



Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce

Raport dla

Związku Miast Polskich



i Unii Metropolii Polskich



Materiał do dyskusji

Warszawa - Kraków, 31 października 2014

Spis treści

Wstęp	2
Definicje stosowanych pojęć	3
I. Najważniejsze elementy propozycji	5
II. Kontekst problemu i cel proponowanych zmian regulacyjnych.....	7
III. Podział kraju na obszary dochodowe	9
IV. Progi dla stawek podatku w poszczególnych obszarach dochodowych	10
1. Podsumowanie tabelaryczne	10
2. Rozważane warianty progów dla stawek podatku od gruntów mieszkaniowych (widełki, minimum, maksimum)	13
4. Uzasadnienie poziomu i rozpiętości widełek dla gruntów mieszkaniowych.....	14
5. Proponowana relacja stawek dla gruntów mieszkaniowych i gruntów gospodarczych	15
6. Odrębne traktowanie miast na prawach powiatu niestanowiących osobnego podregionu NTS 3 oraz gmin turystycznych	16
V. Różnicowanie stawek podatkowych w obszarze gminy	16
1. Wprowadzenie obowiązku strefowania dla gruntów mieszkaniowych.....	16
2. Zaproponowanie stref podatkowych przez Zespół Zadaniowy	17
3. Określenie stref cenności gruntów przez Radę Taksacyjną	18
4. Przyjęcie podziału na strefy podatkowe przez Radę Gminy	20
VI. Ujęcie dochodów z podatku od gruntów w Janosikowym.....	21
VII. Aktualizacja i poszerzenie bazy podatkowej gruntów	22
VII. Skutki finansowe wdrożenia propozycji.....	24
Aneks 1. Efektywne stawki podatku od gruntów w obecnym systemie	32
Kontakt.....	35

Wstęp

Niniejszy Raport stanowi podsumowanie pierwszego etapu prac w celu przygotowania założeń zmian legislacyjnych dotyczących podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce. Zawiera podsumowanie przeprowadzonych analiz oraz propozycje nowych zasad kształtowania stawek podatkowych. Przedstawione w Raporcie propozycje mają w swoim zamierzeniu stanowić materiał do dyskusji w celu uzgodnienia rozwiązań merytorycznych, które stanowiąc będą podstawę do przygotowania założeń projektu zmian legislacyjnych.

Raport przygotowany na zlecenie Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich, został wykonany przez ekspertów Capital Strategy Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa i Międzynarodowego Instytutu Podatków od Nieruchomości – *International Property Tax Institute* (IPTI).

Definicje stosowanych pojęć

EGiB	Ewidencja Gruntów i Budynków, jednolity, publiczny rejestr danych dotyczących m.in. gruntów, budynków, lokali, a także właścicieli nieruchomości, stworzony dla celów geodezyjnych, określony w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Ewidencja jest zasadniczo prowadzona przez starostów powiatowych. Informacje z niej wynikające stanowią m.in. podstawę wymiaru podatków lokalnych, w tym podatku od nieruchomości.
EPN	Ewidencja Podatkowa Nieruchomości – ewidencja prowadzona przez organy podatkowe w formie elektronicznej dla potrzeb wymiaru i poboru podatku od nieruchomości oraz podatku leśnego i rolnego.
Grunty gospodarcze	Skrócona nazwa kategorii podatkowej (przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości), tj. „grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków” określonej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.
Grunty mieszkaniowe	Kategoria niewyodrębniona w obecnym stanie prawnym. Określenie „grunty mieszkaniowe” stosowane jest w niniejszym Raporcie w dwóch znaczeniach w zależności od kontekstu: <ol style="list-style-type: none">1) Zawarte w Raporcie propozycje stawek podatkowych dla „gruntów mieszkaniowych” odnoszą się dziś do kategorii podatkowej „grunty pozostałe”.2) Jako dodatkowy i niezależny element naszej propozycji, w rozdziale VII postulujemy wydzielenie odrębnej kategorii podatkowej (określającej przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntowych), pod nazwą „grunty mieszkaniowe”, obejmującej grunty <i>de facto</i> zabudowane mieszkaniowo, tereny mieszkaniowe w planach miejscowych oraz grunty z decyzją o warunkach zabudowy mieszkaniowej.
Grunty pozostałe	Kategoria podatkowa „grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego” określona w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych jako przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntowych, w której zdecydowanie dominują grunty zabudowane mieszkaniowo.
Janosikowe	Wpłaty do budżetu państwa dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1115, tekst jednolity), z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz część regionalną subwencji ogólnej dla województw.
NTS	Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych; uporządkowany wykaz nazw jednostek terytorialnych i przypisanych im symboli terytorialnych występujących na poszczególnych poziomach podziału terytorialnego kraju, wprowadzony Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. (Dz.U. 2007 Nr 214, poz. 1573, z późn. zm.). Odpowiada Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych (NUTS), obowiązującej w UE.

NTS 3	Zgodnie z nomenklaturą NTS poziom regionalny, obejmujący podregiony (66 jednostek).
Obszar dochodowy	Zgodnie z koncepcją przedstawioną w niniejszym raporcie, wyodrębniony obszar terytorium kraju, wydzielony pod względem wysokości PKB na mieszkańca w podregionach NTS 3, grupujący gminy i miasta na prawach powiatu, dla których określa się takie same progi podatkowe (stawki maksymalne i minimalne) odrębnie dla gruntów mieszkaniowych i gospodarczych.
Rada Taksacyjna ds. cenności gruntów	Zgodnie z propozycją przedstawioną w raporcie, organ złożony z ekspertów powołanych przez Zespół Zadaniowy ds. stref podatkowych gruntów, którego zadaniem będzie określenie stref cenności gruntów na terytorium gminy oraz ustalenie dla poszczególnych stref średnich poziomów cen gruntów lub określenie relatywnych różnic atrakcyjności lokalizacyjnych między strefami, wyrażonych "ratingowo" w skali procentowej.
Strefa cenności gruntów	Obszar względnie jednorodny co do cenności (atrakcyjności lokalizacyjnej) gruntów, wyodrębniany na obszarze gminy przez Radę Taksacyjną ds. cenności gruntów, w ramach proponowanej w raporcie procedury określania stref podatkowych gruntów w gminie.
Strefa podatkowa gruntów	Wyodrębniony obszar na terytorium gminy, gdzie stosuje się jedną stawkę podatkową od gruntów mieszkaniowych oraz/lub od gruntów gospodarczych.
Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych	Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014r., poz. 849, tekst jednolity).
Zespół Zadaniowy ds. stref podatkowych gruntów	Zgodnie z propozycją przedstawioną w raporcie, powołany przez gminę międzywydziałowy zespół odpowiedzialny za przygotowanie, przy pomocy Rady Taksacyjnej ds. cenności gruntów, propozycji uchwały rady gminy dotyczącej wyodrębnienia granic stref podatkowych gruntów i stawek podatkowych w poszczególnych strefach.

I. Najważniejsze elementy propozycji

1. Podział kraju na dziewięć obszarów dochodowych (na podstawie wysokości PKB na głowę w podregionie NTS 3 w relacji do krajowego PKB per capita).
2. Określenie dla każdego obszaru dochodowego, z zastrzeżeniem punktu 3, odrębnych widełek wskazujących minimalną i maksymalną stawkę podatku od gruntów mieszkaniowych oraz odrębnych widełek stawek podatku od gruntów gospodarczych, w taki sposób, że:
 - (a) Dla gruntów mieszkaniowych stawka maksymalna stanowić będzie zawsze pięciokrotność stawki minimalnej.
 - (b) Stawka minimalna dla gruntów gospodarczych w danym obszarze dochodowym stanowić będzie zawsze dwukrotność stawki minimalnej dla gruntów mieszkaniowych.
 - (c) Stawka maksymalna dla gruntów gospodarczych będzie równa większej z dwóch poniższych wartości:
 - stawce maksymalnej dla gruntów gospodarczych określonej wg dotychczasowych zasad¹ (ustalona po indeksacji na rok 2015 w wysokości 0,90 zł/m²).
 - stawce maksymalnej dla gruntów mieszkaniowych określonej dla danego obszaru dochodowego.
3. Ustalenie, że w przypadku miast na prawach powiatu, które nie stanowią odrębnych podregionów NTS 3 oraz gmin turystycznych, jeżeli wydatki takiego miasta lub gminy na głowę mieszkańca przekraczają o 30% wydatki na jednego mieszkańca w podregionie NTS 3, w którym się znajdują, minimalne i maksymalne stawki podatku, zarówno dla gruntów mieszkaniowych jak i gruntów gospodarczych, są podwyższone o 30% w stosunku do stawek obowiązujących w obszarach dochodowych, do których te gminy należą.
4. Nałożenie na władze gminy obowiązku podziału terenów mieszkaniowych na strefy podatkowe z uwzględnieniem cenności gruntów (atrakcyjności lokalizacyjnej) i określenia dla poszczególnych stref zróżnicowanych stawek podatku od gruntów mieszkaniowych w ramach widełek (progów) ustalonych dla danej gminy zgodnie z określonymi wyżej zasadami w pkt. 1-3.
5. Określenie minimalnej liczby stref podatkowych dla gruntów mieszkaniowych, jakie musi ustanowić gmina, w zależności od jej charakteru:
 - (1) Dla 66 wielkich/dużych miast (na prawach powiatu) wymagany będzie podział na co najmniej pięć stref.
 - (2) Dla 239 gmin miejskich wymagany będzie podział na co najmniej trzy strefy.
 - (3) Dla 608 gmin miejsko-wiejskich wymagany będzie podział na strefy podatkowe odrębnie dla części miejskiej oraz wiejskiej. Dla części miejskiej wymagany będzie podział na co najmniej trzy strefy, a dla części wiejskiej na co najmniej dwie strefy.

¹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2015 r.

- (4) Dla 1 566 gmin wiejskich wymagany będzie podział na co najmniej dwie strefy.
6. Przyjęcie, że dla obliczenia dochodu gminy, stanowiącego podstawę obliczania należności lub zobowiązania gminy z tytułu Janosikowego, jako dochody gminy:
- a) z podatku od gruntów mieszkaniowych przyjmuje się większą z dwóch wartości:
- i. teoretyczny dochód gminy, wynikający z przyjętego podziału na strefy podatkowe i określonych dla poszczególnych stref stawek podatku od gruntów mieszkaniowych (bez uwzględnienia ewentualnych przyznanych przez gminę zwolnień podmiotowych);
 - ii. 40% hipotetycznego dochodu, jaki gmina by uzyskała, gdyby w stosunku do wszystkich gruntów mieszkaniowych, znajdujących się w jej granicy administracyjnej zastosować maksymalne, dopuszczalne dla danej gminy, stawki podatkowe.
- b) z podatku od gruntów gospodarczych przyjmuje się większą z dwóch wielkości:
- i. teoretyczny dochód gminy, wynikający z przyjętego podziału na strefy podatkowe i określonych dla poszczególnych stref stawek podatku od gruntów gospodarczych (bez uwzględniania ewentualnych przyznanych przez gminę zwolnień podmiotowych);
 - ii. 75% hipotetycznego dochodu, jaki gmina by uzyskała, gdyby w stosunku do wszystkich gruntów gospodarczych, znajdujących się w jej granicy administracyjnej zastosować maksymalne, dopuszczalne dla danej gminy, stawki podatkowe.
7. Wprowadzenie zmian prawnych ułatwiających sprawną aktualizację oraz ewentualne poszerzenie bazy podatku od nieruchomości gruntowych wg proponowanej kategorii „gruntów mieszkaniowych”.

II. Kontekst problemu i cel proponowanych zmian regulacyjnych

Podatek od nieruchomości w rozwiniętych gospodarkach rynkowych

W praktyce rozwiniętych gospodarek rynkowych, podatek od nieruchomości jest istotnym źródłem dochodów samorządów lokalnych, a zarazem ważnym instrumentem gospodarowania gruntami oraz kształtowania ładu przestrzennego:

- Podatek od nieruchomości jest podstawowym źródłem finansowania nieodpłatnych usług komunalnych i infrastrukturalnych świadczonych przez gminy ich mieszkańcom. Dochody z podatku od nieruchomości służą z reguły do bilansowania budżetów lokalnych poprzez uchwalanie stosownych stawek „wypadkowych” tego podatku „równoważących” przyszłoroczny budżet.
- Strefowe zróżnicowanie stawek podatku pomaga usprawniać gospodarkę gruntami i kształtować ład przestrzenny, gdyż sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu cenniejszych gruntów oraz ogranicza szkodliwą spekulację zwiększającą koszty inwestorów zainteresowanych racjonalnym (wydajnym ekonomicznie) ich zagospodarowaniem. Kwoty podatku od nieruchomości są „kapitalizowane” przez nabywców, przez co zwiększenie wysokości tego podatku przekłada się z reguły na odczuwalne obniżenie cen nieruchomości a poprzez to na zwiększenie ich dostępności.

Obecna sytuacja w Polsce

W Polsce stawki podatku od nieruchomości oraz ich zróżnicowanie są nadmiernie ograniczone górnymi pułapami dla określonych kategorii nieruchomości. Pułapy te nie uwzględniają znacznego regionalnego zróżnicowania dochodów podatników oraz poziomu wydatków gminnych. Ograniczenia te uniemożliwiają prowadzenie bardziej aktywnej polityki opodatkowania nieruchomości przez samorzady lokalne, co kontrastuje z praktyką krajów OECD oraz zalecanymi przez tę organizację kierunkami wykorzystania tego podatku dla celów przestrzennych, fiskalnych i miastotwórczych.

Dochody z podatku od nieruchomości gruntowych są niewspółmiernie małe względem kosztów nieodpłatnych usług komunalnych i infrastrukturalnych świadczonych przez gminy - szczególnie w dużych miastach o wysokim poziomie dochodu na mieszkańca i jednocześnie wysokich kosztach świadczenia tych usług. Nieproporcjonalnie niskie są obecnie zwłaszcza stawki podatku od gruntów o charakterze mieszkaniowym, szczególnie w miejscowościach o ponadprzeciętnych dochodach mieszkańców. Niejednokrotnie kwoty obciążające z tego tytułu gospodarstwa domowe są tak niewielkie, że koszty poboru tego podatku w czterech ratach rocznych, generują koszty administracyjne przekraczające dochody z tego tytułu. Generalnie, niskie wpływy z podatku od nieruchomości mieszkaniowych są częściowo kompensowane bardzo wysokim - wobec praktyki światowej - opodatkowaniem nieruchomości podmiotów gospodarczych a także ograniczeniem szeregu niezbędnych wydatków komunalnych – szczególnie inwestycyjnych.

Brak istotnego zróżnicowania stawek podatku od gruntów względem lokalizacji nieruchomości² pozbawia władze samorządowe dodatkowego instrumentu gospodarowania gruntami oraz kształtowania ładu przestrzennego. Przyczynia się to do niskiej efektywności wykorzystania przestrzeni polskich miast, objawiającej się chaosem przestrzennym oraz nadmiernym rozproszeniem zabudowy. Cenne grunty śródmiejskie pozostają często mało intensywnie zagospodarowane, pomimo że ich atrakcyjność jest z reguły efektem publicznych inwestycji infrastrukturalnych oraz łatwej dostępności usług komunalnych. Bardzo niskie opodatkowanie cennych gruntów – szczególnie o charakterze mieszkaniowym - w centrach miast sprawia, że właściciele nie odczuwają presji finansowej do ich zagospodarowania lub „wypuszczenia” na rynek, gdyż mogą sobie pozwolić na spekulacyjne przetrzymywanie nisko zagospodarowanych gruntów dzięki niskiemu „nieodczuwalnemu” podatkowi. Taka sytuacja przyczynia się do nadmiernej zabudowy terenów na obrzeżach miast lub poza ich obszarem. Rozproszenie zabudowy i „rozlewanie się miast” pociąga za sobą zwiększenie wydatków samorządowych na rozwój i utrzymanie nadmiernie rozproszonych dróg, komunikacji miejskiej oraz nieodpłatnych usług i infrastruktury komunalnej.

Istotną kwestią są luki w obecnym systemie opodatkowania gruntów o charakterze mieszkaniowym, pozwalające w znacznym stopniu na unikanie obłożenia podatkiem od nieruchomości. Gminy jako organy podatkowe prowadzące Ewidencję Podatkową Nieruchomości (EPN) zobowiązane są opierać podatkową klasyfikację gruntów o informacje zawarte w prowadzonej przez starostwa powiatowe Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB). Gminy nie mogą więc dla celów podatkowych bezpośrednio opierać się o znane im często z urzędu informacje o zabudowaniu lub przeznaczaniu gruntów w planach miejscowych na cele mieszkaniowe, jeśli informacje te nie zostały odnotowane w EGiB.³ Tymczasem niektóre bazy EGiB nie nadążają z aktualizacją zmian, znaczna część gruntów zabudowanych mieszkaniowo jest nadal obłożona podatkiem rolnym, a istotna część terenów niezabudowanych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w planach miejscowych oraz w decyzjach o warunkach zabudowy nie jest sklasyfikowana jako tereny mieszkaniowe w EGiB. Skutkiem tego baza podatkowa gruntów o charakterze mieszkaniowym jest znacząco mniejsza od potencjalnej, a grunty o charakterze mieszkaniowym, którymi jednakowo obraca rynek nieruchomości, nie są jednolicie opodatkowane.

Odrębną kwestią (wykraczającą poza zakres niniejszej propozycji) są czasami nieracjonalne i odbiegające od dobrej praktyki światowej szczegółowe regulacje dotyczące trybu ustalania wymiaru podatku, doręczania decyzji oraz zasad płatności, podnoszące niepotrzebnie koszty administrowania podatkiem⁴.

² Możliwość taką przewiduje art. 5 ust. 2 Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, pozwalający radom gmin różnicować wysokość stawek podatku dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania – gruntów, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystania gruntu. Nie jest ona jednak powszechnie stosowana.

³ Por. m.in. orzeczenia WSA Warszawa z 28 marca 2006 r. III SA/Wa 3501/05; NSA z 15 listopada 1994 r. SA/Ka 2592/93.

⁴ Na przykład: 1) rozkładanie na raty bardzo niskich płatności; 2) w przypadku sprzedaży nieruchomości, obciążenie organu podatkowego obowiązkiem nałożenia podatku na obie strony transakcji proporcjonalnie do

Istota i cel proponowanych zmian regulacyjnych

Celem proponowanych zmian regulacyjnych jest dostarczenie gminom dodatkowego, skutecznego instrumentu w postaci zróżnicowanych lokalizacyjnie (strefowo) stawek podatku od nieruchomości, po to, aby:

- Umożliwić prowadzenie bardziej wydajnej gospodarki gruntami i przestrzenią i tym samym sukcesywnie poprawiać ład przestrzenny i efektywność wykorzystania przestrzeni miejskiej.
- Ułatwić mobilizację dochodów lokalnych na finansowanie rosnących potrzeb inwestycyjnych i usługowych.

III. Podział kraju na obszary dochodowe

W Polsce występuje znaczne terytorialne zróżnicowanie poziomu dochodów i związanych z tym średnich zdolności płatniczych jej mieszkańców. Najmniejszymi jednostkami, dla których dysponujemy stałymi oficjalnymi danymi dotyczącymi PKB na mieszkańca, są podregiony NTS 3, których jest w Polsce 66. Proponujemy oprzeć się na tych danych i na tej podstawie podzielić kraj na 9 obszarów dochodowych, według zasad określonych w Tabeli 1.

Tabela 1. Podział Polski na obszary dochodowe

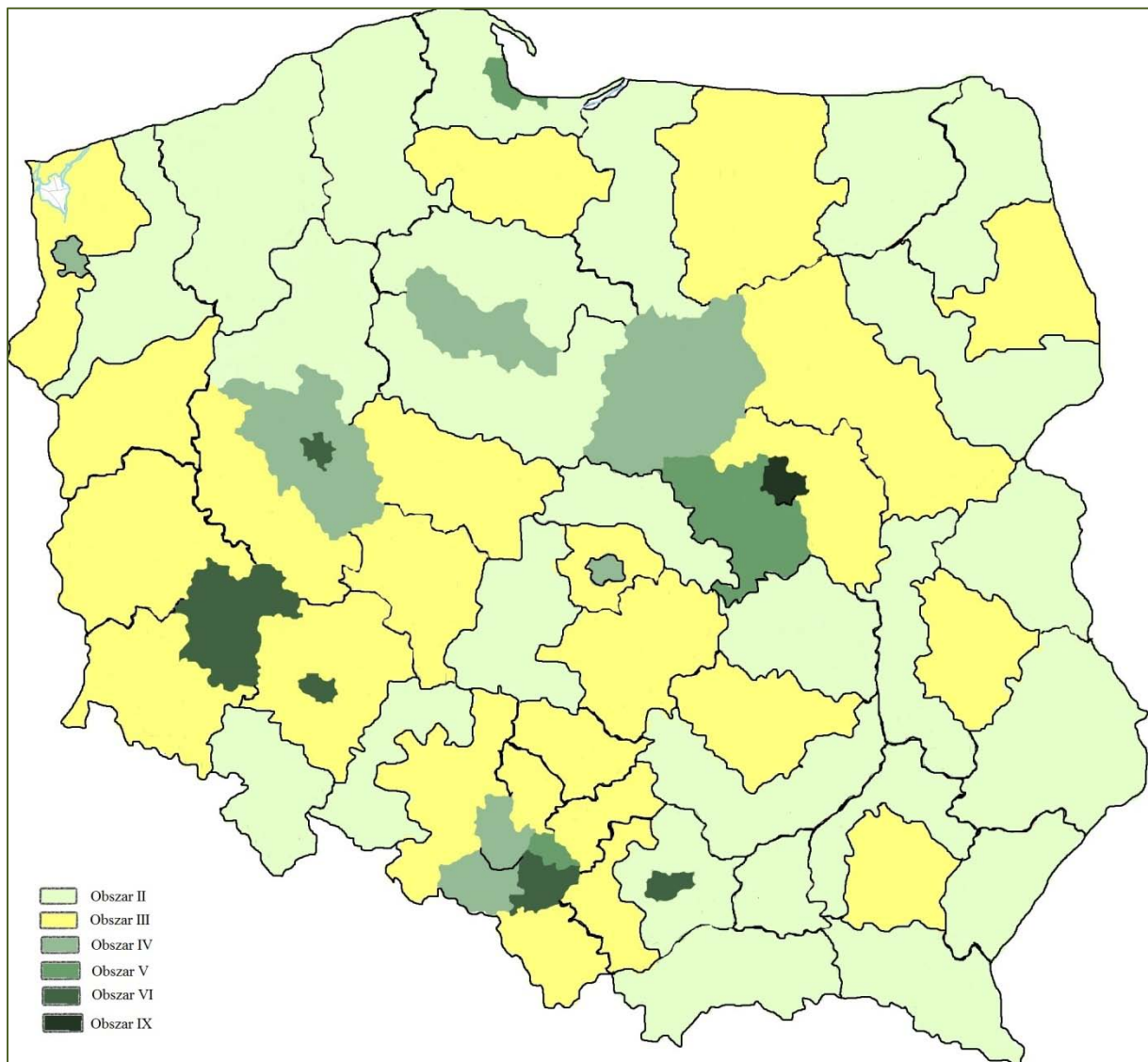
Obszar	PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do PKB per capita w Polsce*	Liczba podregionów NTS 3	Liczba gmin	Liczba miast na prawach powiatu, które nie stanowią odrębnych podregionów NTS 3	Mieszkańcy	
					Liczba	Procent
I	0-50%	0	0	0	0	0%
II	50%-75%	26	1 200	18	13 180 642	34,2%
III	75%-100%	24	1 014	23	14 259 580	37,0%
IV	100%-125%	7	158	8	4 257 003	11,1%
V	125%-150%	3	57	9	2 289 562	5,9%
VI	150%-200%	5	49	2	2 784 468	7,2%
VII	200%-250%	0	0	0	0	0%
VIII	250%-300%	0	0	0	0	0%
IX	Powyżej 300%	1	1	0	1 724 404	4,5%
	Razem	66	2 479	60	38 495 659	100%^A

*PKB za 2011 r. (najbardziej aktualne dane) według danych GUS

^A/ Różnica między sumą poszczególnych składników a wartością końcową wynika z zaokrągleń.

Mapka z podziałem Polski na obszary dochodowe przedstawiona jest na Rysunku 1 poniżej. Natomiast lista podregionów NTS 3 z danymi dotyczącymi PKB na mieszkańca oraz przynależnością do obszaru dochodowego stanowi Aneks 1 do Raportu.

czasu posiadania nieruchomości w okresie roku kalendarzowego, zamiast stosowanej w innych krajach zasady, że podatek w pełnej wysokości płaci osoba będąca właścicielem nieruchomości w określonym dniu w roku.



Rys. 1. Podział Polski na obszary dochodowe (Por. Tabela 1. i 2.)

IV. Progi dla stawek podatku w poszczególnych obszarach dochodowych

1. Podsumowanie tabelaryczne

W Tabeli 2 przedstawiamy propozycje liczbowe progów dla stawek podatku od gruntów dla obszarów dochodowych określonych w Tabeli 1 i pokazanych na mapce na Rysunku 1. Bardziej szczegółowe wyjaśnienie podejścia metodologicznego i uzasadnienie dla wielkości proponowanych w Tabeli 2 przedstawione jest w kolejnych podrozdziałach. Natomiast ilustrację graficzną relacji między PKB na mieszkańca w poszczególnych podregionach NTS

3 i proponowanymi progami dla stawek podatku od gruntów mieszkaniowych przedstawia Wykres 1 (por. także Aneks 1).

Tabela 2. Progi dla stawek podatku od nieruchomości gruntowych dla obszarów dochodowych określonych w Tabeli 1 ^A

Obszar	PKB per capita w podregionie NTS 3 w relacji do PKB per capita w Polsce	Stawki dla gruntów mieszkaniowych				Stawki dla gruntów gospodarczych	
		minimalna		maksymalna		minimalna	maksymalna
		Jako procent krajowej stawki referencyjnej	zł/m ² ^B	Jako procent krajowej stawki referencyjnej	zł/m ² ^B	zł/m ² ^C	zł/m ² ^D
I	0-50%	25,0%	0,12	125,0%	0,59	0,24	0,90
II	50%-75%	37,5%	0,18	187,5%	0,88	0,36	0,90
III	75%-100%	50,0%	0,24	250,0%	1,18	0,48	1,18
IV	100%-125%	62,5%	0,29	312,5%	1,47	0,58	1,47
V	125%-150%	75,0%	0,35	375,0%	1,76	0,70	1,76
VI	150%-200%	100,0%	0,47	500,0%	2,35	0,94	2,35
VII	200%-250%	125,0%	0,59	625,0%	2,94	1,18	2,94
VIII	250%-300%	150,0%	0,71	750,0%	3,53	1,42	3,53
IX	Powyżej 300%	200,0%	0,94	1000,0%	4,70	1,88	4,70

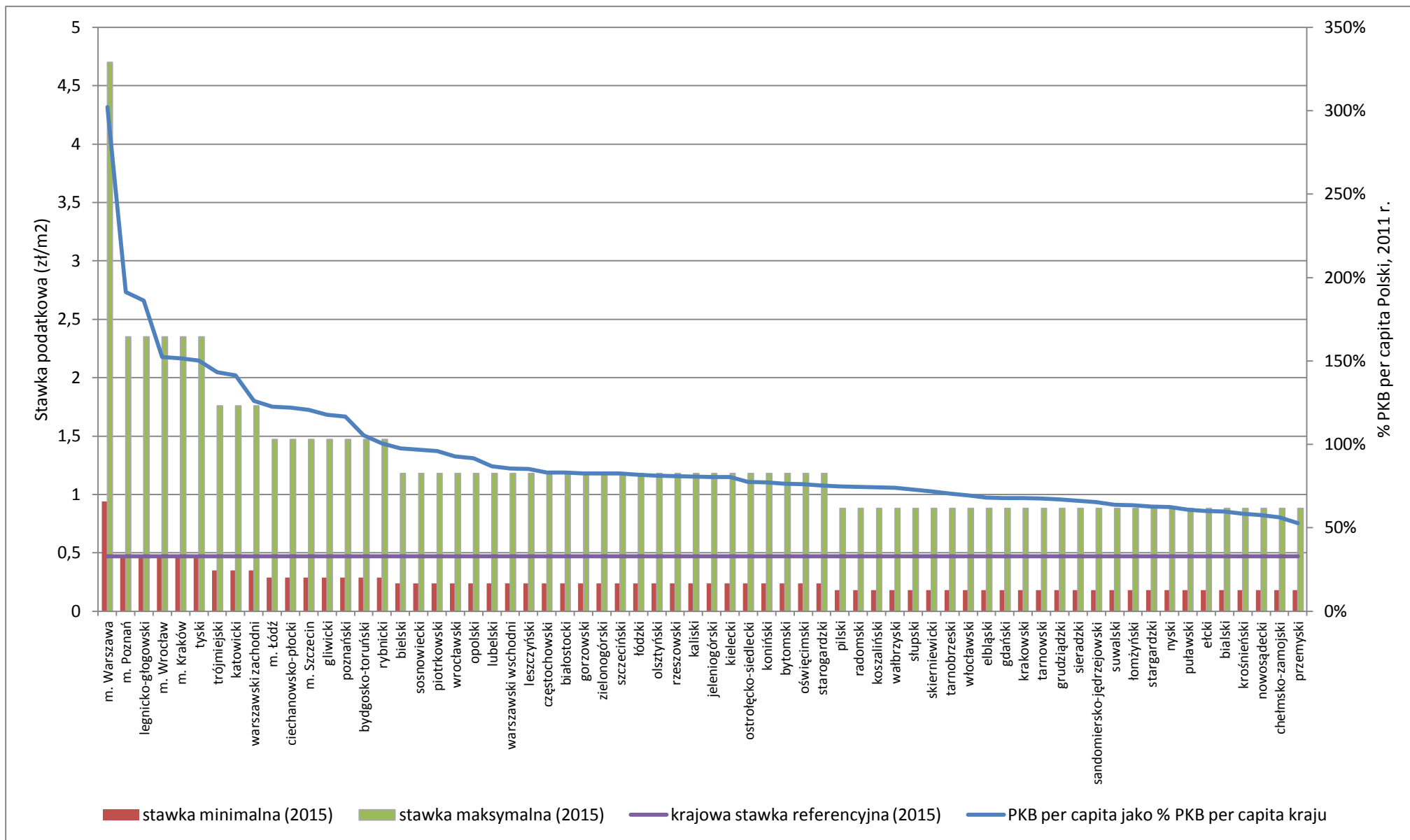
^A/ W miastach na prawach powiatu oraz gminach turystycznych, pobierających opłatę miejscową lub uzdrowiskową, które nie stanowią odrębnych podregionów NTS 3, jeżeli wydatki takiego miasta lub gminy na głowę mieszkańca przekraczają o 30% wydatki na jednego mieszkańca w podregionie NTS 3, minimalne i maksymalne stawki podatku, zarówno dla gruntów mieszkaniowych jak i gruntów gospodarczych, są podwyższone o 30% w stosunku do stawek obowiązujących w obszarach dochodowych, do których te gminy należą.

^B/ Przyjmując, jako krajową stawkę referencyjną, funkcjonującą w obecnym systemie jednolitą dla całego kraju stawkę maksymalną dla gruntów pozostałych, określoną w Obwieszczeniu Ministra Finansów w wysokości ustalonej na rok 2015, tj. 0,47zł/m². Dokonano zaokrągleń do drugiego miejsca po przecinku.

^C/Stawka minimalna dla gruntów gospodarczych w danym obszarze dochodowym stanowi zawsze dwukrotność stawki minimalnej dla gruntów mieszkaniowych.

^D/ Stawka maksymalna dla gruntów gospodarczych równa większej z dwóch wartości: stawce maksymalnej dla gruntów mieszkaniowych określonej dla danego obszaru dochodowego bądź stawce maksymalnej dla gruntów gospodarczych określonej wg dotychczasowych zasad, tj. ustalona po indeksacji na rok 2015 w wysokości 0,90 zł/m².

Wykres 1. Stawki maksymalne i minimalne dla gruntów mieszkaniowych w zestawieniu z PKB per capita w podregionach NTS 3



2. Rozważane warianty progów dla stawek podatku od gruntów mieszkaniowych (widełki, minimum, maksimum)

Rozważaliśmy trzy generalne warianty określenia progów stawek podatku od gruntów mieszkaniowych dla gmin należących do danego obszaru dochodowego. Zestawienie zalet i wad poszczególnych wariantów zawiera poniższa Tabela.

Tabela 3. Zalety i wady rozważanych wariantów określania progów stawek podatku od gruntów mieszkaniowych

Wariant	Zalety	Wady
1. Widełki	<ul style="list-style-type: none"> Stawka minimalna chroni przed skutkami ewentualnych nacisków mieszkańców na obniżanie stawek, a także ogranicza możliwości stosowania polityki konkurowania z innymi gminami poprzez obniżanie stawek podatku (dumping podatkowy). Stawka maksymalna zabezpiecza mieszkańców przed ryzykiem niepohamowanego fiskalizmu władz gminy i ustaleniem drastycznie wysokich stawek podatku. 	<ul style="list-style-type: none"> Stawka minimalna ogranicza istniejącą obecnie swobodę ustalania stawek podatku na dowolnie niskim poziomie. Stawka maksymalna ogranicza skalę podnoszenia stawek podatku na najbardziej atrakcyjnych terenach, co ogranicza możliwość aktywnego wykorzystywania strefowego zróżnicowania stawek dla zarządzania przestrzenią oraz mobilizacji dochodów gminy.
2. Tylko stawka minimalna	<ul style="list-style-type: none"> Stawka minimalna chroni przed skutkami ewentualnych nacisków mieszkańców na obniżanie stawek i ogranicza możliwości dumpingu podatkowego. Nie ogranicza swobody władz gminy do podnoszenia stawek podatku w najbardziej atrakcyjnych terenach, co pozwala aktywnie wykorzystywać instrument strefowania stawek podatku. 	<ul style="list-style-type: none"> Nie zabezpiecza przed ryzykiem niepohamowanego fiskalizmu władz gminy i ustaleniem drastycznie wysokich stawek podatku, co może rodzić obawy mieszkańców. Brak stawki maksymalnej może być uznany za sprzeczny z art. 168 Konstytucji RP, który stwierdza: „Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.”
3. Tylko stawka maksymalna	<ul style="list-style-type: none"> Stawka maksymalna zabezpiecza mieszkańców przed ryzykiem niepohamowanego fiskalizmu władz gminy i ustaleniem drastycznie wysokich stawek podatku. Pozostawia istniejącą obecnie swobodę ustalania stawek podatku na dowolnie niskim poziomie. 	<ul style="list-style-type: none"> Ogranicza skalę podnoszenia stawek podatku w najbardziej atrakcyjnych terenach, co ogranicza możliwość aktywnego wykorzystywania instrumentu strefowania stawek podatku. Nie zabezpiecza przed ryzykiem nacisków mieszkańców na obniżanie stawek oraz przed ryzykiem dumpingu podatkowego.

W świetle dyskusji nad zaletami i wadami poszczególnych wariantów, rekomendujemy - jako najbardziej pragmatyczne rozwiązanie - wariant widełek, pod warunkiem ustalenia stawki minimalnej na poziomie uwzględniającym lokalny stopień zamożności oraz przyjęcie dużej rozpiętości między stawką minimalną a stawką maksymalną. Pozwoli to w znacznym stopniu

wykorzystać strefowanie stawek podatku jako narzędzie zarządzania przestrzenią i mobilizacji dochodów gminy, przy ograniczeniu ryzyk występujących przy swobodzie kształtowania stawek przez gminy takich jak: ryzyko ustępowania przed naciskami mieszkańców na obniżanie stawek, ryzyko stosowania polityki „dumpingu podatkowego”, ryzyko niepohamowanego fiskalizmu.

Niezależnie od naszej rekomendacji, przedstawione w Tabeli 2. propozycje parametrów (stawek minimalnej i maksymalnej) mogą być wykorzystane w przypadku wyboru innego wariantu, a mianowicie:

- W przypadku wyboru wariantu drugiego (w którym decyzje władz dotyczące stawek w poszczególnych strefach podatkowych ograniczone są jedynie stawką minimalną dla danego obszaru dochodowego) należy posłużyć się proponowanymi w Tabeli 2. wielkościami dla stawki minimalnej, a pominąć dane dotyczące stawki maksymalnej.
- W przypadku wyboru wariantu trzeciego (w którym decyzje władz dotyczące stawek w poszczególnych strefach podatkowych ograniczone są jedynie stawką maksymalną dla danego obszaru dochodowego) należy posłużyć się proponowanymi w Tabeli 2. wielkościami dla stawki maksymalnej, a pominąć dane dotyczące stawki minimalnej.

4. Uzasadnienie poziomu i rozpiętości widełek dla gruntów mieszkaniowych

Dla ułatwienia dyskusji nad poziomem stawek maksymalnej i minimalnej, jako punkt odniesienia proponujemy przyjąć jedną stawkę referencyjną (określoną w ustawie), którą jak dotychczas, po indeksacji, corocznie ogłaszać będzie Minister Finansów w formie obwieszczenia. Dla lepszego zrozumienia istoty rozważanych zmian proponujemy w punkcie wyjścia określić stawkę referencyjną na poziomie równym stawce maksymalnej podatku dla „gruntów mieszkaniowych” przyjętą wg obecnych zasad. Dlatego w Tabeli 2. jako wartość stawki referencyjnej przyjmujemy poziom stawki maksymalnej dla „gruntów mieszkaniowych” określoną dla roku 2015 tj. 0,47 zł/m².

Kolumna 3 w Tabeli 2. pokazuje proponowaną wysokość stawki minimalnej dla poszczególnych obszarów dochodowych w relacji do stawki referencyjnej. Proponowany poziom stawki minimalnej w poszczególnych obszarach dochodowych zmienia się z dużym przybliżeniem proporcjonalnie do zmian PKB mieszkańca na danym obszarze.

Stawki maksymalne w Tabeli 2 wynikają z przyjęcia zasady, że zawsze stawka maksymalna podatku od „gruntów mieszkaniowych” stanowi pięciokrotność stawki minimalnej. Przyjęcie takiej jednolitej relacji jest naszym zdaniem korzystne dla przejrzystości proponowanej modernizacji systemu. Taka skala relatywnej rozpiętości progów widełek jest potrzebna po to aby umożliwić gminom faktyczne prowadzenie aktywnej polityki strefowania uwzględniającej cenność gruntów (atrakcyjność lokalizacyjną).

5. Proponowana relacja stawek dla gruntów mieszkaniowych i gruntów gospodarczych

W obecnym systemie stawki podatku od gruntów gospodarczych są blisko dwukrotnie wyższe niż stawki podatku od gruntów mieszkaniowych.⁵ Gdyby nie zmieniać zasad ustalania stawki opodatkowania gruntów gospodarczych, to przy proponowanej w niniejszej Propozycji modernizacji zasad opodatkowania gruntów mieszkaniowych, maksymalne stawki podatku dla gruntów gospodarczych byłyby znacznie niższe od maksymalnych dopuszczalnych w gminie stawek dla gruntów mieszkaniowych.

Dlatego proponujemy w odniesieniu do gruntów gospodarczych przyjęcie zasady, że stawka maksymalna dla gruntów gospodarczych będzie równa większej z dwóch poniższych wielkości:

- stawce maksymalnej dla gruntów gospodarczych określonej wg dotychczasowych zasad (ustalona po indeksacji na rok 2015 w wysokości 0,90 zł/m²).
- stawce maksymalnej dla gruntów mieszkaniowych określonej dla danego obszaru dochodowego.

W przypadku gruntów gospodarczych argumenty za ustanowieniem stawki minimalnej są słabsze niż w przypadku gruntów mieszkaniowych. Dotychczas stawka taka nie funkcjonuje, lecz przeciętna efektywna stawka dla gruntów gospodarczych wynosi w skali kraju 88% stawki maksymalnej, co oznacza, że gminy nie mają oporów w ustanawianiem stawki podatku dla gruntów gospodarczych blisko maksymalnego progu, który skądinąd jest blisko dwukrotnie wyższy niż próg dla stawki podatku od gruntów mieszkaniowych (por. Aneks 2).

Z drugiej strony w sytuacji, gdy grunty gospodarcze były dotychczas opodatkowane znacznie wyżej niż grunty mieszkaniowe, wprowadzenie stawek minimalnych dla podatku od gruntów mieszkaniowych może być trudne do zaakceptowania. Dlatego proponujemy rozważenie trzech wariantów:

- a) stawka minimalna dla gruntów gospodarczych jest zawsze równa dwukrotności stawki minimalnej dla gruntów mieszkaniowych;
- b) stawka minimalna dla gruntów gospodarczych jest zawsze równa stawce minimalnej dla gruntów mieszkaniowych;
- c) Nie ma stawki minimalnej podatku od gruntów gospodarczych, lecz jest jedynie stawka maksymalna.

W Tabeli 2 podaliśmy wielkości odpowiadające wariantowi a).

⁵ Stawka ustalona w obecnym systemie na rok 2015 wynosi 0,90 zł/m², natomiast stawka dla gruntów pozostałych (w której to kategorii mieszczą się grunty mieszkaniowe) wynosi 0,47 zł/m². Oznacza to, że stawka podatku dla gruntów gospodarczych wynosi 191% stawki dla gruntów mieszkaniowych.

6. Odrębne traktowanie miast na prawach powiatu niestanowiących osobnego podregionu NTS 3 oraz gmin turystycznych

Uzależnienie wartości progów widełek stawek podatku od gruntów od PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 może spowodować zaniżenie wartości tych progów w stosunku do potrzeb związanych z prowadzeniem aktywnego zarządzania przestrzenią oraz potrzebami dochodowymi gmin, w przypadku szczególnych kategorii gmin, które nie stanowią odrębnego podregionu NTS 3, a posiadają PKB na mieszkańca głowę oraz wydatki na mieszkańca istotnie przekraczające średnią dla podregionu. Sytuacja taka może mieć miejsce w szczególności w przypadku:

- (a) miast na prawach powiatu, niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3;
- (b) gmin turystycznych.

Ponieważ nie dysponujemy oficjalnymi danymi dotyczącymi PKB na głowę w poszczególnych gminach (jeżeli nie stanowią odrębnego podregionu NTS 3), proponujemy przyjęcie następującego rozwiązania.

W przypadku miast na prawach powiatu, które nie stanowią odrębnych podregionów NTS 3 oraz gmin turystycznych (tj. gmin, na terenie których pobierana jest opłata miejscowa lub uzdrowskowa), jeżeli wydatki takiego miasta lub gminy na głowę mieszkańca przekraczają o 30% wydatki na jednego mieszkańca w podregionie NTS 3, w którym się znajduje, minimalne i maksymalne stawki podatku, zarówno dla gruntów mieszkaniowych jak i gruntów gospodarczych, są podwyższone o 30% w stosunku do stawek obowiązujących w obszarach dochodowych, do których te gminy należą.

V. Różnicowanie stawek podatkowych w obszarze gminy

1. Wprowadzenie obowiązku strefowania dla gruntów mieszkaniowych

Nowelizacja ustawy o opłatach i podatkach lokalnych w roku 2002 wprowadziła możliwość strefowania przez gminy stawek podatku od gruntów. Jak dotąd, niespełna 10 gmin w Polsce korzysta z tej możliwości. Tylko jedna (Witnica - gmina miejsko-wiejska w województwie lubuskim, w powiecie gorzowskim) skupiła się na strefowaniu gruntów mieszkaniowych (pozostałych) wydzielając cztery "okręgi podatkowe" z siatką stawek: 0,44 zł, 0,38 zł, 0,32 zł oraz 0,26 zł za m². W uzasadnieniu tego podziału wymieniono lokalizację oraz związaną z nią dostępność do urządzeń infrastruktury technicznej, co ma wpływ na cenność gruntów (atrakcyjność lokalizacyjną). Podział na strefy wyrażono szczegółowym podziałem miasta oraz poszczególnych sołectw w sposób opisowy (bez mapy) wymieniając ulice oraz ich

odcinki, a dla części wiejskiej głównie wg sołectw⁶. Większość gmin stosujących strefowanie to gminy miejsko-wiejskie różnicujące stawki dla "gruntów i budynków gospodarczych" wg prostego podziału miasto i wieś.

Proponujemy nałożenie na władze gminy obowiązku podziału terenów mieszkaniowych na strefy podatkowe z uwzględnieniem cenności gruntów (atrakcyjności lokalizacyjnej) i określenia dla poszczególnych stref zróżnicowanych stawek podatku od gruntów mieszkaniowych w ramach widełek (progów) ustalonych dla danej gminy zgodnie z zasadami określonymi wyżej w rozdziale III i IV. Proponujemy określenie minimalnej liczby stref podatkowych dla gruntów mieszkaniowych, jakie musi ustanowić gmina, w zależności od jej charakteru:

- (1) Dla 66 wielkich/dużych miast (na prawach powiatu) wymagany będzie podział na co najmniej pięć stref podatkowych odpowiadających zakresom cenności gruntów: (a) wysokiej, (b) średnio-wysokiej; (c) średniej; (d) średnio-niskiej; oraz (e) niskiej.
- (2) Dla 239 gmin miejskich wymagany będzie podział na co najmniej trzy strefy odpowiadające zakresom cenności gruntów: (a) wysokiej, (b) średniej; (c) niskiej.
- (3) Dla 608 gmin miejsko-wiejskich wymagany będzie podział na strefy podatkowe odrębnie dla części miejskiej oraz wiejskiej. Dla części miejskiej wymagany będzie podział na co najmniej trzy strefy odpowiadające cenności: (a) wysokiej, (b) średniej i (c) niskiej. Dla części wiejskiej na co najmniej dwie strefy odpowiadające cenności (a) wyższej i (b) niższej.
- (4) Dla 1 566 gmin wiejskich wymagany będzie podział na co najmniej dwie strefy podatkowe odpowiadające cenności (a) wyższej; oraz (b) niższej.

W odniesieniu do gruntów gospodarczych proponujemy nie wprowadzać obowiązku podziału gminy na określoną liczbę stref podatkowych, pozostawiając istniejącą już obecnie możliwość strefowania w sposób samodzielnie określony przez gminy,

2. Zapropowanie stref podatkowych przez Zespół Zadaniowy

Gmina będzie zobligowana utworzyć międzywydziałowy Zespół Zadaniowy ds. stref podatkowych gruntów. Zespół będzie miał za zadanie przygotowanie i przedstawienie propozycji uchwały rady gminy dotyczącej:

- 1) Wyodrębnienia granic stref podatkowych dla gruntów mieszkaniowych oraz ew. gruntów gospodarczych, jeżeli gmina zdecyduje się również na strefowanie tych ostatnich;
- 2) Zróżnicowania stawek dla każdej z wyodrębnionych stref odzwierciedlających relatywną cenność (atrakcyjność lokalizacyjną) przedmiotowych gruntów;
- 3) Skorygowania stawek określonych w pkt. 2. dla uwzględnienia celów nadrzędnych polityk gminy (przestrzennej, gospodarczej, społecznej); oraz

⁶ Uchwała Nr LIII/282/2013 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień z tego podatku na obszarze Miasta i Gminy Witnica w 2014 r.

4) Charakteru zmian wywołujących kolejne modyfikacje stref podatkowych.

W początkowym okresie działania Zespół będzie miał za zadanie zebranie stosownych danych pomocnych w pracach nad strefowaniem cenności (atrakcyjności) gruntów. Dane będą pochodziły z rynku nieruchomości, planowania i gospodarki przestrzennej oraz nadrzędnych polityk rozwoju gminy. Zespół powinien ustalić sposób i miejsce ustanowienia oraz prowadzenia takiego zbioru danych dla celów prac nad strefowaniem.

Strefowanie obszaru gminy jest podstawą planowania i gospodarki przestrzennej. Jest ono systemowo zawarte w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium) oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Ponieważ wiele obszarów zurbanizowanych nie jest w pełni objętych MPZP, a każda gmina posiada Studium lub nad nim pracuje, dobrym źródłem początkowym jest rysunek Studium, pokazujący przyjęty przez gminę podział jej obszaru na strefy funkcjonalno-przestrzenne.⁷ Nie mniej jednak, na rysunku Studium można wyodrębnić poszczególne strefy przeznaczenia o różnych parametrach urbanistycznych, jak np. poziom intensywności zabudowy: niski, średni, wysoki, co jest istotne gdyż rynek różnicuje cenność gruntów w dużej mierze wg lokalizacji oraz intensywności zabudowy.

3. Określenie stref cenności gruntów przez Radę Taksacyjną

Zespół Zadaniowy będzie powoływał ekspercką Radę Taksacyjną ds. cenności gruntów, w skład której wchodzić będą osoby z dobrą znajomością obszaru gminy, jej zagospodarowania przestrzennego oraz lokalnego rynku nieruchomości. Będą to najczęściej tacy znawcy lokalnego rynku jak: rzeczoznawcy, pośrednicy, zarządcy, deweloperzy, doradcy, konsultanci, naukowcy, kredytodawcy, pracownicy powiatowego Rejestru Cen i Wartości, pracownicy Urzędów Skarbowych zajmujący się monitoringiem rynku⁸, czy też informatycy pracujący przy ewidencji podatkowej oraz możliwie inni znawcy przedmiotu wg oceny Zespołu Zadaniowego.

Zadaniami Rady Taksacyjnej powinno być:

- 1) Nakreślenie na mapie obszarów względnie jednorodnych co do cenności (atrakcyjności lokalizacyjnej) gruntów mieszkaniowych (ew. również gospodarczych), funkcjonujących w percepcji społeczno-kulturowej oraz planistyczno-urbanistycznej;
- 2) Ustalenie dla tych obszarów aktualnych średnich poziomów cen gruntów (zł/m²) lub
- 3) Określenie relatywnych różnic atrakcyjności lokalizacyjnych między strefami, wyrażonych "ratingowo" w skali procentowej⁹.

Dla realizacji powyższych zadań Rada Taksacyjna będzie uzgadniała z Zespołem

⁷ Pewnym utrudnieniem jest interpretacja legendy takiego podziału, albowiem w Polsce nie ma już jednolitych standardów w tym zakresie.

⁸ Dla celów podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatku od spadków i darowizn.

⁹ Strefa najcenniejsza dostaje indeks 100 a kolejne wyrażają procentowo niższą cenność.

Zadaniowym proces i metody określenia *stref cenności* oraz ich kalibracji średnim poziomem cen lub ratingiem atrakcyjności lokalizacyjnej. Rada będzie korzystała z materiałów zgromadzonych do jej dyspozycji przez Zespół Zadaniowy. Rada będzie mogła zwrócić się do Zespołu Zadaniowego o uzupełniające dane z wycen robionych na zlecenie gminy¹⁰ oraz odnośnie do poziomu czynszów mieszkaniowych (tzw. lustro czynszowe)¹¹ czy nawet czynszów komercyjnych (sklepy, biura).

Na początkowym etapie prac Rada będzie wyznaczała *wstępne strefy cenności (atrakcyjności lokalizacyjnej) gruntów*, wykorzystując ew. istniejące już podziały terytorialne na obszarze przedmiotowej gminy takie jak:

- (1) Obszary jednostek administracyjnych gminy – dzielnice, sołectwa¹²;
- (2) Strefy funkcjonalne zagospodarowania przestrzennego;¹³
- (3) Obręby ewidencyjne (szczególnie dla obszarów wiejskich); oraz
- (4) Inne istniejące mapy pokazujące ew. segmentację rynku mieszkaniowego oraz „naturalne” granice topograficzne (rzeki, wzgórza, lasy, parki), transportowe (drogi, linie kolejowe), a nawet kierunki geograficzne.¹⁴

Rada Taksacyjna, w swojej pracy nad zakreśleniem stref cenności (atrakcyjności) gruntów, będzie mogła alternatywnie lub uzupełniająco wykorzystać: (i) przybliżone strefy oparte na transakcjach rynkowych; (ii) przybliżone strefy oparte na wiedzy eksperckiej o segmentacji cenowej rynku; (iii) przybliżone strefy oparte na podziale administracyjnym; (iv) przybliżone strefy oparte na granicach i barierach topograficznych, kolejowych, drogowych itp; (v) strefy funkcjonalno-przestrzenne z urbanistyki (Studium); oraz/lub (vi) obręby ewidencyjne. Zespół Zadaniowy może jednak na wstępie zawęzić ten wybór w regulaminie prac Rady Taksacyjnej.

Rada Taksacyjna może przyjąć różne poziomy „ziarnistości” przestrzennej podziału na określoną liczbę stref. Zespół Zadaniowy będzie musiał rozstrzygnąć, który poziom przyjąć, albo zostawić tę decyzję do późniejszych konsultacji uzgodnieniowych. Liczba stref cenności będzie wynikała zarówno z rozpiętości cen, jak też ze zwyczajowego podziału stosowanego przez rynek i funkcjonującego w percepcji jego uczestników. Rada Taksacyjna potrzebować będzie wskazówek od Zespołu Zadaniowego, jak dalece ma „rozdrabniać” terytorium przedmiotowej gminy. Wskazane będzie, aby Rada Taksacyjna, dysponując wystarczająco bogatym zasobem transakcji, przedstawiła wariantowe „ziarnistości” wg przekazanych jej zakresów cenowych.

Kalibracja stref cenności gruntów w celu ustalenia ostatecznej, relatywnej cenności gruntów

¹⁰ Aktualizacja opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, opłaty adiacenckie, renta planistyczna, odszkodowania przy wywłaszczeniach, inne.

¹¹ Jeżeli takie jest prowadzone w gminie.

¹² A w gminach miejsko-wiejskich podstawowy podział na miasto i wieś.

¹³ Wg miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a przy ich braku wg rysunku Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego.

¹⁴ Róża wiatrów pokazuje w Europie dominację wiatrów z zachodu na wschód, co powoduje, że w większości miast najbardziej pożądaną dzielnicę mieszkaniową znajdują się po stronie zachodniej.

do przekazania Zespołowi Zadaniowemu może być osiągnięta przez Radę Taksacyjną trzema podejściami: ekonometrycznym, eksperckim oraz mieszanym. Podejście ekonometryczne, oparte na ilościowej analizie danych transakcyjnych, jest bardziej obiektywne, ale znacznie kosztowniejsze i nie wszędzie możliwe.¹⁵ Podejście eksperckie jest bardziej subiektywne, lecz również prostsze i uniwersalnie możliwe do zastosowania we wszystkich gminach. W większości przypadków Rada, składająca się z ekspertów, będzie знаła zakres cen bez potrzeby sięgania do szczegółowej analizy transakcji, co nie wyklucza opcji uzupełniającego posłużenia się danymi transakcyjnymi i analizą ekonometryczną (jeżeli Rada będzie mogła i chciała ją przeprowadzić). Dlatego też proponujemy podejście eksperckie jako zasadnicze, które może być wsparte opcjonalnie podejściem ekonometrycznym w ramach podejścia mieszanego. Metodykę podejść ekonometrycznego i eksperckiego określą wytyczne zawarte w stosownym rozporządzeniu.

4. Przyjęcie podziału na strefy podatkowe przez Radę Gminy

Rada Taksacyjna przekaze, zgodnie z regulaminem swoich prac, Zespołowi Zadaniowemu mapę cenności gruntów. Zakresy cenowe mogą być wyrażone w cenach rzeczywistych lub poprzez relatywny rating cenności, co omówiono wcześniej. Zespół Zadaniowy wykorzysta mapę cenności do zaproponowania stref podatkowych dla gruntów mieszkaniowych oraz ew. gruntów gospodarczych. Proces przyjmowania podziału na strefy podatkowe będzie przebiegać analogicznie do procedur stosowanych w planowaniu przestrzennym – uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Zgodnie z tym propozycje stref będą wyłożone do wglądu i konsultowane podczas wysłuchania publicznego, a następnie po ostatecznych korektach przedstawione radzie gminy do uchwalenia, po czym uchwalony podział na strefy podatkowe nabędzie status “prawa miejscowego” analogicznie do stref funkcjonalno-przestrzennych.

Zespół Zadaniowy, rozważając alternatywne propozycje stref podatkowych, będzie konfrontował je z siatką stawek podatku od gruntów mieszkaniowych (ew. gospodarczych) w ramach dozwolonych widełek dla właściwego obszaru dochodowego.

Ilustruje to następujący stylizowany przykład:

Gmina należy do III obszaru podatkowego, w związku z tym zgodnie z Tabelą 2, gminę obowiązują następujące progi dla stawek podatku od gruntów mieszkaniowych: stawka: maksymalna – 1,18 zł/m²; stawka minimalna – 0,24 zł/m². Zespół Zadaniowy ds. stref podatkowych otrzymał od Rady Taksacyjnej ds. strefowania cenności (atrakcyjności lokalizacyjnej) gruntów podział na trzy strefy: A (wysoka cenność), B (średnia cenność) oraz C (niska cenność) dla gruntów mieszkaniowych.

Wariant A

Rada Taksacyjna wykalibrowała metryczną cenność gruntów dla każdej strefy: A – 160 zł/m²; B – 120 zł/m²; oraz C – 80 zł/m². Jeżeli gmina przyjmie wariant maksymalnego przedziału stawki min-maks (0,24 – 1,18) to dla odzwierciedlenia różnic cenności (atrakcyjności lokalizacyjnej) (160-120-80) stawki podatkowe wyniosą odpowiednio: A – 1,18 zł/m²; B – 0,71 zł/m²; C – 0,24 zł/m².

¹⁵ Wymaga aktywnego rynku gruntów generującego znaczną liczbę transakcji oraz miarodajnych cen podawanych w aktach notarialnych przez kontrahentów.

Jeżeli gmina przyjmie niższą stawkę maksymalną na 1,00 zł/m² oraz zostawi stawkę minimalną na 0,24 zł/m², to nowe stawki zachowujące różnice cenności (atrakcyjności) gruntów wyniosą: A – 1,00 zł/m²; B – 0,62 zł/m²; C – 0,24 zł/m².

Wariant B

Ze względu na brak dostatecznej liczby danych o transakcjach, Rada Taksacyjna przedstawiła ocenę za pomocą relatywnej cenności „ratingowej”, przyjmując indeks 100 dla strefy A (wysoka cenność), 75 dla strefy B (średnia cenność) oraz 50 dla strefy C (niska cenność). Jeżeli gmina przyjmie wariant maksymalnego przedziału stawki min-maks (0,24 zł/m² – 1,18 zł/m²), to dla odzwierciedlenia relatywnych różnic „ratingowych” (100-75-50) stawki podatkowe wyniosą tyle samo co w przypadku zastosowania metrycznej cenności gruntów.

Tak samo, jeśli gmina przyjmie niższą stawkę maksymalną na 1,00 zł/m² oraz zostawi stawkę minimalną na 0,24 zł/m². Stawki podatkowe wyniosą tyle samo co w przypadku zastosowania metrycznej cenności gruntów.

Przykład ilustruje, że stawki podatkowe określone dla stref podatkowych powinny zależeć od:

- 1) Proporcji między ocenami cenności (atrakcyjności) gruntów w wyznaczonych strefach, wyrażonych bądź w cenie metrycznej (zł/m²) bądź w relatywnej ocenie ratingowej;
- 2) Zakresu rozpiętości między stawką najwyższą a stawką najniższą, jaką gmina przyjmie w ramach widełek określonych dla danego obszaru dochodowego.

Wybór metody prezentacji cenności (atrakcyjności) gruntów w poszczególnych strefach (cena w zł/m² versus ocena ratingowa) zależeć będzie zarówno od dostępności danych o transakcjach, jaki i od kryteriów politycznych, wizerunkowych i możliwości komunikowania się z podatnikami.¹⁶

Należy jednak pamiętać, że ostateczny wybór stawek różnicujących będzie jeszcze zależał od chęci posłużenia się stawkami podatkowymi dla realizacji nadrzędnych polityk gminy – przestrzennej, gospodarczej, społecznej itp. Może się więc zdarzyć, że przyjęta poprzez strefowanie siatka stawek będzie jeszcze zmodyfikowana dla tych celów nadrzędnych.

VI. Ujęcie dochodów z podatku od gruntów w Janosikowym

W obecnym systemie dla obliczenia dochodu gminy stanowiącego podstawę obliczania jej należności lub zobowiązania z tytułu Janosikowego przyjmuje się teoretyczne dochody z podatku od nieruchomości, jakie gmina uzyskałaby przy zastosowaniu maksymalnych stawek, niezależnie od tego, jakie faktycznie stawki są przez gminę stosowane. Oznacza to, że ustalenie stawek podatku od nieruchomości poniżej stawki maksymalnej powoduje określone straty dla gminy przy obliczeniu należności i zobowiązań w ramach Janosikowego.

Takie rozwiązanie nie może być utrzymane w przypadku wprowadzenia proponowanych w niniejszym raporcie nowych zasad kształtowania podatku od nieruchomości gruntowych. Obowiązek strefowania stawek wewnątrz gminy oznacza bowiem, że rada gminy nie może

¹⁶ Tak jak do wyboru jest posługiwane się alternatywnymi pojęciami cenności oraz atrakcyjności lokalizacyjnej.

obciążyć wszystkich gruntów maksymalną stawką.

Dlatego proponujemy przyjęcie, że dla obliczenia dochodu gminy, stanowiącego podstawę ustalenia należności lub zobowiązania gminy z tytułu Jjanosikowego, jako dochód gminy:

- a) z podatku od „gruntów mieszkaniowych” przyjmuje się większą z dwóch wartości:
 - i. teoretyczny dochód gminy, wynikający z przyjętego podziału na strefy podatkowe i określonych dla poszczególnych stref stawek podatku od gruntów mieszkaniowych (bez uwzględnienia ewentualnych przyznanych przez gminę zwolnień podmiotowych);
 - ii. 40% hipotetycznego dochodu, jaki gmina mogłaby uzyskać, gdyby w stosunku do wszystkich gruntów mieszkaniowych, znajdujących się w jej granicy administracyjnej zastosować maksymalne (dopuszczalne dla danej gminy) stawki podatkowe.

- b) z podatku od gruntów gospodarczych przyjmuje się większą z dwóch wielkości:
 - i. teoretyczny dochód gminy, wynikający z przyjętego podziału na strefy podatkowe i określonych dla poszczególnych stref stawek podatku od gruntów gospodarczych (bez uwzględniania ewentualnych przyznanych przez gminę zwolnień podmiotowych);
 - ii. 75% hipotetycznego dochodu, jaki gmina mogłaby uzyskać, gdyby w stosunku do wszystkich gruntów gospodarczych, znajdujących się w jej granicy administracyjnej, zastosować maksymalne (dopuszczalne dla danej gminy) stawki podatkowe.

VII. Aktualizacja i poszerzenie bazy podatkowej gruntów

Baza podatkowa gruntów o charakterze mieszkaniowym nie jest jednolita i posiada wiele luk, skutkujących brakiem obłożenia podatkiem od nieruchomości znacznej części z nich.

Obecna baza podatkowa *gruntów pozostałych* opiera się na danych z EGiB. Nawet w przypadku daleko idących niezgodności pomiędzy stanem rzeczywistym gruntów (np. zabudowa mieszkaniowa) a danymi ewidencyjnymi, organ podatkowy nie jest władny do ich korekty. Zmiana zapisów kwalifikujących grunty może być dokonana tylko w odrębnym postępowaniu, które może być wszczęte na wniosek podatnika lub z urzędu przez EGiB. O tym, czy dany grunt podlega podatkowi od nieruchomości, rolnemu czy leśnemu, stanowi więc zakwalifikowanie go w EGiB. Obiegowe obserwacje wskazują, iż w EGiB występują grunty o charakterze *de facto* mieszkaniowym, których zakwalifikowanie (głównie jako użytki rolne) nie pozwala na opodatkowanie stawką podatku od nieruchomości (*grunty*

pozostałe) z powodu zarówno istniejących przepisów („luk systemowych”) jak i braku bieżącej aktualizacji (tzw. odrolnienia) stanu faktycznego (zabudowa budynkiem mieszkalnym).

Słyszysię opinie, iż stopień aktualizacji danych w EGiB jest dosyć zróżnicowany w skali kraju – zdarzają się jednak nader częste sytuacje, w których EGiB obiektywnie nie nadąża z aktualizacją danych (odrolnieniem) z uszczerbkiem dla dochodów gminnych z podatku od nieruchomości. Zwraca się uwagę na lepszą sytuację w tym zakresie na szczeblu miast na prawach powiatu ze względu na możliwą bliską współpracę między EGiB i Ewidencją Podatkową Nieruchomości (EPN) w ramach „współdzielonej” administracji. Natomiast gorzej jest ze współpracą poniżej tego szczebla (gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie), gdzie istnieje znaczny „dystans” między administracją powiatową (EGiB) i gminną (EPN).

Poza przyspieszeniem aktualizacji bazy podatkowej proponujemy również jej poszerzenie poprzez wprowadzenie odrębnej definicji podatkowej „gruntów mieszkaniowych”, których rola w obrocie i gospodarce gruntami oraz planowaniu przestrzennym ma zbyt duże znaczenie by nie być wyodrębnionymi w systemie podatkowym. Wymaga to wydzielenia tych gruntów z dotychczasowej klasyfikacji „gruntów pozostałych”. Odrębne i jednolite traktowanie gruntów o charakterze mieszkaniowymi wymaga objęcia definicją podatkową „gruntów mieszkaniowych” zarówno gruntów faktycznie zabudowanych mieszkaniowo jak również przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych, a także będących przedmiotem decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej. Wymagać to będzie utworzenia „podatkowej warstwy informacyjnej” w bazach EGiB, stosującej się do takiej definicji „gruntów mieszkaniowych” bez względu na sposób zakwalifikowania w „konwencjonalnej” warstwie ewidencji gruntów i budynków.¹⁷ Utworzenie takiej warstwy będzie wymagało przepływu informacji między gminą a powiatem w zakresie informacji dot. planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy.

Odpowiednie regulacje prawne powinny nadać właściwe kompetencje gminom do stosowania własnej podatkowej definicji „gruntów mieszkaniowych”, oraz zobowiązywać władze starostwa (EGiB) do prowadzenia na potrzeby gmin tej warstwy informacyjnej, dla której podatkowe atrybuty nieruchomości będą nadawane i utrzymywane przez gminy. Zadanie to mogłoby być finansowane przez gminy najlepiej w formie dedykowanego ułamkowego udziału (np. 1,0%) powiatu w dochodach z podatku od nieruchomości w części dotyczącej „gruntów mieszkaniowych”.

* * *

Proponujemy następujące działania w celu uporządkowania i ujednolicenia bazy podatkowej gruntów o charakterze mieszkaniowym.

1. Przyjęcie odrębnej podatkowej definicji „gruntów mieszkaniowych” obejmującej wszystkie grunty zabudowane mieszkaniowo, przeznaczone w planach miejscowych jako

¹⁷ Analogicznie do istniejącego już zapisu o stawkach maksymalnych dla gruntów gospodarczych.

tereny mieszkaniowe oraz będące przedmiotem decyzji o warunkach zabudowy. Taka definicja podatkowa będzie funkcjonować bez względu na sposób zakwalifikowania gruntów w EGiB.

2. Utworzenie podatkowej warstwy informacyjnej, prowadzonej przez gminne organy podatkowe i utrzymywanej przez EGiB jako zadanie zlecone przez gminę i finansowane dochodem z podatku od nieruchomości (1%) zebranego od gruntów mieszkaniowych. W warstwie tej będą ustalenia decyzyjne gminy, stwierdzające faktyczną zabudowę mieszkaniową, przeznaczenie mieszkaniowe w planie miejscowym oraz wydanie decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej.
3. Przyspieszenie procesu aktualizacji baz EGiB poprzez stworzenie obligatoryjnego programu „odrolnienia z urzędu” gruntów zabudowanych mieszkaniowo, finansowanego przez gminy ze zwiększonych dochodów z podatku od nieruchomości zgodnie z pkt. 2.

VII. Skutki finansowe wdrożenia propozycji

Wdrożenie niniejszych propozycji pozwoliłoby znacznie zwiększyć dochody samorządu z tytułu podatku od gruntów mieszkaniowych oraz gospodarczych, zaś obciążenie tym podatkiem byłoby geograficznie lepiej skorelowane ze zdolnością płatniczą podatników (PKB na mieszkańca). Ponadto, poszerzenie bazy gruntów opodatkowanych stawką za grunty mieszkaniowe, trudne obecnie do oszacowania, przyniosłoby również znaczący wzrost dochodów.

Z uproszczonej symulacji przeprowadzonej dla danych z 2011 r.¹⁸ (bez uwzględniania podniesienia stawek minimalnych i maksymalnych o 30% w niektórych miastach na prawach powiatu i niektórych gminach turystycznych) wynika, że w przypadku hipotetycznego ustanowienia we wszystkich gminach stawek podatku od nieruchomości:

- 1) gruntowych pozostałych:
 - a) na poziomie stawek minimalnych określonych według proponowanych zasad dla właściwych obszarów dochodowych, łączny dochód gmin z tego tytułu wyniósłby ok. 87% ówczesnych wpływów z tego tytułu (dalej: „hipotetyczny dochód minimalny z podatku od gruntów pozostałych”).

¹⁸ Skorygowane dane z badania ankietowego gmin, uzyskane z Ministerstwa Finansów nt. zsumowanej powierzchni podlegającej opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości pozostałych oraz związanych z działalnością gospodarczą wraz z wpływami z tych tytułów w rozbiciu na podregiony NUTS-3; z zastrzeżeniem, że niektóre gminy przekazywały informacje o potencjalnych wpływach (bez uwzględnienia stopnia ich realizacji), niektóre zaś plan zbliżony do faktycznej realizacji. W części przypadków podstawa opodatkowania mogła zostać zdublowana – dzieje się tak przy zmianie funkcji gruntu w trakcie roku i ujęciu tych samych powierzchni w obu kategoriach stawki. W przypadku niektórych gmin istotną część wpływów stanowiły wpłaty zaległości.

- b) na poziomie stawek maksymalnych określonych według proponowanych zasad dla właściwych obszarów dochodowych, przyniosłoby dochód z podatku od gruntów pozostałych blisko 4,3-krotnie większy niż faktycznie uzyskany (dalej: „hipotetyczny dochód maksymalny z podatku od gruntów pozostałych”).
- 2) gruntowych, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej:
 - a) na poziomie stawek minimalnych określonych według proponowanych zasad dla właściwych obszarów dochodowych, łączny dochód gmin z tego tytułu wyniósłby ok. 68% faktycznie uzyskanych wpływów z tego tytułu (dalej: „hipotetyczny dochód minimalny z podatku od gruntów zw. z działalnością gospodarczą”).
 - b) na poziomie stawek maksymalnych określonych według proponowanych zasad dla właściwych obszarów dochodowych, łączny dochód gmin z tego tytułu wyniósłby ok. 170% faktycznie uzyskanych wpływów z tego tytułu.

Oczywiście w związku z wprowadzeniem obowiązku strefowania stawek podatku gruntowego wewnątrz gminy, faktyczny dochód będzie zawsze większy od hipotetycznego dochodu minimalnego i mniejszy od hipotetycznego dochodu maksymalnego. Rady gmin pozostaną suwerenne w ustalaniu poziomu stawek na swoim terenie (w granicach przewidzianych widełkami) i trudno jest precyzyjnie przewidzieć efekty ich zachowań. Zastrzegając niepewności takiej symulacji, za rozsądne uważamy przyjęcie, że średnia stawka podatku będzie ustalona:

- a) dla gruntów pozostałych na poziomie 2-krotności stawek minimalnych, czyli 40% stawek maksymalnych. W takim przypadku dochód z podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych w porównaniu z faktycznymi wpływami w 2011 r. zwiększyłby się ok. 1,7-krotnie; oraz
- b) na poziomie 75% stawek maksymalnych dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, co oznaczałoby, że w swojej masie gminy wykorzystują 75% hipotetycznego potencjału dochodowego z tego tytułu. W tym przypadku dochód z podatku od gruntów gospodarczych wyniósłby 128% faktycznych wpływów z tego tytułu w 2011 r.

W takim przypadku łączne dochody z podatku gruntów pozostałych i gruntów gospodarczych dla danych roku 2011 byłyby w skali kraju wyższe o 1 363 527 tys. zł, co stanowi 1,9% osiągniętych wówczas dochodów własnych i 1,0 % dochodów ogółem gmin i miast na prawach powiatu.

Do ustalenia stawek tak, aby osiągnąć średnią stawkę na wskazanych powyżej poziomach motywować będą proponowane zmiany uwzględniania dochodów z podatku od nieruchomości gruntowych przy kalkulacji Janosikowego, por. **Rozdz. VI.**

Szczegółowe wyniki symulacji przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 4. Dochody z podatku od gruntów pozostałych w skali kraju

	Faktycznie	Przy zastosowaniu	Przy średniej stawce	Przy
--	------------	-------------------	----------------------	------

	osiągnięte w 2011 r.	hipotetycznej stawki minimalnej*	podatku w wysokości 2-krotności stawki minimalnej*	zastosowaniu hipotetycznej stawki maksymalnej*
Kwotowo (mln zł)	1 174	1 019	2 038	5 094
jako % faktycznych wpływów z tego tytułu w 2011 r.	100%	86,8%	173,6%	434,0%
w relacji do dochodów własnych**	1,7%	1,4%	2,9%	7,2%
w relacji do dochodów ogółem***	0,9%	0,8%	1,5%	3,8%

* Bez uwzględniania podniesienia stawek minimalnych i maksymalnych o 30% w niektórych miastach na prawach powiatu i niektórych gminach turystycznych

**dochody własne gmin łącznie z miastami na prawach powiatu w 2011 r.

***dochody ogółem gmin łącznie z miastami na prawach powiatu w 2011 r.

Tabela 5. Dochody z podatku od gruntów gospodarczych w skali kraju

	Faktycznie osiągnięte w 2011 r.	Przy zastosowaniu hipotetycznej stawki minimalnej*	Przy średniej stawce podatku w wysokości 75% stawki maksymalnej*	Przy zastosowaniu hipotetycznej stawki maksymalnej*
Kwotowo (mln zł)	1 813	1 230	2 313	3 083
jako % faktycznych wpływów z tego tytułu w 2011 r.	100%	67,8%	127,6%	170,1%
w relacji do dochodów własnych**	2,6%	1,7%	3,3%	4,4%
w relacji do dochodów ogółem***	1,4%	0,9%	1,7%	2,3%

* Bez uwzględniania podniesienia stawek minimalnych i maksymalnych o 30% w niektórych miastach na prawach powiatu i niektórych gminach turystycznych

**dochody własne gmin łącznie z miastami na prawach powiatu w 2011 r.

***dochody ogółem gmin łącznie z miastami na prawach powiatu w 2011 r.

Tabela 6. Łączne dochody z podatku od gruntów pozostałych i gruntów gospodarczych w skali kraju

	Faktycznie osiągnięte w 2011 r.	Przy zastosowaniu hipotetycznej stawki minimalnej*	Przy średniej stawce podatku w wysokości 40% stawki maksymalnej dla gruntów pozostałych i 75% stawki maksymalnej dla gruntów gospodarczych*	Przy zastosowaniu hipotetycznej stawki maksymalnej*
Kwotowo (mln zł)	2 987	2 248	4 350	8 177
jako % faktycznych wpływów z tego tytułu w 2011 r.	100%	75,3%	145,7%	273,8%
w relacji do dochodów własnych**	4,2%	3,2%	6,2%	11,6%
w relacji do dochodów ogółem***	2,3%	1,7%	3,3%	6,2%

* Bez uwzględniania podniesienia stawek minimalnych i maksymalnych o 30% w niektórych miastach na prawach powiatu i niektórych gminach turystycznych

**dochody własne gmin łącznie z miastami na prawach powiatu w 2011 r.

***dochody ogółem gmin łącznie z miastami na prawach powiatu w 2011 r.

Tabela 7. Dochody z podatku od gruntów pozostałych jako procent dochodów własnych gmin (łącznie z miastami na prawach powiatu) w podregionach NTS 3

Nazwa podregionu	

	Faktycznie osiągnięte w 2011 r.	Przy zastosowaniu hipotetycznej stawki minimalnej*	Przy średniej stawce podatku w wysokości 2-krotności stawki minimalnej*	Przy zastosowaniu hipotetycznej stawki maksymalnej*
m. Warszawa	0,5%	1,0%	1,9%	4,8%
m. Poznań	1,1%	1,4%	2,8%	6,9%
legnicko-głogowski	1,4%	2,2%	4,3%	10,8%
m. Wrocław	0,5%	0,6%	1,2%	3,1%
m. Kraków	0,4%	0,8%	1,6%	4,0%
tyski	1,1%	1,9%	3,7%	9,3%
trójmiejski	0,8%	0,6%	1,3%	3,2%
katowicki	1,2%	1,1%	2,2%	5,5%
warszawski zachodni	2,4%	2,6%	5,1%	12,8%
m. Łódź	0,9%	0,6%	1,2%	3,0%
ciechanowski-płocki	1,3%	1,4%	2,8%	7,1%
m. Szczecin	1,0%	0,8%	1,7%	4,2%
gliwicki	1,4%	1,0%	1,9%	4,8%
poznański	3,6%	3,3%	6,7%	16,7%
bydgosko-toruński	1,8%	1,6%	3,2%	7,9%
rybnicki	2,0%	1,6%	3,2%	8,0%
bielski	2,4%	1,8%	3,6%	8,9%
sosnowiecki	1,2%	1,1%	2,2%	5,5%
piotrkowski	1,5%	1,2%	2,4%	6,1%
wrocławski	2,3%	1,7%	3,4%	8,6%
opolski	2,5%	2,2%	4,4%	11,1%
lubelski	1,1%	0,7%	1,4%	3,5%
warszawski wschodni	3,0%	2,7%	5,4%	13,4%
leszczyński	1,8%	2,1%	4,2%	10,5%
częstochowski	2,9%	2,1%	4,3%	10,7%
białostocki	2,3%	1,6%	3,2%	7,9%
gorzowski	2,6%	2,1%	4,2%	10,6%
zielenogórski	2,3%	2,2%	4,3%	10,8%
szczeciński	2,3%	2,4%	4,7%	11,8%
łódzki	2,9%	2,5%	5,1%	12,7%
olsztyński	1,8%	1,7%	3,4%	8,6%
rzeszowski	1,5%	1,5%	3,1%	7,7%
kaliski	1,6%	1,6%	3,1%	7,8%
jeleniogórski	3,1%	2,4%	4,8%	12,0%
kielecki	1,4%	1,3%	2,6%	6,6%
ostrołęcko-siedlecki	1,5%	1,7%	3,5%	8,7%
koniński	2,0%	1,9%	3,8%	9,5%
bytomski	2,1%	1,7%	3,4%	8,4%
oświęcimski	1,5%	1,8%	3,6%	8,9%
starogardzki	3,4%	2,5%	5,0%	12,6%
pilski	2,9%	1,8%	3,6%	9,0%
radomski	1,3%	0,9%	1,8%	4,5%
koszaliński	5,6%	2,6%	5,2%	12,9%
wałbrzyski	2,3%	1,0%	2,0%	5,1%
śląski	2,5%	1,6%	3,2%	7,9%
skierniewicki	1,3%	1,0%	1,9%	4,8%
tarnobrzeski	1,8%	1,8%	3,5%	8,8%
wrocławski	1,6%	1,2%	2,5%	6,2%
elbląski	1,8%	1,2%	2,5%	6,2%
gdański	3,9%	2,0%	4,0%	10,1%
krakowski	1,2%	0,9%	1,7%	4,3%
tarnowski	0,5%	0,7%	1,5%	3,7%
grudziądzki	2,0%	1,5%	3,0%	7,4%
sieradzki	1,5%	1,0%	2,0%	5,0%
sandomiersko-jędrzejowski	1,0%	0,9%	1,8%	4,6%
suwalski	3,5%	2,0%	4,1%	10,2%

łomżyński	2,7%	1,6%	3,2%	8,1%
stargardzki	2,9%	1,9%	3,8%	9,4%
nyski	4,9%	2,7%	5,4%	13,5%
puławski	1,2%	1,0%	2,0%	4,9%
ełcki	3,9%	2,0%	4,0%	10,0%
białski	1,8%	1,2%	2,4%	6,0%
krośnieński	2,2%	1,7%	3,3%	8,3%
nowosądecki	0,8%	0,6%	1,3%	3,1%
chelmsko-zamojski	1,3%	0,9%	1,9%	4,7%
przemyski	2,9%	2,0%	4,0%	10,1%
Razem	1,7%	1,4%	2,9%	7,2%

* Bez uwzględniania podniesienia stawek minimalnych i maksymalnych o 30% w niektórych miastach na prawach powiatu i niektórych gminach turystycznych

W 2011 r. faktyczne dochody z tytułu podatku od nieruchomości za grunty pozostałe wyniosły 1,7% dochodów własnych gmin (łącznie z miastami na prawach powiatu) oraz 0,9% ich dochodów ogółem. Przy założeniu zastosowania 2-krotności proponowanej stawki minimalnej relacje te zwiększą się odpowiednio do 2,9% oraz 1,5% (symulacje dla 2011 r.).

Tabela 8. Dochody z podatku od gruntów gospodarczych jako procent dochodów własnych gmin (łącznie z miastami na prawach powiatu) w podregionach NTS 3

Nazwa podregionu	Dochody z podatku od gruntów gospodarczych jako procent dochodów własnych gmin			
	Faktycznie osiągnięte w 2011 r.	Przy zastosowaniu hipotetycznej stawki minimalnej*	Przy średniej stawce podatku w wysokości 75% stawki maksymalnej*	Przy zastosowaniu hipotetycznej stawki maksymalnej*
m. Warszawa	0,6%	1,3%	2,4%	3,3%
m. Poznań	1,3%	1,5%	2,7%	3,6%
legnicko-głogowski	5,1%	5,4%	10,2%	13,6%
m. Wrocław	1,1%	1,2%	2,3%	3,1%
m. Kraków	1,4%	1,7%	3,2%	4,3%
tyski	3,0%	3,2%	6,1%	8,1%
trójmiejski	1,7%	1,2%	2,3%	3,1%
katowicki	2,3%	1,9%	3,6%	4,8%
warszawski zachodni	2,4%	2,1%	3,8%	5,1%
m. Łódź	1,3%	0,9%	1,6%	2,1%
ciechanowski-płocki	3,4%	2,4%	4,4%	5,9%
m. Szczecin	2,0%	1,5%	2,7%	3,6%
gliwicki	2,3%	2,2%	4,0%	5,4%
poznański	3,2%	2,4%	4,3%	5,8%
bydgosko-toruński	2,4%	1,7%	3,1%	4,2%
rybnicki	3,1%	2,2%	4,0%	5,4%
bielski	2,4%	1,4%	2,5%	3,4%
sosnowiecki	3,7%	2,2%	4,0%	5,4%
piotrkowski	6,7%	4,2%	7,8%	10,4%
wrocławski	3,8%	2,3%	4,2%	5,6%
opolski	4,5%	2,6%	4,8%	6,4%
lubelski	1,9%	1,2%	2,2%	2,9%
warszawski wschodni	2,5%	1,5%	2,8%	3,7%
leszczyński	2,4%	1,5%	2,7%	3,6%
częstochowski	2,5%	1,4%	2,7%	3,5%
białostocki	1,9%	1,1%	2,0%	2,7%

gorzowski	3,2%	2,1%	3,8%	5,1%
zielonogórski	2,6%	1,7%	3,1%	4,1%
szczeciński	3,4%	2,2%	4,1%	5,5%
łódzki	3,1%	1,8%	3,4%	4,5%
olsztyński	2,6%	1,6%	3,0%	3,9%
rzeszowski	2,3%	1,4%	2,5%	3,3%
kaliski	2,9%	1,7%	3,2%	4,3%
jeleniogórski	6,3%	3,6%	6,5%	8,7%
kielecki	3,4%	2,1%	3,9%	5,2%
ostrołęcko-siedlecki	2,7%	1,8%	3,3%	4,4%
koniński	5,5%	3,2%	5,9%	7,9%
bytomski	2,8%	1,8%	3,2%	4,3%
oświęcimski	4,0%	2,5%	4,6%	6,2%
starogardzki	3,7%	2,1%	3,9%	5,2%
piłski	3,1%	1,4%	2,8%	3,7%
radomski	2,5%	1,2%	2,4%	3,3%
koszaliński	3,2%	1,4%	2,8%	3,8%
wałbrzyski	3,7%	1,5%	3,1%	4,1%
ślupski	2,6%	1,1%	2,3%	3,1%
skierniewicki	3,0%	1,4%	2,7%	3,6%
tarnobrzeski	2,8%	1,4%	2,7%	3,7%
włocławski	3,5%	1,5%	3,0%	4,0%
elbląski	2,9%	1,3%	2,5%	3,3%
gdański	3,3%	1,3%	2,6%	3,5%
krakowski	2,4%	1,0%	2,1%	2,8%
tarnowski	2,6%	1,4%	2,8%	3,8%
grudziądzki	2,9%	1,3%	2,6%	3,5%
sieradzki	6,2%	2,6%	5,3%	7,0%
sandomiersko-jędrzejowski	4,7%	1,9%	3,8%	5,1%
suwalski	3,2%	1,3%	2,5%	3,4%
łomżyński	2,6%	1,1%	2,3%	3,1%
stargardzki	3,4%	1,5%	3,0%	4,0%
nyski	3,4%	1,4%	2,9%	3,9%
puławski	3,0%	1,4%	2,8%	3,8%
elcki	2,9%	1,3%	2,6%	3,5%
białski	3,5%	1,7%	3,3%	4,4%
krośnieński	3,1%	1,3%	2,6%	3,5%
nowosądecki	2,0%	1,0%	1,9%	2,5%
chełmsko-zamojski	3,2%	1,5%	3,0%	4,0%
przemyski	2,4%	1,1%	2,2%	3,0%
Razem	2,6%	1,7%	3,3%	4,4%

* Bez uwzględniania podniesienia stawek minimalnych i maksymalnych o 30% w niektórych miastach na prawach powiatu i niektórych gminach turystycznych

Z kolei faktyczne dochody z tytułu podatku od gruntów gospodarczych wyniosły w 2011 r. 2,6% dochodów własnych gmin (łącznie z miastami na prawach powiatu) oraz 1,4% ich dochodów ogółem. Przy założeniu zastosowania średniej stawki podatku w wysokości 75% stawki maksymalnej (wykorzystania 75% potencjału dochodowego) relacje te wyniosą odpowiednio 3,3% (a więc zwiększą się o 0,7 p.p.) oraz 1,7% (zwiększą się o 0,3 p.p.).

Tabela 9. Zestawienie łącznych skutków finansowych wdrożenia Propozycji dla gruntów pozostałych oraz gospodarczych dla podregionów NTS 3

Nazwa podregionu	Dochody faktycznie osiągnięte z tytułu podatku od gruntów pozostałych i gospodarczych w 2011 r.	Dochody przy wykorzystaniu 40% hipotetycznego potencjału dochodowego dla gruntów pozostałych oraz 75% dla gruntów	Dochody potencjalne – Dochody faktycznie osiągnięte*
------------------	---	---	--

			gospodarczych (dochody potencjalne)*			
	kwotowo (w tys. zł)	jako % dochodów własnych**	kwotowo (w tys. zł)	jako % dochodów własnych**	kwotowo (w tys. zł)	jako % dochodów własnych**
m. Warszawa	96 938	1,1%	379 087	4,3%	282 149	3,2%
m. Poznań	41 633	2,4%	95 562	5,5%	53 930	3,1%
legnicko-głogowski	65 068	6,5%	145 334	14,5%	80 267	8,0%
m. Wrocław	41 430	1,6%	92 161	3,5%	50 731	2,0%
m. Kraków	42 013	1,8%	109 955	4,8%	67 942	3,0%
tyski	39 274	4,2%	92 370	9,8%	53 097	5,6%
trójmiejski	58 117	2,5%	82 828	3,6%	24 710	1,1%
katowicki	66 262	3,5%	107 461	5,7%	41 198	2,2%
warszawski zachodni	83 902	4,8%	155 749	9,0%	71 848	4,1%
m. Łódź	41 106	2,2%	52 283	2,8%	11 177	0,6%
ciechanowsko-płocki	45 140	4,7%	70 082	7,3%	24 942	2,6%
m. Szczecin	25 079	3,0%	36 740	4,4%	11 660	1,4%
gliwicki	38 534	3,7%	62 491	6,0%	23 956	2,3%
poznański	77 114	6,8%	124 642	11,0%	47 528	4,2%
bydgosko-toruński	67 730	4,2%	102 158	6,3%	34 428	2,1%
rybnicki	64 754	5,1%	90 997	7,2%	26 242	2,1%
bielski	53 095	4,9%	66 596	6,1%	13 501	1,2%
sosnowiecki	69 747	5,0%	86 893	6,2%	17 146	1,2%
piotrkowski	80 738	8,1%	101 303	10,2%	20 565	2,1%
wrocławski	55 826	6,2%	69 176	7,6%	13 350	1,5%
opolski	72 260	7,0%	94 648	9,2%	22 387	2,2%
lubelski	33 103	2,9%	40 305	3,5%	7 202	0,6%
warszawski wschodni	66 102	5,5%	97 456	8,1%	31 354	2,6%
leszczyński	33 228	4,2%	55 014	6,9%	21 786	2,7%
częstochoowski	41 737	5,5%	53 131	6,9%	11 394	1,5%
białostocki	40 017	4,3%	48 597	5,2%	8 580	0,9%
gorzowski	34 870	5,7%	48 782	8,0%	13 912	2,3%
zielonogórski	48 192	4,9%	73 156	7,4%	24 964	2,5%
szczeciński	39 426	5,7%	60 743	8,8%	21 317	3,1%
łódzki	33 332	5,9%	47 420	8,5%	14 089	2,5%
olsztyński	41 009	4,4%	60 159	6,4%	19 150	2,0%
rzeszowski	29 739	3,8%	43 658	5,6%	13 919	1,8%
kaliski	37 185	4,5%	52 590	6,3%	15 405	1,9%
jeleniogórski	91 622	9,4%	110 252	11,3%	18 630	1,9%
kielecki	54 339	4,8%	74 473	6,5%	20 134	1,8%
ostrołęcko-siedlecki	37 280	4,2%	59 986	6,8%	22 707	2,6%
koniński	73 141	7,6%	94 153	9,7%	21 012	2,2%
bytomski	39 709	5,0%	52 639	6,6%	12 930	1,6%
oświęcimski	45 826	5,5%	67 967	8,2%	22 141	2,7%
starogardzki	44 495	7,1%	55 978	8,9%	11 484	1,8%
pilski	33 516	6,0%	35 538	6,4%	2 023	0,4%
radomski	30 406	3,8%	34 300	4,2%	3 894	0,5%
koszaliński	90 863	8,8%	82 466	8,0%	-8 397	-0,8%
wałbrzyski	59 117	5,9%	50 999	5,1%	-8 117	-0,8%
śląski	40 494	5,1%	43 276	5,5%	2 782	0,4%
skierniewicki	20 681	4,3%	22 412	4,6%	1 732	0,4%
tarnobrzeski	33 188	4,5%	45 819	6,3%	12 631	1,7%
włocławski	53 925	5,1%	57 438	5,5%	3 513	0,3%
elbląski	35 377	4,7%	37 355	5,0%	1 978	0,3%
gdański	59 539	7,2%	55 295	6,7%	-4 244	-0,5%
krakowski	32 718	3,6%	35 016	3,8%	2 298	0,3%
tarnowski	16 234	3,1%	22 274	4,3%	6 040	1,2%
grudziądzki	32 828	4,9%	37 242	5,6%	4 414	0,7%
sieradzki	36 921	7,6%	35 351	7,3%	-1 570	-0,3%

sandomiersko-	30 129	5,7%	29 889	5,7%	-240	0,0%
suwalski	22 502	6,7%	22 360	6,6%	-142	0,0%
łomżyński	26 713	5,3%	28 161	5,5%	1 449	0,3%
stargardzki	31 816	6,3%	34 525	6,8%	2 709	0,5%
nyski	41 102	8,3%	41 278	8,3%	176	0,0%
puławski	19 216	4,2%	21 871	4,8%	2 655	0,6%
ełcki	26 693	6,9%	25 671	6,6%	-1 022	-0,3%
białski	15 337	5,2%	16 739	5,7%	1 402	0,5%
krośnieński	29 546	5,3%	33 283	6,0%	3 737	0,7%
nowosądecki	25 548	2,9%	28 051	3,2%	2 503	0,3%
chełmsko-zamojski	28 365	4,5%	30 758	4,9%	2 394	0,4%
przemyski	23 763	5,3%	27 829	6,3%	4 066	0,9%
Razem	2 986 647	4,2%	4 350 174	6,2%	1 363 527	1,9%

*Bez uwzględnienia podniesienia stawek minimalnych i maksymalnych o 30% w niektórych miastach na prawach powiatu i niektórych gminach turystycznych

**dochody własne gmin łącznie z miastami na prawach powiatu w 2011 r.

Powyższe szacunki skutków finansowych wdrożenia propozycji nie uwzględniają potencjalnych dodatkowych wpływów z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych, możliwych do uzyskania w szczególności w związku z:

- 1) Podwyższeniem o 30% minimalnych i maksymalnych stawek podatku dla gruntów mieszkaniowych i gruntów gospodarczych, w stosunku do stawek obowiązujących w obszarach dochodowych, do których należą miasta na prawach powiatu oraz gminy turystyczne, pobierające opłatę miejscową lub uzdrowiskową, niestanowiące odrębnych podregionów NTS 3, jeżeli wydatki takiego miasta lub gminy na głowę mieszkańca przekraczają o 30% wydatki per capita w podregionie NTS 3, do którego należą.
- 2) Przyspieszeniem aktualizacji i rozszerzeniem bazy podatkowej (Por. Rozdz. VII).

Aneks 1. Kwalifikacja podregionów NTS 3 do obszarów dochodowych

Tabela 10. Podregiony NTS-3 według PKB per capita w 2011 r. i kwalifikacja do obszaru dochodowego

Nazwa podregionu	PKB per capita w podregionie NTS 3 w relacji do PKB per capita w Polsce	Obszar dochodowy (Przedział krajowego PKB per capita)
m. Warszawa	302,1%	Obszar IX (Powyżej 300%)
m. Poznań	191,3%	
legnicko-głogowski	186,1%	Obszar VI (150%-200%)
m. Wrocław	152,3%	
m. Kraków	151,6%	
tyski	150,3%	
trójmiejski	143,2%	Obszar V (125%-150%)
katowicki	141,4%	
warszawski zachodni	126,1%	
m. Łódź	122,7%	Obszar IV (100%-125%)
ciechanowsko-płocki	122,0%	
m. Szczecin	120,7%	
gliwicki	117,9%	
poznański	116,7%	
bydgosko-toruński	105,5%	
rybnicki	100,5%	
bielski	97,7%	
sosnowiecki	96,8%	
piotrkowski	96,1%	
wrocławski	92,7%	Obszar III (75%-100%)
opolski	91,7%	
lubelski	86,8%	
warszawski wschodni	85,6%	
leszczyński	85,3%	
częstochowski	83,3%	
białostocki	83,0%	
gorzowski	82,7%	
zielonogórski	82,7%	
szczeciński	82,6%	
łódzki	81,9%	
olsztyński	81,2%	
rzeszowski	81,1%	
kaliski	80,7%	
jeleniogórski	80,4%	
kielecki	80,4%	
ostrołęcko-siedlecki	77,5%	
koniński	77,4%	
bytomski	76,6%	
oświęcimski	76,2%	
starogardzki	75,4%	
pilski	74,7%	Obszar II (50%-75%)
radomski	74,6%	
koszaliński	74,4%	
wałbrzyski	74,1%	
ślupski	72,8%	
skierniewicki	71,8%	
tarnobrzegi	70,6%	
włocławski	69,5%	
elbląski	68,2%	
gdański	67,9%	
krakowski	67,8%	
tarnowski	67,6%	
grudziądzki	67,1%	
sieradzki	66,2%	
sandomiersko-jędrzejowski	65,3%	
suwalski	63,8%	
łomżyński	63,4%	
stargardzki	62,8%	
nyski	62,5%	
puławski	60,9%	
elcki	60,2%	
białski	59,7%	
krośnieński	58,5%	
nowosądecki	57,6%	
chełmsko-zamojski	56,2%	
przemyski	52,7%	

Aneks 2. Efektywne stawki podatku od gruntów w obecnym systemie

Tabela 11. Efektywne stawki podatkowe dla gruntów pozostałych oraz gospodarczych w 2011 r. w relacji do stawek maksymalnych w aktualnym systemie

Nazwa podregionu	Grunty pozostałe		Grunty gospodarcze	
	Stawka efektywna (zł/m ²)	Stawka efektywna jako % krajowej stawki maksymalnej (0,41 zł/m ²)	Stawka efektywna (zł/m ²)	Stawka efektywna jako % krajowej stawki maksymalnej (0,80 zł/m ²)
m. Warszawa	0,41	100%	0,80	100%
m. Poznań	0,32	79%	0,74	92%
legnicko-głogowski	0,26	64%	0,77	97%
m. Wrocław	0,30	73%	0,76	95%
m. Kraków	0,23	56%	0,67	83%
tyski	0,25	62%	0,76	95%
trójmiejski	0,40	98%	0,84	105%
katowicki	0,34	83%	0,76	94%
warszawski zachodni	0,29	70%	0,73	91%
m. Łódź	0,39	96%	0,77	96%
ciechanowsko-płocki	0,23	55%	0,74	93%
m. Szczecin	0,30	74%	0,71	89%
gliwicki	0,37	90%	0,55	68%
poznański	0,28	68%	0,70	87%
bydgosko-toruński	0,29	71%	0,73	91%
rybnicki	0,32	79%	0,74	93%
bielski	0,28	69%	0,74	92%
sosnowiecki	0,23	57%	0,72	90%
piotrkowski	0,25	60%	0,66	83%
wrocławski	0,28	68%	0,70	88%
opolski	0,23	57%	0,73	91%
lubelski	0,31	76%	0,66	83%
warszawski wschodni	0,23	56%	0,69	87%
leszczyński	0,18	43%	0,67	84%
częstochoowski	0,28	68%	0,74	92%
białostocki	0,30	74%	0,74	93%
gorzowski	0,25	60%	0,65	81%
zielonogórski	0,21	52%	0,65	82%
szczeciński	0,20	50%	0,64	80%
łódzki	0,23	57%	0,70	88%
olsztyński	0,21	52%	0,68	85%
rzeszowski	0,20	49%	0,71	88%
kaliski	0,21	51%	0,69	86%
jeleniogórski	0,27	65%	0,75	93%
kielecki	0,22	54%	0,66	83%
ostrołęcko-siedlecki	0,18	43%	0,63	79%
koniński	0,22	54%	0,72	90%
bytomski	0,26	63%	0,68	85%
oświęcimski	0,17	42%	0,67	84%
starogardzki	0,27	67%	0,74	93%
piłski	0,25	60%	0,68	85%
radomski	0,22	53%	0,61	77%
koszaliński	0,33	82%	0,68	84%
wałbrzyski	0,34	83%	0,72	90%
śląpski	0,25	60%	0,67	84%
skierniewicki	0,20	49%	0,67	84%
tarnobrzeczki	0,15	38%	0,61	76%
włocławski	0,20	50%	0,70	87%
elbląski	0,22	54%	0,70	88%
gdański	0,30	73%	0,74	92%
krakowski	0,21	52%	0,68	85%
tarnowski	0,10	25%	0,56	70%
grudziądzki	0,21	51%	0,67	84%
sieradzki	0,22	54%	0,70	87%
sandomiersko-jędrzejowski	0,17	42%	0,73	92%
suwański	0,26	64%	0,75	93%
łomżyński	0,25	62%	0,68	85%
stargardzki	0,23	57%	0,67	84%
nyski	0,28	68%	0,70	88%
puławski	0,19	46%	0,63	79%
elcki	0,30	73%	0,68	85%

bialski	0,23	55%	0,63	79%
krośnieński	0,20	50%	0,71	88%
nowosądecki	0,21	51%	0,64	80%
chełmsko-zamojski	0,22	53%	0,63	79%
przemyski	0,22	55%	0,65	81%
Razem	0,26	63%	0,70	88%

Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych otrzymanych z Ministerstwa Finansów. Por.
zastrzeżenie zawarte w przypisie 19 na str. ...

Kontakt

Capital Strategy

Al. Jerozolimskie 65/79 (Centrum LIM)
00-697 Warszawa
Tel. +48-22-630-57-57

Stefan Kawalec - Prezes Zarządu

Tel. kom. +48-601-29-39-85

E-mail: skawalec@capitalstrategy.pl

Katarzyna Błażuk - Konsultant

Tel. kom. +48-601-62-66-53

E-mail: kblazuk@capitalstrategy.pl

Międzynarodowy Instytut Podatku od Nieruchomości International Property Tax Institute (IPTI)

www.ipti.org

Władysław Jan Brzeski- Dyrektor projektów w IPTI

ul. Hofmana 8

30-210 Kraków

Tel: +48-12-425-3310

Tel. kom: +48-668-460-097

E-mail: wjbrzeski@ipti.org