ze względu na podmiot podatku. Ta zasada jest jednak w pełni uzasadniona – jej realizacja zapewnia równość podatników wobec prawa (Dowgier 2010).

Podatki powierzchniowe jako źródło dochodów gmin w Polsce

Pobór trzech podatków obciążających nieruchomości pozwolił zgromadzić gminom w latach 2014–2023 łącznie 165 mld zł, a miastom na prawach powiatu (MPP) – 542 mld zł, co oznacza, że 76,7% dochodów z tych danin zasililo budżety MPP. Dochody z podatków nieruchomościowych charakteryzowały się w latach 2014–2023 wysoką i różnokierunkową dynamiką zmian, silniej zaznaczoną



Ryc. 1. Łączne dochody gmin i miast na prawach powiatu z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego oraz dochody ogółem w latach 2014–2023 w mld zł (A) oraz wskaźnik dynamiki w procentach (B)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

w MPP. Warto zwrócić uwagę, że w gminach tempo wzrostu dochodów z podatków nakładanych na nieruchomości było szybsze od 2020 r. W ciągu 10 lat objętych badaniem wzrost dochodów budżetowych był jednak podobny w gminach (60%) i MPP (58%). Jednak w porównaniu z dochodami ogółem, które w gminach zwiększyły się o 101% i MPP o 68%, dochody z podatków obciążających nieruchomości wzrosły w mniejszym stopniu (ryc. 1).

Jedynie podatek od nieruchomości pozwala gminom na gromadzenie dochodów o istotnym, choć malejącym znaczeniu dla ich budżetów, co obrazuje rycina 2. W latach 2014–2023 udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem gmin i MPP wynosił od 11,7% w 2014 i 2015 r. do 8,4% w 2021 i 2022 r. Dla poszczególnych typów gmin rola tej daniny w tworzeniu dochodów budżetowych różniła się dość wyraźnie. W gminach miejskich udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem wynosił od 16,6% w 2015 r. do 11,5% w 2021 r. W gminach miejsko-wiejskich oraz MPP sukcesywnie wyrównywał się i w 2023 r. kształtował się na poziomie około 11%.

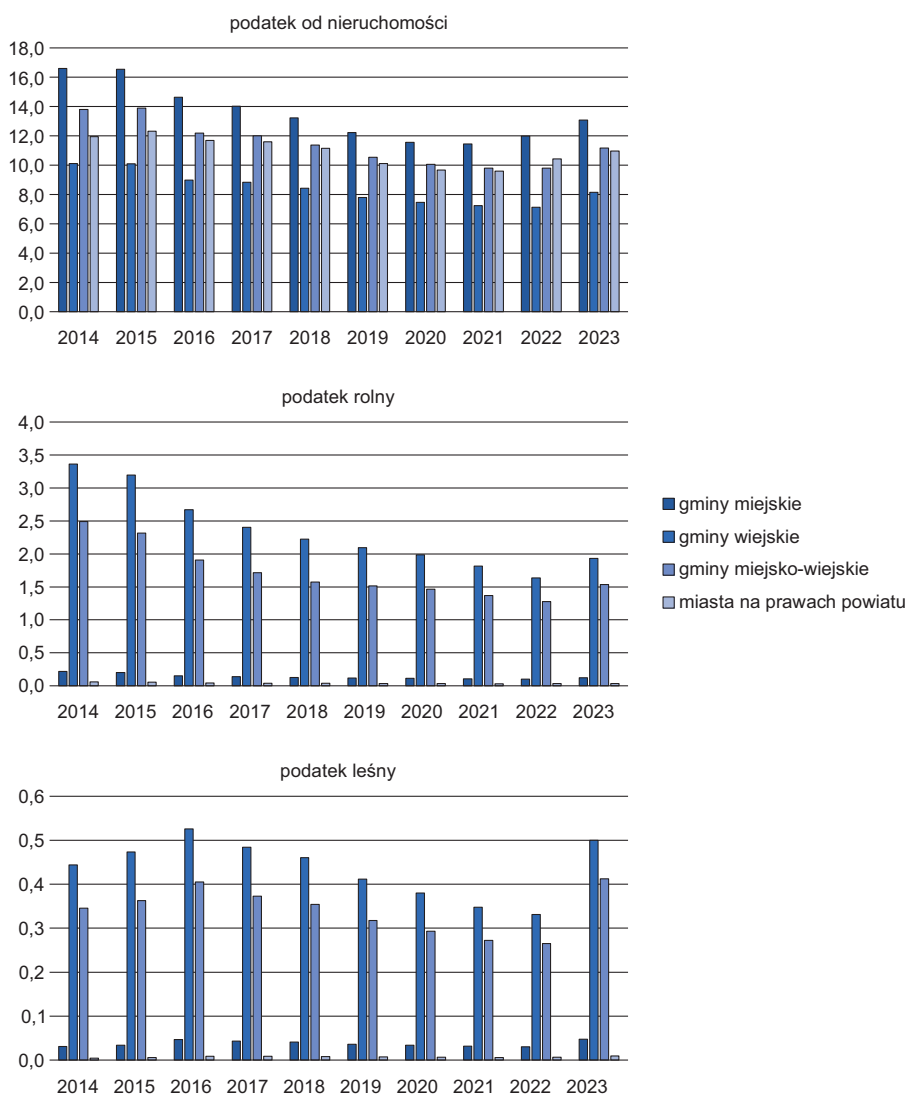
Wyraźnie mniejsze znaczenie fiskalne podatek od nieruchomości wykazywał w gminach wiejskich, w których minimalny udział w dochodach ogółem tj. 7,1% osiągnął w 2022 r. Tendencja ta jest zrozumiała, wynika bowiem z dominującego sposobu zagospodarowania gruntów w tego typu jednostkach, których większość podlega opodatkowaniu podatkiem rolnym. Dochody z jego tytułu charakteryzowały się większym udziałem w dochodach budżetowych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wynoszącym na koniec okresu badawczego odpowiednio 1,9 oraz 1,5%. Rola tej daniny sukcesywnie ulegała redukcji do 2022 r. z 3,4% w gminach wiejskich oraz 2,5% w gminach miejsko-wiejskich do odpowiednio – 1,6% oraz 1,3%. W dużej mierze zmniejszające się znaczenie podatku obciążającego nieruchomości rolne można uzasadnić niskimi cenami skupu żyta, do których nawiązuje stawka tego podatku. W 2023 r. zwiększyła się ona w stosunku do roku poprzedniego o 21%, co spowodowało wzrost dochodów gmin z tytułu podatku rolnego. Wybrane stawki podatków nakładanych na nieruchomości przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane stawki podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego w latach 2014–2023 w zł

Podatek od nieruchomości	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
budynki mieszkalne	0,74	0,75	0,75	0,75	0,77	0,79	0,81	0,85	0,89	1
budynki zajęte na dz. gosp.	23,03	23,13	22,86	22,66	23,1	23,47	3,91	24,84	25,74	28,78
Podatek rolny za ha przeliczeniowy	173,2	153,42	134,38	131,1	131,22	135,9	146,15	146,38	153,7	185,21
Podatek leśny	37,63	41,55	42,19	42,02	43,35	42,24	42,73	43,3	46,7	71,1
Inflacja	100	99,1	99,4	102	101,6	102,3	103,4	105,1	114,4	111,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Udział dochodów z podatku leśnego w dochodach ogółem jest największy w gminach wiejskich i nieco mniejszy w gminach miejsko-wiejskich, ale nawet w tego typu jednostkach można określić go jako znikomy. Do 2022 r. wykazywał stałą malejącą tendencję. Nagły i drastyczny (o 51,5%) skok cen sprzedaży drewna w 2023 r. spowodowany zwiększeniem popytu, w obliczu rosnących cen energii elektrycznej, skutkował wzrostem dochodów z podatku leśnego i wzmocnieniem

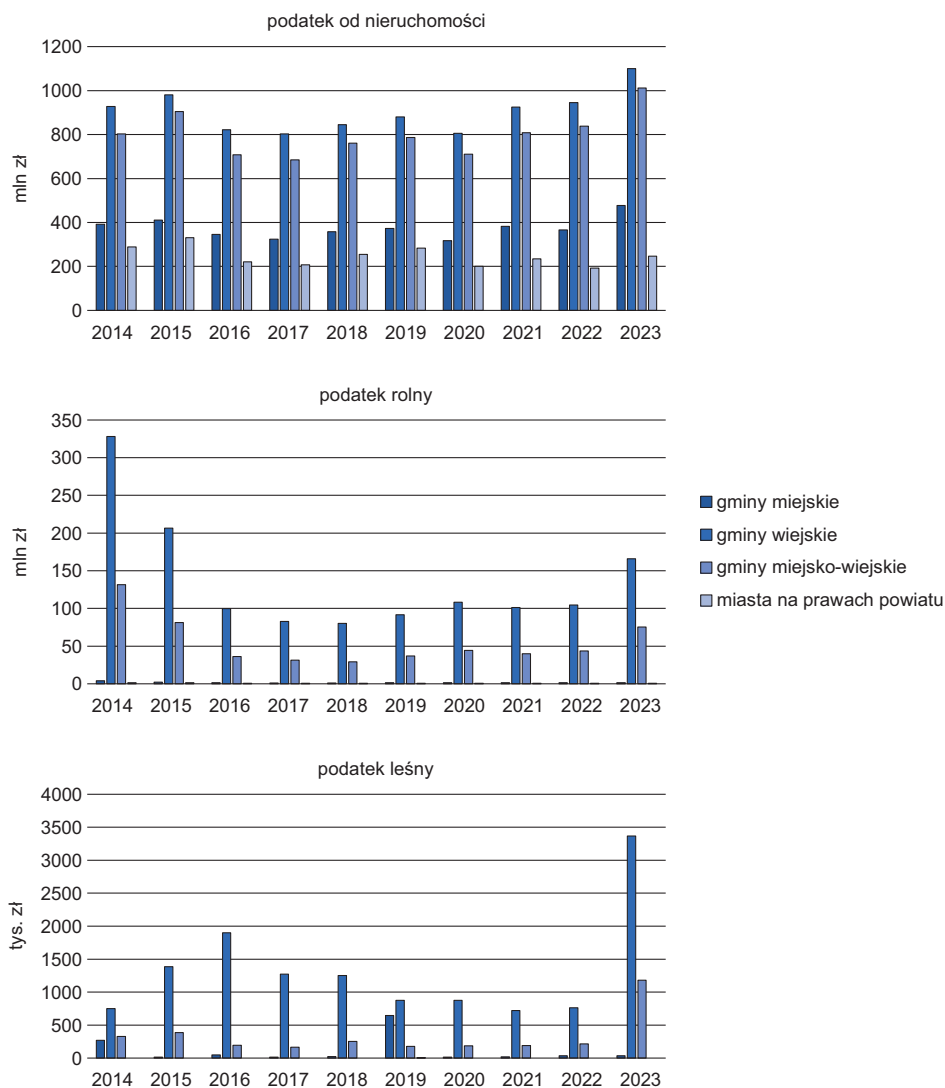


Ryc. 2. Udział dochodów z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego w dochodach ogółem gmin według typów i miast na prawach powiatu w latach 2014–2023 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

jego udziału w strukturze. Nie zmienia to jednak faktu, że podatek leśny nie jest wydajny fiskalnie. Opisane tendencje dotyczące roli podatków nakładanych na różne typy nieruchomości w Polsce jako źródła dochodów budżetowych zaobserwować można było już w okresie 2003–2014 (por. Śmiechowicz 2016).

Efektom obniżania przez gminy i MPP stawek podatków nakładanych na nieruchomości w latach 2014–2023 była utrata łącznie 25,2 mld zł, co stanowiło 1,1% dochodów ogółem i aż w 92,2% spowodowane było redukcją stawek



Ryc. 3. Dochody utracone na skutek obniżania stawek podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego w latach 2014–2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

podatku od nieruchomości, a w 7,7% – podatku rolnego. W 2023 r., w których maksymalne taryfy podatkowe znacznie wzrosły, gminy i miasta na prawach powiatu aktywniej wykorzystywały władztwo podatkowe. Utrata dochodów z podatku od nieruchomości była szczególnie widoczna w gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich. W najmniejszym stopniu swoje uprawnienia do obniżania stawek wykorzystywały MPP.

Kompetencje do redukcji stawek podatku rolnego wykorzystują głównie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Od 2016 r. ubytek utraconych w związku z tym dochodów był raczej niewielki. W przeszłości można było zauważyć duże fluktuacje finansowych skutków obniżania stawek podatku rolnego, gminy bowiem dość często dostosowywały swoją politykę do zmieniających się cen skupu żyta, które nierzadko charakteryzowały się dużą zmiennością (Śmiechowicz 2019). Skokowy wzrost maksymalnej stawki podatku rolnego w 2023 r. również skutkował bardziej intensywnym wykorzystaniem władztwa podatkowego przez gminy, zwłaszcza wiejskie. Z uwagi na niewielki udział nieruchomości objętych podatkiem rolnym w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu jednostki te nie przejawiały szczególnego zainteresowania ich obniżaniem.

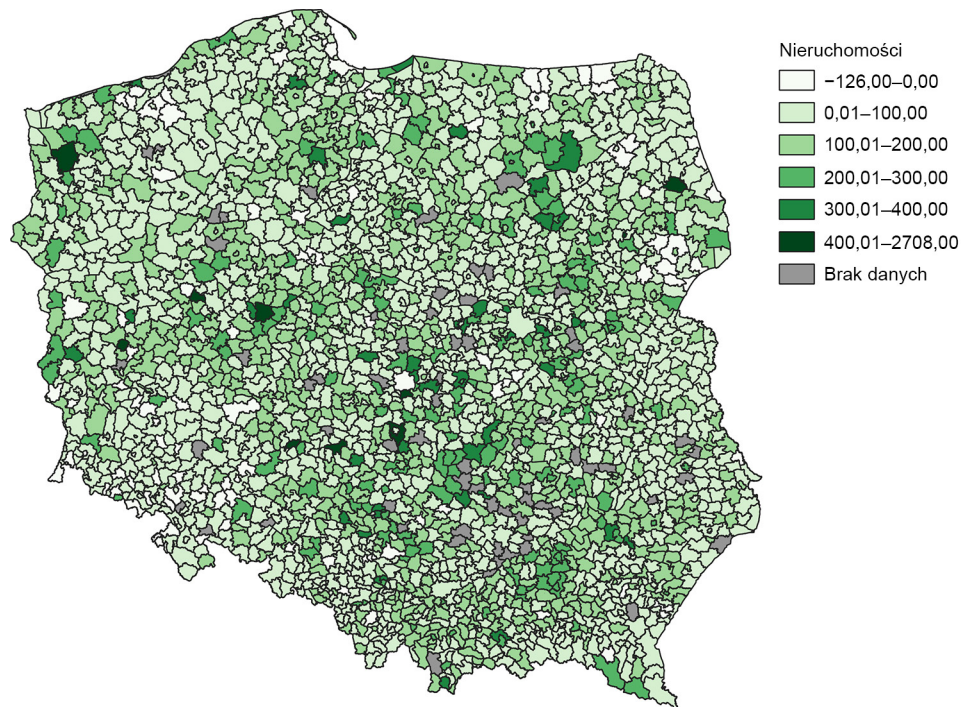
Wpływ sąsiedztwa jednostek na wielkość utraconych dochodów na skutek obniżenia stawki z podatków odciążających nieruchomości

Aby określić, czy sąsiadujące ze sobą jednostki prowadzą podobną politykę podatkową i wykazują skłonność do przyjmowania stawek podatków nakładanych na nieruchomości w wysokości zbliżonej do okolicznych gmin, a w konsekwencji czy tworzą klastry, w których skutki fiskalne stosowania przez nie władztwa podatkowego są podobne, wykorzystano kartograficzną metodę prezentacji danych. Wielkość utraconych dochodów zmierzono jako różnicę między dochodami maksymalnymi, jakie gmina lub MPP mogłaby zgromadzić, gdyby zastosowała maksymalną stawkę podatku, a faktycznie zrealizowanymi w wyniku jego poboru i opodatkowania nieruchomości stawkami przyjętymi przez organ uchwałodawczy. Aby zapewnić porównywalność wyników, utracone dochody odniesiono do liczby mieszkańców danej jednostki. Do zobrazowania podobieństw i różnic w przestrzennym natężeniu skutków obniżania stawek podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego wykorzystano kartogramy. Do sprawdzenia, czy istnieje statystyczny związek między wielkością utraconych dochodów na skutek obniżenia stawek podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego *per capita* a wielkością dochodów z udziałów w podatkach PIT i CIT oraz w innych dochodach własnych, zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona.

Ponieważ w badaniu zjawiskiem kluczowym jest położenie jednostek i ich sąsiedztwo, nie różnicowano gmin ze względu na ich typ. Obserwacją objęto 2477 podmiotów, tj. wszystkie gminy i MPP w Polsce. W analizie oparto się na danych ze sprawozdań z wykonania budżetów gmin Rb 27S zawartych w bazie

Ministerstwa Finansów oraz danych dostępnych w zasobach statystyki publicznej, tj. Banku Danych Lokalnych GUS. Utracone dochody z tytułu podatku od nieruchomości były ujemne w czterech gminach, z podatku rolnego – w pięciu, a z podatku leśnego – w jednej, co wynikało ze złożonych przez podatników korekt deklaracji podatkowych.

Przedstawione na rycinie 4 wielkości utraconych przez gminy dochodów w przeliczeniu na mieszkańca na skutek prowadzonej przez nie aktywnej polityki podatkowej polegającej na obniżaniu stawek podatkowych wskazują na wysokie podobieństwo sąsiadujących ze sobą jednostek. Skupiska gmin charakteryzujące się wysokim i bardzo wysokim ubytkiem dochodów, tj. powyżej 400 zł na osobę, wystąpiły w 13 jednostkach. Najwyższy ubytek, bo wynoszący ponad 2700 zł *per capita*, odnotowano w najbogatszej gminie w Polsce – Kleszczowie (wysoką 6 pozycję zajęły położone w sąsiedztwie Bełchatów, a 8 – Wieluń); drugie miejsce przypadło nadmorskiemu Rewalowi. W grupie gmin, gdzie utracone dochody mieściły się w granicach 200–300 zł, znalazły się 163 jednostki, a w kolejnym przedziale, tj. 100–200 zł – 773 gminy.



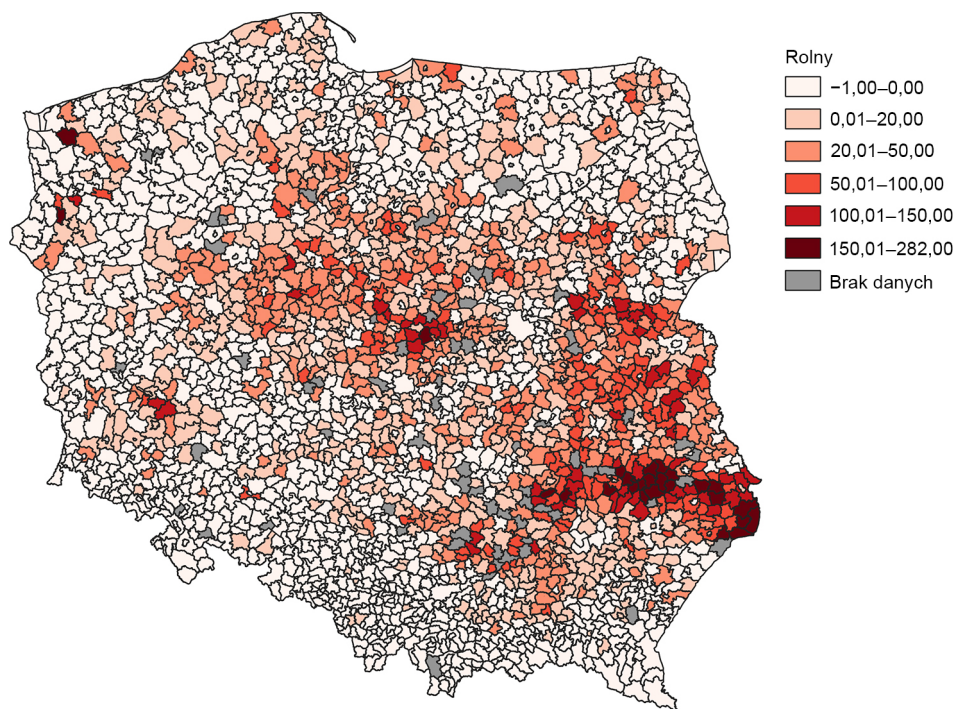
Ryc. 4. Utracone dochody *per capita* na skutek obniżenia stawki podatku od nieruchomości w 2023 r. (zł/mieszkańca)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane Ministerstwa Finansów i BDL GUS.

Najliczniejszą grupę, bo obejmującą aż 1372 podmioty, stanowiły te, w których utracone dochody były większe od 0 zł, ale nie przekraczały 100. W 108

gminach zrezygnowano z obniżki stawek podatku od nieruchomości, wśród nich znalazło się 25 gmin miejskich, w tym MPP, tj. Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Gdańsk, Gdynia, Lubin, Łódź Przemysł; 61 gmin wiejskich i 22 gminy miejsko-wiejskie.

W przypadku podatku rolnego podobieństwo między jednostkami jest jeszcze bardziej wyraźne. Aż 1320 gmin (264 miejskie, 697 wiejskich i 359 miejsko-wiejskich) nie zanotowało ubytku w dochodach spowodowanego obniżeniem stawki podatkowej. W 562 gminach ubytek ten był niewielki i nie przekraczał 20 zł na osobę. W kolejnym przedziale obejmującym utratę dochodów w granicach 20–50 zł znalazło się 359 gmin, a w przedziale 50–100 zł – 144 jednostki. Tylko 58 gmin odnotowało redukcję dochodów w granicach 100–150 zł. Wyższe wartości dotyczyły 26 gmin wiejskich i jednej miejsko-wiejskiej. Jak obrazuje rycina 5, skutki uchwalania stawek podatku rolnego poniżej maksymalnych były najbardziej odczuwalne w gminach województw lubelskiego, świętokrzyskiego i łódzkiego.

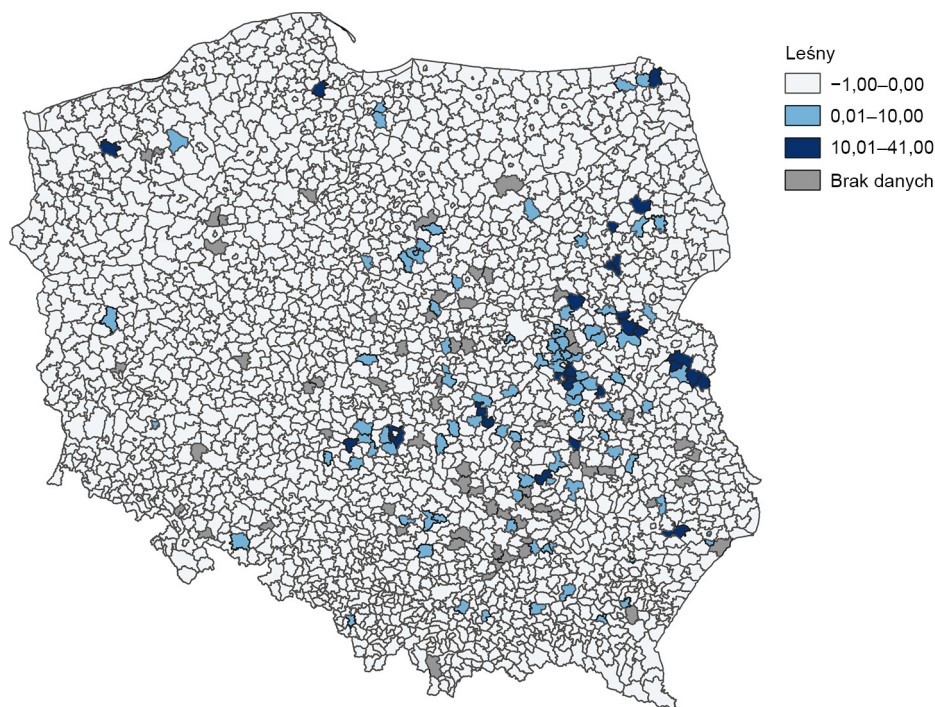


Ryc. 5. Utracone dochody *per capita* na skutek obniżenia stawki podatku rolnego w 2023 r. (zł/mieszkańca)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane Ministerstwa Finansów i BDL GUS.

W odniesieniu do podatku leśnego można mówić o polaryzacji podejścia gmin do kształtowania stawek tej daniny. W 2023 r. na redukcję stawek zdecydowało się łącznie 135 jednostek, a utracone przez nie z tego powodu dochody *per capita* przeważnie (w 108 przypadkach) nie przekraczały 10 zł. Jak wynika z ryciny 6,

większość jednostek stosujących wyższe redukcje w stawkach podatku leśnego usytuowana jest na wschodzie lub w centrum Polski i często są to sąsiadujące ze sobą gminy. W przypadku podatku leśnego raczej trudno spodziewać się, by gminy bacznie obserwowały i dostosowywały się do polityki podatkowej sąsiadów. Sądzić można, że brak uchwał obniżających stawki podatku leśnego jest spowodowany pragmatyzmem władz gmin, które nie znajdują uzasadnienia dla zajmowania się podatkiem pozwalającym gromadzić tak niskie dochody budżetowe.



Ryc. 6. Utracone na skutek obniżenia stawki dochody podatku leśnego *per capita* w 2023 r. (zł/mieszkańca)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane Ministerstwa Finansów i BDL GUS.

Ciekawe jest natomiast, czy gminy i MPP, które uzyskują wysokie dochody z innych źródeł dochodów własnych (PIT i CIT) oraz pozostałych dochodów własnych (poza podatkiem od nieruchomości, rolnym, leśnym udziałami w PIT CIT) są bardziej skłonne do obniżania stawek podatków obciążających nieruchomości czy też nie. Mogłoby to świadczyć o tym, że gminy mogą pozwolić sobie na rezygnację z części dochodów, bo zrekompensują im to inne dochody własne. Interesujący jest także wpływ dochodów *per capita* uzyskiwanych z pozostałych dwóch podatków obciążających nieruchomości na wielkość utraconych dochodów z trzeciego.

Przedstawione powyżej dane pozwalają stwierdzić, że między wysokością udziałów w podatkach państwowych a utraconymi dochodami z podatków

odciążających nieruchomości istnieje słaba, ale istotna statystycznie zależność i jest dodatnia w przypadku podatku od nieruchomości i ujemna w przypadku podatków rolnego i leśnego. Nie występuje statystyczne powiązanie między dochodami z podatku rolnego a podatkiem od nieruchomości.

Powiązanie między pozostałymi dochodami własnymi a dochodami utraconymi na skutek obniżania stawek podatków nakładanych na nieruchomości jest

Tabela 2. Wpływ wielkości pozostałych dochodów własnych, dochodów z podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego *per capita* na utracone w wyniku obniżenia stawki dochody z podatków obciążających nieruchomości *per capita*

		Udziały w PIT i CIT	Podatek od nieruchomości	Podatek rolny	Podatek leśny
Udziały w PIT i CIT	Korelacja Pearsona	1	0,233**	-0,245**	-0,066**
	Istotność dwustronna		<0,001	<0,001	<0,001
	N	2477	2477	2477	2477
Podatek od nieruchomości	Korelacja Pearsona	0,233**	1	0,036	0,055**
	Istotność dwustronna	<0,001		0,074	0,007
	N	2477	2477	2477	2477
Podatek rolny	Korelacja Pearsona	-0,0245**	0,036	1	0,157**
	Istotność dwustronna	0,001	0,074		<0,001
	N	2477	2477	2477	2477
Podatek leśny	Korelacja Pearsona	-0,066**	0,55**	0,157**	1
	Istotność dwustronna	0,001	0,007	<0,001	
	N	2477	2477	2477	2477

** Korelacja istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych MF i BDL GUS.

Tabela 3. Wpływ wielkości pozostałych dochodów własnych, dochodów z podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego *per capita* na utracone w wyniku obniżenia stawki dochody z podatków obciążających nieruchomości *per capita*

		Pozostałe dochody własne	Podatek od nieruchomości	Podatek rolny	Podatek leśny
Pozostałe dochody własne	Korelacja Pearsona	1	0,279**	-0,092**	-0,018
	Istotność dwustronna		<0,001	<0,001	0,380
	N	2477	2477	2477	2477
Podatek od nieruchomości	Korelacja Pearsona	0,279**	1	0,036	0,055**
	Istotność dwustronna	<0,001		0,074	0,007
	N	2477	2477	2477	2477
Podatek rolny	Korelacja Pearsona	-0,092**	0,036	1	0,157**
	Istotność dwustronna	<0,001	0,074		<0,001
	N	2477	2477	2477	2477
Podatek leśny	Korelacja Pearsona	-0,018	0,055**	0,157**	1
	Istotność dwustronna	0,380	0,007	<0,001	
	N	2477	2477	2477	2477

** Korelacja istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych MF i BDL GUS.

jeszcze słabsze, niż ma to miejsce w przypadku udziałów w PIT i CIT. W podatku od nieruchomości zależność jest dodatnia, ale bardzo słaba, natomiast w podatku rolnym – korelacja jest ujemna i jeszcze słabsza, niż ma to miejsce w podatku od nieruchomości. W odniesieniu do podatku leśnego związek jest nieistotny statystycznie.

Wnioski

Spośród trzech pobieranych w Polsce podatków powierzchniowych tylko podatek od nieruchomości cechuje istotna wydajność we wszystkich typach gmin i w odniesieniu do tej daniny duża część samorządów prowadzi aktywną politykę podatkową nakierowaną na osiągnięcie pozafiskalnych celów. Polityka realizowana przez gminy w Polsce jest silnie zróżnicowana i zależy od rodzaju jednostki, jak również jej potencjału podatkowego (Felis, Otczyk 2021). Miasta na prawach powiatu w najmniejszym stopniu wykorzystują swoje uprawnienia do obniżania podatków nakładanych na nieruchomości; jednostki te dążą raczej do maksymalizacji dochodów, a ich powstrzymywanie się od redukcji stawek należy traktować jako aktywną politykę podatkową nastawioną na cel fiskalny. Przeciwnie podejście jest charakterystyczne dla gmin wiejskich, a także gmin miejsko-wiejskich, które najczęściej decydują się na obniżenie taryfy podatku od nieruchomości i podatku rolnego, często kierując się względami społecznymi oraz prawdopodobnie dążeniem do stymulowania rozwoju gospodarki lokalnej (polepszeniem sytuacji mieszkańców i przedsiębiorstw). Osiąganie pozafiskalnych celów polityki podatkowej w odniesieniu do podatku leśnego nie budzi zainteresowania żadnego typu gmin. Trudno w praktyce jednoznacznie stwierdzić, czy gminy nie obniżają stawek podatkowych, ponieważ nie chcą rezygnować z należnych im dochodów i w tym kontekście brak działania z ich strony jest przejawem aktywnej polityki o nastawieniu fiskalnym, czy też niepodejmowanie uchwał obniżających stawki jest przejawem bierności. Podobnie jest, jeśli chodzi o motywację do obniżania taryf podatków. Przeprowadzone analizy pozwalają tylko na pewne uogólnienia.

Podejmując decyzje odnośnie do wysokości stawek podatkowych, jakie mają obowiązywać w podatku od nieruchomości, rolnym i leśnym na terenie danej gminy, jej organy często uwzględniają wysokość taryf podatkowych stosowanych w gminach sąsiadujących. Pojawia się wówczas specyficzna forma konkurencji podatkowej, polegająca na tym, by nie wyróżniać się negatywnie (w odbiorze potencjalnych wyborców) na tle okolicznych jednostek. Na obszarze Polski widoczne jest silne podobieństwo między gminami w zakresie skutków polityki podatkowej mierzonych utratą dochodów gmin w przeliczeniu na mieszkańca, co świadczy o przyjmowaniu przez nie taryf podatkowych na zbliżonym poziomie. Obszary koncentracji wysokich ubytków w dochodach gmin na mieszkańca są wyraźnie zaznaczone, podobnie jak obszary, na których te ubytki są niskie lub w ogóle nie występują.

Skłonność gmin i MPP do obniżania stawek podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego nie może być generalnie tłumaczona możliwością zrekompensowania

sobie ubytków w dochodach wysokimi wpływami z innych dochodów zaliczanych do własnych, tj. najbardziej wydajnymi fiskalnie PIT i CIT oraz pozostałymi (w rozumieniu tego opracowania) dochodami własnymi. Między badanymi wielkościami istnieje słaba statystyczna zależność (poza związkiem między pozostałymi dochodami własnymi a podatkiem leśnym, gdzie brak jest istotności statystycznej), a współczynnik korelacji jest dodatni dla podatku od nieruchomości (w obu przypadkach), dla podatku rolnego – ujemny (również w obu przypadkach).

Rola podatków nakładanych na nieruchomości w tworzeniu budżetów gmin generalnie zmniejszyła się w ciągu badanego okresu. Wielkość wpływów, zwłaszcza z tytułu podatku rolnego i leśnego, w kolejnych latach była niestabilna, co wynikało z przyjętej, aczkolwiek archaicznej i nieadekwatnej do współczesnych warunków, reguły ustalania ich stawki. Fluktuacje cen rynkowych żyta i drewna oddziałują negatywnie na budżety gmin, utrudniając tym jednostkom skuteczne planowanie dochodów.

Pomimo generalnie wąskiego zakresu oddziaływania na dochody podatkowe będącego w dyspozycji władz gmin, co więcej w przypadku podatku rolnego i leśnego oddziaływania na dochody o niskiej wydajności fiskalnej, organy stanowiące nie powinny rezygnować ze swoich kompetencji do kształtowania podatków lokalnych i, stosując odpowiednio dobrane metody, wykorzystywać je do osiągnięcia zarówno celów fiskalnych, jak i celów wyższego rzędu – zrównoważonego rozwoju jednostki.

Konflikt interesów

Autorka deklaruje brak występowania konfliktu interesów. Oświadczają, że tekst artykułu jest w całości jej dziełem.

Literatura / References

- Bassanini A., Scarpetta S. 2010. The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries, OECD Economic Studies (OECD Publishing): 2(2001).
- Cashin P. 1994. Government Spending, Taxes, and Economic Growth. IMF Working Papers, 94/92, International Monetary Fund.
- Devas N., Alam M., Delay S., Oppong Koranteng R., Venkatachalam P. 2008. Financing Local Government. Commonwealth Secretariat, London.
- Dowgier R. 2010. Polityka podatkowa gmin w świetle kryzysu gospodarczego. [W:] E. Ruśkowski, I. Zawerucha (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego*. Białystok–Łwów, s. 265–272 (<http://hdl.handle.net/11320/13683>).
- Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A., Bołtromiuk A. 2018. Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance. *Optimum. Economic Studies*, 4(94): 204–219. <https://doi.org/10.15290/oes.2018.04.94.16>
- Dziuba J. 2016. Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 50(1): 352–360. <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.351>
- Felis P. 2014. Możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie gmin w Polsce. *Finanse i Prawo Finansowe*, 1(4): 37–51. <https://doi.org/10.18778/2391-6478.1.4.04>

- Felis P., Otczyk G. 2021. Zróżnicowanie fiskalnych skutków gminnej polityki podatkowej w Polsce. *Studia BAS*, 1(65): 77–101. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.06>
- Folster S., Henrekson M. 1999. Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics. *European Journal of Political Economy* (Elsevier), 15(2): 337–358.
- Główny Urząd Statystyczny (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/teryt>; dostęp: 10.03.2025).
- Jastrzębska M. 2000. Podstawy polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd Terytorialny, 7–8: 22–35.
- Kańduła S., Śmiechowicz J. 2016. Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 50(1): 735–744. <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.735>
- Kornberger-Sokołowska E. 2001. Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Dom Wydawniczy PWN, Warszawa.
- Leibfritz W., Thornton J., Bibbee A. 1997. Taxation and Economic Performance. OECD Economics Department Working Papers, 176. OECD Publishing.
- Łukomska J., Swianiewicz P. 2015. Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce. *Municipium SA*, Warszawa. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1928.0089>
- Majchrzycka-Guzowska A. 2011. Finanse i prawo finansowe. LexisNexis, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. 2021. Dostosowanie dochodów do zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Praktyka i rekomendacje. *Studia BAS*, 1(65): 21–41. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.03>
- Ministerstwo Finansów (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>; dostęp: 5.02.2025).
- Owsiak S. 2017. Finanse publiczne. Współczesne ujęcie. Wyd. Naukowe PWN SA, Warszawa.
- Reško D., Skica T., Wołowicz T. 2012. Stawki podatkowe jako instrument stymulujący rozwój gminy a założenia racjonalnej strategii podatkowej gminy. *Samorząd Terytorialny*, 12: 39–57 (<https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/czasopisma/stawki-podatkowe-jako-instrument-stymulujacy-rozwoj-gminy-a-151153666>).
- Śmiechowicz J. 2019. Wydajność fiskalna i wykorzystanie władztwa podatkowego przez gminy w podatku rolnym. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, 49(4): 175–190. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.05>
- Śmiechowicz J., Kozak P. 2016. Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 451: 468–478. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.05>
- Wołowicz T. 2018. Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości a zachowania lokalizacyjno-konkurencyjne podatników prowadzących działalność gospodarczą. *Roczniki Ekonomii i Zarządzania*, 1(46): 81–114. <https://doi.org/10.18290/reiz.2018.10.1-5>
- Wołowicz T., Skrzypek-Ahmed S. 2018. Podatek od nieruchomości i podatek od środków transportowych. Wysokość stawek i ulgi podatkowe a zachowania konkurencyjne podatników prowadzących działalność gospodarczą. *Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Oeconomia*, 2(65): 71–99.
- Wyszowska D. 2018. Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. *Studium empiryczne gmin w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Wyszowska D., Wyszowski A. 2021. *Tax expenditures* w podatkach lokalnych w Polsce jako instrument lokalnej polityki podatkowej. *Studia BAS*, 1(65): 103–126. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.07>
- Ministerstwo Finansów (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>; dostęp: 5.02.2025).

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego) sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, sprost. Dz.U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1176 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 888).

Real estate tax rates in the tax policy of municipalities in Poland and the spatial differentiation of its effects

Abstract: Pursuing tax policy, municipalities are authorized to model tax rates imposed on various types of real estate. As a result, they lose part of their tax revenues. The tendency to reduce rates varies both in terms of the type of tax and the type of municipality. The most significant losses are recorded in real estate tax and the highest deprivation of revenues is affected by urban municipalities. Reduction of tax rate in agricultural tax is more significant in rural municipalities compare to other types of municipalities but it does not influence badly on revenues collected from this tax. Hardly any unit decides to reduce forest tax. Cities with powiat rights usually conduct active tax policy but they are oriented on maximizing tax revenues. According to that the reduction of tax rates in these units is moderate. Percentage of lost revenues caused by reducing tax rates by municipal council in total revenues of real estate tax, agricultural tax and forest tax decreased in years 2014–2023. There are spatial dependencies between neighbouring municipalities – the amount of lost revenue from taxes levied on real estate per capita is similar. Areas of concentration of high losses in municipal income per capita are clearly marked, as are areas where these losses are low or non-existent. The smallest differentiation, and thus the greatest similarity between units, occurs in the case of forest tax. The largest differences are revealed in the property tax. Neighboring municipalities try not to stand out negatively by using higher tax rates so as not to discourage voters.

Keywords: local taxes, municipal tax policy, tax authority, tax expenditure